

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

e. El Consejo Permanente¹⁷⁰

A fin de mejorar la capacidad de ejecución de las tareas de la OSCE, los ministros decidieron crear, en diciembre de 1993, un órgano permanente de consultas políticas y de toma de decisiones. Se trata del CoP (sucesor del Comité Permanente), instalado en Viena. El CoP era la institucionalización de aquel CAF-Grupo de Viena, que se había establecido en la capital austríaca para sesionar de forma cuasi-permanente (semanalmente). El CoP se convirtió en la estructura responsable de las tareas operativas diarias de la OSCE, actuando bajo la dirección del PEE. Dicha estructura es la encargada de examinar los asuntos que se incluyen en el orden del día del CS y responde de su acción ante el mismo.

Si se observan detalladamente las competencias otorgadas al CoP por el CM, se ve que el CoP constituye uno de los órganos clave dentro de la Organización. Su calidad de permanente (los representantes de los estados participantes se reúnen una vez por semana) le convierte en el mecanismo de consulta política más importante de la OSCE, en especial en el ámbito de la alerta temprana de conflictos. Además, al asumir competencias del Centro de Prevención de Conflictos¹⁷¹ (elaborar decisiones en materia de desarme, fomento de la confianza, control de armamento, etc.) y trabajar conjuntamente con el Foro de Cooperación en materia de Seguridad en lo relacionado a las MFCS, se transforma en el gran instrumento de coordinación y de elaboración de decisiones en el campo de la seguridad.

f. El Presidente en Ejercicio

¹⁷⁰ A partir del 1 de enero de 1995 el Comité Permanente es sustituido por el Consejo Permanente, que es el órgano ordinario de consulta política y adopción de decisiones. Asimismo, puede ser convocado para casos de emergencia. Se reúne en Viena y está compuesto por los representantes permanentes de los estados participantes.

¹⁷¹ El Cuarto Consejo decidió disolver el Comité Consultivo del Centro de Prevención de Conflictos y transferir su competencia al CoP.

La presidencia del CM es asumida por el representante del país anfitrión de dicho Consejo, según lo estipulado por la CP. El PEE, figura creada en Helsinki II¹⁷², está encargado en, nombre del CM y del CS, de la coordinación y de facilitar asesoramiento a las instituciones de la OSCE respecto de las decisiones que se adopten en su seno. Desde 1994, el PEE preside el CoP de la OSCE¹⁷³ y a partir del 1995, el mandato del PEE es de un año y sigue manteniendo la responsabilidad general de las medidas de carácter ejecutivo. Para cumplir las tareas que se le han encomendado, el PEE es apoyado entre otros por:

- los presidentes anterior y posterior del CM, actuando conjuntamente como una **troika**;
- los grupos de gestión *ad hoc*, en particular en el ámbito de la alerta temprana de situaciones que puedan degenerar en crisis, la prevención de los conflictos y la gestión de crisis;
- los **representantes personales**, que pueden intervenir por mandato presidencial, con atribuciones claras y precisas, en una crisis o en un conflicto. En este sentido, como ya se ha apuntado y con mayor asiduidad en los últimos años, cabe mencionar las actividades llevadas a cabo por dos importantes políticos europeos, el español GONZALEZ y el austríaco VRANITZKY como Representantes Personales del PEE en Yugoslavia y Albania, respectivamente.

A través del PEE (en tanto que instrumento de alerta temprana), cualquier estado puede plantear una cuestión, en tanto que parte implicada en una controversia o como partícipe de un grupo de estados no implicados directamente en la controversia¹⁷⁴, pero preocupados por la misma. El PEE ha llevado a cabo una intensa actividad dentro de la OSCE en el campo de la prevención de conflictos. En

¹⁷² Vid. *CSCE/Documento de Helsinki II. Los Desafíos del Cambio* (1992), Decisiones, sección I, parág. 12

¹⁷³ Vid. *CSCE/La CSCE y la Nueva Europa. Nuestra Seguridad es Indivisible* (1993) Decisiones, sección VII, parág. 7.1.

¹⁷⁴ *CSCE/Documento de Helsinki II. Los Desafíos del Cambio* (1992), sección III, parág. 5.

este sentido, por ejemplo, cabe destacar las visitas realizadas a Georgia, Azerbaiyán y Armenia. Entre los países que han desempeñado el cargo de Presidente del CM (Alemania y Checoslovaquia) y posteriormente de PEE (Suecia, Italia, Hungría, Suiza y Dinamarca), hay que mencionar la dinámica y activa acción llevada a cabo por Suecia, a través de su ministra de asuntos exteriores, UGGLAS¹⁷⁵. En este sentido hay que destacar los esfuerzos realizados por dicha presidenta para la "homologación" de los nuevos estados participantes del Asia Central y de la región del Cáucaso con los otros participantes en la OSCE. En estos estados, visitados personalmente por la PEE, se pusieron en marcha una serie de actividades para facilitar su incorporación plena a la OSCE¹⁷⁶ (creación de una Oficina de Enlace de la OSCE y la organizaciones de seminarios en los mencionados países). En suma, desde la presidencia sueca de la OSCE, la figura del PEE se ha mostrado como una de las figuras más activas y eficaces, junto con la del ACMN, en el desarrollo de los compromisos alcanzados en el seno de la Organización.

3.2. Instituciones

A la luz de los distintos documentos de la OSCE, y a fin de una mayor comprensión de las instituciones de la OSCE, éstas se pueden agrupar en tres categorías: 1. instituciones propiamente dichas; 2. instituciones de carácter unipersonal; 3. reuniones regulares especiales en el ámbito de la cooperación económica y de la seguridad.

a. Instituciones propiamente dichas

¹⁷⁵ Sobre las actividades de la presidencia sueca en el marco de la OSCE, vid. S. CARLSSON (ed.) (1994) *The Challenge of the Preventive Diplomacy. The Experience of CSCE*, Stockholm, Ministry of Foreign Affairs.

¹⁷⁶ Cabe recordar que la mayoría de los nuevos estados estaban y están inmersos en una serie de problemas como son: los conflictos que tienen lugar en sus territorios (Georgia, Azerbaiyán, Armenia); la falta de diplomáticos que los representen y la escasez de recursos económicos que les permitan mantener una representación permanente en la Organización.

a. 1. La Secretaría

Hasta el 30 de abril de 1994¹⁷⁷, la Secretaría de la OSCE tuvo su sede en Praga. El hecho de que se eligiese la capital checa para instalar la Secretaría de la OSCE no fue fortuito. El fin de esta decisión era por una parte, celebrar la transición a la democracia de los países de Europa Central y por otra, rendir un homenaje particular a la Checoslovaquia de HAVEL, que había llevado a cabo esa transición de forma "modélica" ("revolución de terciopelo").

El CM de Roma decidió establecer una Secretaría en Viena, quedando la de Praga como una oficina de la vienesa. La Secretaría de Viena, institución "joven" dentro de la OSCE, tiene como función la coordinación y supervisión de distintas secciones de la Organización (servicios de conferencia, administración y presupuesto, apoyo al PEE), del Centro de Prevención de Conflictos y de la Oficina de Praga¹⁷⁸.

Quizá, hacer una referencia a la organización y funcionamiento de la Secretaría praguense sirva como ilustración de la clase de instituciones creadas en la nueva OSCE y del funcionamiento de las mismas.

La Secretaría de la OSCE en Praga fue peculiar con respecto a la mayoría de sus homólogas de otras instituciones internacionales. Peculiaridad que venía dada por lo reducido de sus efectivos, el estatuto nacional de su personal y la naturaleza

¹⁷⁷ Parte de las decisiones del CM de Roma implicaban cambios a nivel de organización. Algunos de esos cambios, debían entrar en vigor a partir del 1 de enero de 1994. Otros debían ser implementados dentro de un período de transición que llegaba al 30 de abril de ese año. En esta etapa de transición se incluía a la Secretaría de la OSCE (con sede en Praga), cuyo Director, el embajador sueco ELIASSON (el único que existió) se retiró del cargo durante el mes de febrero de 1994, vid. *CSCE/Newsletter*, vol. 1, núm. 1, p.4.

¹⁷⁸ La Secretaría de Viena, la institución más "burocratizada" de la OSCE, cuenta con una dotación de personal de aproximadamente 110 personas (administrativos e intérpretes). La Secretaría trabaja en la elaboración de un amplio sistema de clasificación del personal y sueldos para la OSCE (basados en el sistema de Naciones Unidas) y además de un procedimiento para la contratación de personal (concursos abiertos). También se está elaborando un Estatuto del Personal para las instituciones de la OSCE.

puramente administrativa (no política) de sus funciones¹⁷⁹.

En cuanto a sus funciones, la Secretaría de Praga lleva a cabo hoy tres grandes actividades:

- presta apoyo administrativo a las reuniones del CM, del CS, así como a los Secretarios Ejecutivos de la OSCE en las RR y en las reuniones intersesionesales;
- centraliza la documentación, mantiene un archivo de la OSCE
- y suministra información relativa a la OSCE al mundo exterior.

A lo largo de su existencia, la Secretaría se ha ido vinculando con la red de comunicaciones rápidas de la OSCE¹⁸⁰. Esto determinó, según lo dispuesto en el *Informe de la Reunión de Expertos sobre Minorías Nacionales de Ginebra* (julio de 1991), que la Secretaría se convirtiese en el **órgano centralizador**, mediante el cual los estados participantes distribuyen (de forma voluntaria) la información a otros estados participantes sobre la situación de las minorías nacionales en sus respectivos territorios. Esta función, que es ratificada y ampliada por el Documento de Moscú¹⁸¹, convierte a la Secretaría en uno de los medios de la OSCE en la detección de problemas susceptibles de degenerar en crisis¹⁸².

Los cambios introducidos en el organigrama de funcionamiento de la OSCE,

¹⁷⁹ La Secretaría estaba integrada por un Director (responsable ante el Consejo) y tres Altos Funcionarios. Estos últimos se ocupaban de la organización de las reuniones, de la documentación e información y de los asuntos financieros y administrativos de la Conferencia. Ni el Director ni los Altos Funcionarios tenían estatuto de agentes o funcionarios como en otras organizaciones internacionales. Los cargos en cuestión eran ocupados por diplomáticos de los estados participantes, mediante el sistema de rotación para asegurar la representación de todos. Estos representantes eran *adscritos* por sus respectivos gobiernos por un período breve de tiempo, tres años el Director y dos los Altos Funcionarios

¹⁸⁰ Esta red había sido establecida a raíz de las necesidades derivadas de la aplicación de las MFCS.

¹⁸¹ El documento recomienda también a la Secretaría que se atiendan las demandas de las ONGs en la distribución de documentos e información de la OSCE, vid. *CSCE/CHDM* (1991), parág. 43.6.

¹⁸² Para más información vid. C. ALTERMATT (1992) "The Secretariat of the CSCE in Prague", *Helsinki Monitor*, vol. 3, núm 2, pp.31-35.

con motivo del CM de Roma y perfeccionados a lo largo de otros CM, muestran esa dinámica de centralización administrativa en favor de Viena iniciada dentro de la Organización, tendente por una parte, a que ésta adquiriera características propias de una organización internacional y, por otra, a lograr una mejor coordinación y sistematización de las actividades de la OSCE.

a.2. La Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH)

A fin de facilitar los contactos y el intercambio de información sobre las elecciones que se celebrasen en los estados participantes de la OSCE, la CP estableció una Oficina pro Elecciones Libres (OEL). Esta institución cambió su nombre por el de Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), a partir del Consejo de Praga (enero 1992).

Si, en un principio, las funciones atribuidas por la CP a la OIDDH se centraron en el ámbito específico del intercambio de información sobre elecciones en el área OSCE, dichas funciones fueron ampliadas, con posterioridad, al ámbito global de la dimensión humana. Así, el Documento de Helsinki II establecía que la OIDDH se convertía en la principal institución de la Dimensión Humana al supervisar la aplicación de los compromisos en materia de Dimensión Humana, al actuar como centro de coordinación para la información sobre un estado de emergencia pública y al desempeñar funciones de asistencia técnica en la creación de instituciones democráticas¹⁸³. En Helsinki también se estipulaba que la OIDDH apoyase la gestión del ACMN, procurándole los medios de que dispusiese y la información pertinente sobre las cuestiones de las minorías nacionales.

La estructura administrativa de la OIDDH, cuya sede está en Varsovia, es relativamente simple, al igual que el resto de las instituciones de la CSCE (un

¹⁸³ Vid. *CSCE/Documento de Helsinki II. Los Desafíos del Cambio* (1992), sección VI, parág. 5.

director, asistido por un alto funcionario y personal administrativo mínimo).

La paulatina ampliación de las funciones atribuidas a la OIDDH no fue fácil de negociar entre los participantes. Una vez más volvían a aparecer las diferencias clásicas del mundo euro-atlántico. Como consecuencia de la rapidez con que se producían los procesos electorales en la mayoría de los países de Europa Central y Oriental, algunos estados -Estados Unidos apoyado por Polonia- solicitaron una revisión de los mandatos de la entonces OEL a fin de ampliarlos. El tema no prosperó durante el Consejo de Berlín (junio de 1991) debido a la oposición de Francia, que consideraba que ya existía una institución europea, el Consejo de Europa (de la cual no forma parte Estados Unidos), encargada de los temas (derechos humanos) en los que se pretendía potenciar la OEL. En el Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana (setiembre de 1991)¹⁸⁴ se formularon recomendaciones solicitando la ampliación, con el fin de reforzar las instituciones democráticas. Recomendación que se volvió a realizar en el Informe del Seminario de Oslo sobre Instituciones Democráticas (noviembre 1991).

Si bien el CM de Praga decidió cambiar la denominación de la Oficina, no fue hasta la Reunión de Continuidad de Helsinki (julio 1992), cuando se potenció a la OIDDH. Se debe recordar que en ese encuentro de la OSCE, los sucesos de Yugoslavia, y, en particular, los conflictos que comenzaban a surgir en los territorios de la ex-URSS actuaron como catalizadores en la adopción de las decisiones. Por otra parte, en esa rivalidad OSCE/Consejo de Europa, el Consejo de Europa que superaba a la Organización en experiencia tenía, sin embargo, claras limitaciones geográficas (en referencia a las repúblicas asiáticas ex-soviéticas, Canadá y Estados Unidos), que jugaban a favor de la OSCE. De ahí, que se decidiese ampliar las competencias de

¹⁸⁴ Francia hizo uso de su derecho a realizar una declaración interpretativa sobre el tema, solicitando que se tratase en la Reunión de Continuidad de Helsinki (julio 1992), vid. V.Y. GHEBALI (1992a) "La CSCE à la recherche de son rôle dans la nouvelle Europe", en M. TELO (ed.) *Vers une nouvelle Europe*, Bruxelles, Institute d'Etudes Européennes, p. 62.

la OIDDH, a las enunciadas con anterioridad¹⁸⁵. A pesar del triunfo de la OSCE en el campo de los derechos humanos, la OIDDH y el Consejo de Europa han trabajado de forma coordinada en algunos de los temas que gestiona la Organización: las elecciones parlamentarias en Ucrania (abril 1994); la realización de censos electorales en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (junio-julio 1994) o la cuestión de la presencia de comunidades no autóctonas en los estados bálticos (Estonia y Letonia, desde 1992). Un tema que genera polémica en el ámbito de la OIDDH es el de la financiación de las misiones de expertos y de relatores que se envían para realizar tareas en el ámbito de la dimensión humana. La práctica que se ha utilizado hasta el presente es que cada estado que participa en las misiones cubre los gastos de sus representantes (transporte, hospedaje, etc.), lo que se traduce en una desventaja para los estados más pobres de la OSCE que, y a tenor del número cada vez mayor de misiones, no tienen demasiadas posibilidades de participar en ellas. Circunstancia que da lugar a que en este espacio de diálogo se esté desvirtuando el carácter igualitario del mismo, pilar fundamental de la OSCE. A pesar de estas polémicas, la OIDDH puede ser calificada hoy, como uno de los instrumentos más activos de la diplomacia preventiva en el ámbito de la OSCE¹⁸⁶. Como prueba de esa actividad se puede citar la participación de la OIDDH, en calidad de observadora, entre 1991-1995, en más de cuarenta procesos electorales en el área OSCE (Albania, Armenia, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Tayikistán, etc.)¹⁸⁷.

a.3. El Centro de Prevención de Conflictos

¹⁸⁵ Sobre el debate institucional de la OSCE y la rivalidad OSCE/Consejo de Europa, vid. E. DECAUX (1994) "CSCE Institutional Issues at the Budapest Conference", *Helsinki Monitor*, vol. 5, núm 3, pp. 18-26 y V.Y. GHEBALI (1996) *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, pp. 27-104 y 547-566

¹⁸⁶ Sobre la OIDDH y sus actividades vid. *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Bulletin*, publicación propia de la Oficina.

¹⁸⁷ Vid. ODIHR (1996) *OSCE/ODIHR Activities in Participating States (1991-1995)*, Warsaw, ODIHR.

El nacimiento del CPC estuvo rodeado de polémica. La idea de crear dentro de la OSCE una institución que se encargase de la prevención de los conflictos como forma de generar seguridad en Europa ya había sido sugerida en la Europa bipolar¹⁸⁸. Alemania (en pleno proceso de unificación), apoyada por otros países de Europa Central y la URSS, propuso en el seno de las MFCS, la creación de un centro de prevención de conflictos, que se encargase de las negociaciones MFCS y del arreglo pacífico de las controversias. Pero, una vez más y siguiendo una lógica que se repetirá a lo largo de todo lo relacionado con el CPC, algunos gobiernos occidentales pro-atlantistas (Estados Unidos y Reino Unido) se opusieron a un centro que fuese más allá de las MFCS y de algunas cuestiones técnicas (de tipo militar). La negativa se basaba en el temor de ver diluído el papel de la OTAN en un contexto institucional demasiado extenso y poco consolidado¹⁸⁹. En consecuencia, las posiciones en torno a las atribuciones que debía tener el futuro CPC de la OSCE, se dividían entre países que pretendían dotarlo de funciones específicamente técnicas y aquéllos que deseaban que desempeñase un papel de carácter más político. Las decisiones adoptadas en la CP, con respecto al CPC fueron el resultado de un compromiso entre estas dos posiciones.

El CPC se creó con el fin de asistir al CM en la reducción del riesgo de conflictos en Europa. Inaugurado en Viena (marzo de 1991), la labor del CPC se redujo en su etapa inicial a apoyar la aplicación de las MFCS. Sin embargo, la CP dejaba abierta la posibilidad de que el Centro pudiese asumir otros cometidos adicionales relacionados con procedimientos para la conciliación de controversias, así

¹⁸⁸ La idea de crear un órgano de la OSCE especializado en la prevención de los conflictos, fue sugerida en marzo de 1989, en el seno de las negociaciones de las MFCS por algunos países del TV (Bulgaria, Checoslovaquia, la RDA y Hungría). Pero la mayoría de los participantes en la OSCE no la tuvieron en cuenta por considerarla demasiado prematura y poco realista. Situación que cambiaría meses más tarde.

¹⁸⁹ Vid. E. GRECCO (1994) "The Role of the Conflict Prevention Centre in the Security System of the CSCE", *Helsinki Monitor*, vol. 5, núm. 1, p. 7. El CPC y su función en la Nueva Europa han sido analizados en profundidad por V.Y. GHEBALI (1991) "Une Institution nouvelle: le Centre de la CSCE pour la prévention des conflits en Europe", *Le Trimestre du Monde*, 1er. Trimestre, pp. 123-129.

como para el arreglo de las mismas¹⁹⁰.

La CP estipulaba dos estructuras de funcionamiento para el CPC:

- a. el Comité Consultivo (CC), compuesto de representantes de todos los estados participantes, que por regla general, eran los Jefes de Delegación ante las negociaciones de las MFCS¹⁹¹,
- b. la secretaría del CPC que llevaba a cabo las tareas que le asignaba el CC (como las de establecer y mantener un banco de datos en base a la información militar de las MFCS).

La división de opiniones en cuanto a las funciones que debía desempeñar el CPC continuó a lo largo de las reuniones de los Consejos de Berlín y de Praga. En este último Consejo se le atribuyeron ciertas competencias al CC (bajo la dirección del CS) en la ejecución de misiones de investigación sobre actividades militares no usuales, lo que se interpretó como cierta ventaja a favor de los que deseaban un papel de más peso para el CPC en la Nueva Europa. Sin embargo, las decisiones adoptadas en la Reunión de Continuidad de Helsinki, significaron el triunfo definitivo de los que habían bregado por un CPC de carácter limitado. En efecto, el Documento de Helsinki II establecía que las MFCS se tratarían en un foro nuevo, el FCS, dejando al CC tareas de implementación de algunas misiones de la OSCE (por ejemplo las que se llevaron a cabo en Kosovo en 1992). Así desaparecía uno de los cometidos iniciales del CPC como eran las cuestiones relativas a las MFCS. En el CM de Roma (diciembre 1993) se decidió la disolución del CC y la secretaría del CPC pasó a depender de la de Viena. En la actualidad, el CPC desempeña funciones de tipo

¹⁹⁰ Sobre el papel del CPC y el arreglo pacífico de controversias vid. M.P. ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA (1992) "Nuevas Perspectivas del Arreglo Pacífico de Conflictos en Europa", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 2, pp. 461-490.

¹⁹¹ Las funciones del CC eran las siguientes: celebrar las reuniones que se convocasen en virtud del mecanismo relativo a las actividades militares insólitas, evaluar su aplicación, preparar los seminarios sobre las doctrinas militares, ser foro de discusión de la información intercambiada según las MFCS, ser responsable de la red de comunicaciones dentro del mandato del CPC.

técnico como son la coordinación de bases de datos, el apoyo operacional a las misiones OSCE y gestión del sistema de comunicaciones. El balance general sobre la existencia del CPC muestra una institución poco relevante en relación a las funciones primigenias para las que fue creada. El CPC ha perdido la guerra en su lucha por ser la institución básica en la prevención de conflictos. En dicha guerra han salido ganadoras otras instituciones y foros de negociación del espacio OSCE, como son la OIDDH y el FCS.

a.4. La Asamblea Parlamentaria

La AP de la OSCE es una asamblea parlamentaria diferente del resto de las asambleas existentes en el espacio euro-atlántico (por ejemplo las asambleas de la UEO, del Consejo del Atlántico Norte, del Consejo de Europa, y el mismo Parlamento Europeo). Su diferencia estriba en que es un órgano parlamentario joven y atípico. La juventud de la AP es obvia, sólo cinco años de vida. La atipicidad de la AP es doble. Por una parte, sus dimensiones y su heterogeneidad, puesto que agrupa a la práctica totalidad de los estados del espacio euro-asiático-atlántico (se extiende de Vancouver a Vladivostok, englobando 55 realidades nacionales diferentes). Por otra parte, la AP es atípica dentro del mismo contexto de la OSCE, en lo que concierne a la representatividad de los estados (están presentes de forma proporcional y no igualitaria) y en lo que respecta al mecanismo de toma de decisiones (el plenario decide por mayoría). Estas peculiaridades hacen que se examine con más detenimiento esta institución¹⁹².

¹⁹² El tema de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE ha sido tratado en E. BARBÉ y N. SAINZ (1997) "Die OSZE-Versammlung: Instrument einer neuen Friedensordnung", en E. KUPER y U. JUN (eds.) *Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*, Opladen, Leske-Budrich, pp. 177-202; T. BUCHSBAUM (1993) "The 1993 Session of the CSCE Parliamentary Assembly", *Helsinki Monitor*, vol. 4, núm 4, pp. 26-35, ídem (1995) "The 1994 Session of the CSCE Parliamentary Assembly", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 1, pp. 32-37.; R. ESTRELLA (1991) "La creación de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE", *Revista de la OTAN*, núm. 5, pp. 23-26; R.S. OLIVER (1996) "The OSCE Parliamentary Assembly", *Helsinki Monitor*, vol. 7, núm. 1, pp. 42-57 y J. RUPÉREZ (1996) "The 1996 Session of the OSCE Parliamentary Assembly", *Helsinki Monitor*, vol. 7, núm. 4, pp.72-74.

La creación de un órgano parlamentario fue una idea presente en algunos de los modelos de creación de instituciones permanentes que abordasen las cuestiones de seguridad en Europa. En ese sentido hay que recordar el "modelo de las alianzas" y el "modelo independiente" descritos al comienzo del capítulo. Esta idea volvió a resurgir con motivo de los cambios operados en Europa tras la caída del muro de Berlín. Es más, en la propuesta del Consejo Atlántico de Londres (julio 1990) sobre la institucionalización de la OSCE se mencionaba la posibilidad de establecer una asamblea siguiendo el modelo del Consejo de Europa. Sin embargo, la creación de la futura AP de la OSCE y, sobre todo, el modelo a adoptar por ella reflejaron, una vez más, las diferencias existentes entre algunos de los participantes en la Organización, en especial franceses y estadounidenses. Mientras que Francia proponía la asamblea del Consejo de Europa como embrión de la AP de la OSCE, Estados Unidos desestimaba el Consejo de Europa considerado excesivamente "burocrático", pero especialmente demasiado "europeo"¹⁹³. Las consecuencias de estas diferencias se ponen de manifiesto en la CP donde se establece una AP vaga e imprecisa¹⁹⁴, destinada más a complementar el entramado institucional de la OSCE que a desempeñar una función específica.

Durante la cumbre de París de 1990, el presidente del gobierno español propuso la ciudad de Madrid como lugar de reunión para sentar las bases de la futura Asamblea¹⁹⁵. Aceptada esta proposición, los representantes de 34 estados adoptaron,

¹⁹³ La idea primigenia de vincular la futura asamblea de la OSCE al Consejo de Europa fue propuesta por la CE en la reunión del Consejo Atlántico de Londres (5-6 de julio 1990). Esta proposición, recogida por la Alianza Atlántica (Declaración de Londres), no fue vista con buenos ojos por el Congreso de los Estados Unidos que consideraba "peligrosa" cualquier iniciativa que implicase pérdida de presencia estadounidense en Europa. De ahí, que no se enviasen representantes a la reunión del Consejo de Europa (setiembre de 1990) que trató el tema de la AP. El Consejo de Europa es una institución demasiado "europea" tanto en su composición como en el ámbito geográfico que comprende, vid. BARBE y GRASA (1992), op. cit., p. 37.

¹⁹⁴ Esta vaguedad e imprecisión se hacen patentes en la falta de referencias al aspecto parlamentario de la OSCE en el documento suplementario de la CP, vid GHEBALI (1992), op. cit., p. 180.

¹⁹⁵ La propuesta española se inscribía dentro de los objetivos de la diplomacia española en la post-guerra fría: "unir" la nueva Europa, volcada hacia el Este, con la dimensión mediterránea del Continente, vid. ZALDIVAR, C. (1991) "El año que nunca acabó. La política exterior de España en

en abril de 1991, una *Resolución final concerniente al establecimiento de la Asamblea Parlamentaria de la CSCE*. Documento que se convertía en la carta fundacional del órgano parlamentario de la Conferencia. La Resolución de Madrid creó una Asamblea definida por el pluralismo de su composición, la simplicidad estructural y la cooperación entre los participantes y con otras instituciones, en los ámbitos de la seguridad, la cooperación económica y los derechos humanos. La Resolución de Madrid habla de un espacio de diálogo, abierto a todos los participantes en la CSCE, que refleje los valores de la democracia parlamentaria pluralística. Esta afirmación nos lleva a considerar al órgano parlamentario de la OSCE como un espacio con funciones de "iniciación" a la democracia en el caso de los países del ex-bloque del Este.

La AP de la OSCE se caracteriza por su simplicidad. Dicha simplicidad se manifiesta en sus reglas de funcionamiento y en su estructura organizativa: a. la AP se reúne en plenario una vez al año, durante un máximo de cinco días; b. los plenarios se celebran de forma rotatoria entre las capitales de los estados participantes; c. la toma de decisiones se lleva a cabo según dos modalidades, la de mayoría simple (excepcionalmente la mayoría cualificada de dos tercios) cuando el plenario debate asuntos de tipo general; y el consenso que es utilizado por el comité de presidentes de delegación¹⁹⁶; d. la AP tiene un secretariado permanente en Copenhague, de tamaño reducido.

La AP, en su corta vida, ha sesionado en forma de plenario en seis ocasiones, Budapest (1992), Helsinki (1993), Viena (1994), Ottawa (1995) Estocolmo (1996) y Varsovia (1997). La agenda de trabajo de la Asamblea ha crecido en paralelo a los problemas de la Nueva Europa. Dichos problemas son debatidos siguiendo el método de trabajo de la Conferencia, es decir, agrupándolos en tres canastas: seguridad,

1990", *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 17-28.

¹⁹⁶ La Resolución de Madrid crea, junto al plenario, un comité de presidentes de delegación que tuvo funciones destacadas durante el período de puesta en marcha de la Asamblea. El mencionado comité fue el encargado de establecer las normas de funcionamiento y de organización de la AP.

cooperación económica y dimensión humana. Al final de los debates en plenario, y tras la votación, se adopta una *Declaración* que tiene valor de recomendación. Las Declaraciones de Budapest, Helsinki, Viena, Ottawa, Estocolmo y Varsovia han incluido recomendaciones específicas sobre la situación en los territorios de la ex-Yugoslavia, sobre los estados bálticos, Nagorni-Karabaj, Turquía (situación de los kurdos), Mediterráneo, Chechenia y Moldova.

Las actividades de la AP dentro del espacio OSCE han ido creciendo y consolidándose paulatinamente. Así a la incipiente tarea de "observar elecciones", se ha sumado la puesta en práctica de un "Programa de Asistencia Democrática para los países de la ex-URSS". Programa que pretende ayudar al desarrollo de las instituciones democráticas en esos países.

La Asamblea ha manifestado su apoyo a todos los mecanismos, instrumentos e instituciones del proceso de Helsinki destinados a la prevención y la gestión de conflictos. La AP incluso se ha autodefinido como instrumento para alentar soluciones pacíficas y democráticas en casos de crisis regionales¹⁹⁷. En el campo de la seguridad, ha señalado el compromiso fundamental de los parlamentos nacionales en las cuestiones de seguridad, así como el papel que éstos pueden desempeñar en las relación entre civiles y militares¹⁹⁸. En el ámbito de las cuestiones de la cooperación económica, la AP ha mostrado su apoyo a los procesos de reconversión de la industria de armamento en los países de Europa Central y Oriental¹⁹⁹. En la dimensión humana, la Asamblea ha manifestado su interés particular en la cuestión de la protección de los derechos de las minorías nacionales, apoyando la labor del

¹⁹⁷ CSCE/Asamblea Parlamentaria, *Declaración de Budapest* (1992), Capítulo I, parág. 12.

¹⁹⁸ CSCE/Asamblea Parlamentaria, *Declaración de Helsinki* (1993), Capítulo I, parág. 12.

¹⁹⁹ CSCE/Asamblea Parlamentaria, *Declaración de Budapest* (1992), Capítulo I, parág. 8.

ACMN²⁰⁰. Desde 1995, y a raíz de una iniciativa alemana, se está elaborando el borrador de un "Código de conducta sobre los aspectos político-democráticos de la cooperación" en el seno de la AP. El objetivo de Código es reforzar aún más la labor de la OSCE en el ámbito de la democracia y de los derechos humanos²⁰¹.

Puede concluirse que en la actualidad, la AP desempeña más el papel de espacio parlamentario pedagógico y el de instrumento de alerta temprana de conflictos que el propio de sus homólogas del espacio euro-atlántico. De ahí su particularidad.

b. Instituciones de carácter unipersonal

b.1. El Secretario General

La creación del cargo de SG de la OSCE fue decidida durante el CM de Estocolmo (diciembre 1992) con el objetivo de mejorar la capacidad operativa de la Organización. El SG actúa bajo la dirección del PEE, siendo designado por el CM, para un período de tres años ampliable a dos más.

Al SG se le encomienda la gestión de las estructuras y de las operaciones de la CSCE, así como la función de asegurar el cumplimiento de las decisiones que se adopten en el seno de la Organización. La figura del SG, al supervisar la labor de la Secretaría de la OSCE, del CPC y de las secciones de administración y presupuesto²⁰², se convierte en el principal aglutinador y coordinador de las tareas

²⁰⁰ La AP ha reflejado también su preocupación por la situación de los refugiados involuntarios, en especial en el caso de la ex-URSS (vid. *OSCE/Asamblea Parlamentaria. Declaración de Ottawa* (1995), Capítulo III, parág. 138)) y ha solicitado una colaboración más estrecha entre la OSCE y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, en el tema de los refugiados y desplazados (vid. *OSCE/Asamblea Parlamentaria, Declaración de Estocolmo* (1996), Capítulo III, parág. 82).

²⁰¹ Vid. SPENCER (1996), op. cit., p. 48.

²⁰² A raíz de los cambios introducidos por el Consejo de Roma, el SG asumió, en 1994, la responsabilidad de coordinar la Secretaría de la OSCE con sede en Viena.

de la OSCE²⁰³.

Para ocupar el puesto de primer SG, fue designado el embajador alemán ante la OSCE, HÖYNCK, quien asumió el cargo en Viena, en junio de 1993, por un período de tres años. Le sucedió en el cargo de SG, el embajador italiano ante la OSCE, ARAGONA²⁰⁴.

Si bien las funciones del SG se dirigen más hacia el campo de la gestión y de la administración de la OSCE, uno de los mandatos que se le confiere lo convierte en un instrumento de la diplomacia preventiva de la Organización, ya que puede actuar como representante del PEE. El SG realiza actividades encaminadas a que los objetivos de la OSCE se desarrollen plenamente. Ejemplos de estas actividades son la intensificación de las políticas de participación e inclusión en la OSCE de los nuevos participantes y el mantenimiento de contactos con organizaciones internacionales para la coordinación de actividades comunes. Como muestra del interés en incentivar e intensificar las consultas políticas con los estados de reciente incorporación, el SG visitó, en 1994, los cinco estados del Asia Central (Kazakstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) participantes en la OSCE²⁰⁵. Basándose en el informe que el SG realizó, con ocasión de esta visita, el CS adoptó la decisión de establecer un programa de intensificación de la integración de esos estados participantes de Asia Central. La idea subyacente del programa es trabajar cooperativamente para la resolución de los problemas urgentes que afectan a esa zona de la ex-URSS. El programa comprende, entre otras cosas, el ofrecimiento de

²⁰³ En su calidad de más alto cargo administrativo de la OSCE, el SG aconseja sobre las implicaciones financieras de las propuestas que se presentan y coordina las cuestiones económicas vinculadas al personal y a los servicios de apoyo a las instituciones de la OSCE.

²⁰⁴ La elección de un nuevo SG no estuvo exenta de polémica. El embajador húngaro ante la OSCE, GYARMATI, se perfiló durante largo tiempo como el candidato más seguro para suceder a HÖYNCK. Sin embargo, la candidatura húngara fue vetada por Eslovaquia (cabe recordar los problemas de minorías que afectan las relaciones húngaro-eslovacas); al respecto vid. A. BLOED (1996), "OSCE Chronicle", *Helsinki Monitor*, vol. 7, núm., p. 86.

²⁰⁵ Vid. al respecto "Informe del Secretario General de la CSCE acerca de su visita a los Estados participantes de Asia Central recientemente admitidos" CSCE/27-CSO (1994), Diario 3, Anexo 4.

estancias de corta duración en la Secretaría de la OSCE y en la OIDDH a funcionarios de Asia Central; la constitución de un fondo con el que sufragar sus gastos de viaje para asistir a los seminarios y estancias; el seguimiento de proyectos relacionados con la formación de instituciones democráticas; y el establecimiento en esos países de Asia Central de una Oficina de enlace con la CSCE²⁰⁶.

El SG se encarga también, por decisión del CM, de informar sobre las condiciones de realización de elecciones en los países OSCE. En este sentido, y a raíz de la visita realizada al Tayikistán (enero 1996) y del informe correspondiente, el CoP decidió recomendar la suspensión de las elecciones, al no existir una infraestructura democrática satisfactoria²⁰⁷.

En general, puede afirmarse que la labor del SG, en sus cuatro años de gestión, ha sido satisfactoria tanto en el ámbito administrativo, como en el de la prevención de conflictos.

b.2. El Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales

La idea de crear un ACMN fue sugerida por la diplomacia holandesa en 1991, cuando este país ocupaba la presidencia comunitaria²⁰⁸. Dicha idea se propuso de manera formal con motivo de la reunión de Praga del CM. Finalmente, en la Reunión de Continuidad de Helsinki de 1992, se decidió la creación de la figura del ACMN²⁰⁹.

²⁰⁶ La Oficina de enlace comenzó a funcionar en julio de 1995, bajo la responsabilidad del diplomático austríaco REZNICK.

²⁰⁷ Vid. *OSCE/Permanent Council, Journal*, núm. 3, 12 de enero 1995.

²⁰⁸ Sobre el tema del ACMN vid. D. CHIGAS (1994) "Bridging the gap between Theory and Practice: The CSCE High Commissioner of National Minorities", *Helsinki Monitor*, vol. 5, núm. 3, pp. 27-41 y HUBER, K. y ZAGMAN, R. (1993) "Towards the prevention of ethnic conflict in CSCE: The High Commissioner on National Minorities and Other Developments", *International Journal on Group Rights*, núm. 1, pp. 51-68.

²⁰⁹ Vid. *CSCE/Documento de Helsinki II, Los Desafíos del Cambio*, sección I, parág. 23.

La figura del ACMN constituye un instrumento de carácter práctico dentro de la estructura de la diplomacia preventiva de la CSCE, nacida tras Helsinki II. En el documento de clausura de la reunión se determina que su cometido esencial es el de ser "instrumento de prevención de conflictos en la fase más temprana que sea posible"²¹⁰. Al ACMN, bajo la tutela del CS, le corresponde dar *pronta alerta* y adoptar *pronta acción* con respecto a las cuestiones relacionadas con minorías nacionales que puedan transformarse en un conflicto o que afecten a la paz, la estabilidad o a las relaciones entre los estados participantes.

Para poder llevar a cabo sus tareas, el ACMN dispone de la infraestructura y de los medios de la OIDDH, así como de la ayuda que pueda solicitar a expertos en cuestiones específicas²¹¹

El Tercer CM de la OSCE, que tuvo lugar en Estocolmo, nombró al diplomático holandés VAN DER STOEL (antiguo ministro de asuntos exteriores) como ACMN por un período de tres años siendo reelegido nuevamente en 1996 (el mandato sólo puede renovarse una vez). Desde su nombramiento (enero de 1993) hasta la RR de Lisboa (diciembre de 1996), el ACMN, cuya oficina se encuentra en la Haya, ha desarrollado una actividad extremadamente intensa, lo que pone de manifiesto la importancia creciente de las cuestiones relacionadas con las minorías nacionales.

El ACMN, en su labor de evaluar y, en la medida de lo posible, aliviar en su fase más temprana los problemas generados por cuestiones de minorías nacionales, está trabajando en Albania (minoría griega); Estonia (minoría ruso parlante); ARYM (población de origen albanés); Kazakstán y Kirguistán (minorías en general); Eslovaquia (minoría magiar), Hungría (minoría eslovaca); Letonia (ley de

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Si el ACMN decide recurrir a los servicios de los expertos, que no pueden exceder el número de tres, debe establecer un mandato y un calendario claramente definidos para las actividades de los mismos. El ACMN elige los expertos de una lista establecida en la OIDDH.

ciudadanía); Rumanía (protección de grupos étnicos, particularmente romaníes) y Ucrania (minorías en Crimea). En la actualidad el ACMN es la institución más prestigiosa de la OSCE. Esto se debe a los resultados positivos que está obteniendo en algunas de las cuestiones en las que participa, tal es el caso de las minorías en Estonia, Letonia, Hungría y Eslovaquia²¹².

c. Reuniones regulares

c.1. Foro Económico

En la reunión del CM de Praga (enero de 1992), los ministros de asuntos exteriores acordaron crear un Foro Económico (FE) en el marco del CS. Es decir que el CS se reúne como FE, por lo menos una vez al año, para estimular políticamente "el diálogo sobre la transición a las economías de mercado libre y el desarrollo de tales economías como contribución esencial para el desarrollo de la democracia".

Al ser el FE el mismo CS se rige por las disposiciones aplicables a todas las reuniones ordinarias del CS. El FE sirve como foro de examen del cumplimiento de los compromisos de la OSCE en las esferas de la economía, medio ambiente y ciencia y tecnología. Entre sus funciones destacan la de difundir información, la de ayudar a definir los problemas estructurales y la de sugerir medidas prácticas para fomentar la cooperación económica. La creación del FE de la OSCE, así como sus competencias, en extremo limitadas, no generaron controversia alguna dentro del seno de la Organización. Debe recordarse que fue una propuesta estadounidense apoyada

²¹² Con respecto a Hungría y Eslovaquia, un equipo de expertos, acompañados por un asesor del ACMN, visitó ambos países como parte de una serie de visitas planeadas a lo largo de dos años con el objetivo de estudiar la situación de las minorías respectivas. Como producto de las visitas se realizaron informes que fueron presentados a los gobiernos húngaro y eslovaco. Dichos informes contenían recomendaciones para una eficaz resolución de los problemas de minorías. En el caso de Hungría, se formularon recomendaciones sobre la *Ley Húngara sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas*, incluido el de la representación de las minorías en el Parlamento. En el caso de Eslovaquia, las recomendaciones se centraron en cuestiones lingüísticas (la introducción del húngaro, junto al eslovaco, en el sistema educativo).

por países de Europa Central, en especial Polonia, Checoslovaquia y Hungría.

La primera reunión del FE se celebró en marzo de 1993 (20ª reunión del CAF). El Foro instó tanto a los estados participantes en la OSCE como a las organizaciones internacionales invitadas (OCDE, BEI, BERD, CEPE, PNUMA, BIRD, FMI, OIT), a aportar fondos para organizar y financiar seminarios y reuniones de expertos pertinentes²¹³.

La segunda reunión del FE (26ª reunión del CAF) se celebró en marzo de 1994. El FE consideró, en particular, cuestiones relacionadas con la creación de infraestructuras que permitiesen el desarrollo económico y social sostenible en el área de la OSCE. En esta reunión participaron representantes de Argelia, Egipto, Israel, Marruecos y Túnez en calidad de EMNP y también ONGs. Al discutir la funciones del FE se puso de relieve la necesidad de participación de todos los agentes relacionados en la reforma y el desarrollo económicos; en especial, la plena colaboración del sector privado²¹⁴.

La tercera reunión del FE (segunda reunión del CS) se celebró en junio de 1995. El FE prestó especial atención a la cuestión de la cooperación regional, subregional y transfronteriza en el área OSCE. En ese sentido se destacó el papel que tal cooperación podría tener en el estímulo del comercio, de las inversiones y de las infraestructuras para el área²¹⁵.

La cuarta reunión del FE tuvo lugar en marzo de 1996. A este encuentro

²¹³ En el marco de continuidad de este primer FE, se celebró en Bishek (Kirguistán), en febrero de 1994, un seminario sobre la pequeña y mediana empresa en las economías en transición.

²¹⁴ El segundo seminario de seguimiento del FE se celebró en Tallín (Estonia), setiembre 1994, y el tema tratado fue "Actividades económicas y medio ambiente".

²¹⁵ La implementación de la dimensión económica de la OSCE se complementó con dos seminarios: uno, sobre "El turismo como promoción del buen entendimiento entre culturas", que tuvo lugar en Bucarest (6-7 de noviembre de 1995); y el otro que se realizó en Sofía (15-17 de noviembre de 1995) sobre "Estabilidad y cooperación en el Mar Negro".

asistieron, además de los representantes de los estados participantes y de algunos EMNP, Japón y la República de Corea. El tema central a debatir fue el de los "Aspectos económicos de la seguridad y el papel de la OSCE". Las discusiones se basaron en dos aspectos principales: el fomento de la confianza económica en orden a promocionar la seguridad,; y la gestión de los aspectos sociales y políticos de los procesos de transición económica²¹⁶.

El quinto FE tuvo lugar en Praga en junio de 1997 y el tema debatido fue "Economía de Mercado y el Estado de Derecho". Al margen de las discusiones sobre el tema tratado, es importante destacar en esta reunión del FE la activa participación de representantes del sector privado. Como producto de esta participación fue la idea de convocar un Congreso Europeo de Negocios (Bonn, diciembre de 1997)²¹⁷.

En suma, se puede afirmar que el establecimiento del FE, el único espacio de la OSCE que aborda el ámbito de la dimensión económica, tuvo como objetivo paliar el déficit notorio de dicha dimensión en el seno de la Organización. Es indudable, a tenor de la descripción realizada de las funciones y de las actividades del FE, que esta institución no tiene la misma relevancia que otros espacios de diálogo y de negociación dentro del marco OSCE, como es el caso del FCS. Sin embargo, el FE se ha convertido, desde su creación en 1992, en un medio para la detección de situaciones de "inseguridad" socio-económica en el área OSCE. Y es aquí donde debe radicar la importancia de este espacio. Si se observan los actores que han participado (estados OSCE, AMPC, Japón, República de Corea, organizaciones internacionales, ONG's) en los encuentros del FE, la agenda de los temas tratados (desarrollo económico y social sostenible, cooperación regional y transfronteriza, etc.) y los seminarios realizados (pequeña y mediana empresa, actividades económicas y medio ambiente, etc.); el FE se convierte en el mejor punto de partida para la adopción de

²¹⁶ En noviembre de 1996, tuvo lugar una reunión especial del CoP para potenciar la dimensión económica de la OSCE.

²¹⁷ Vid. *OSCE/EF(SC)* Diario 3, Anexo, 13 de junio 1997.

estrategias encaminadas a la solución global de los problemas socio-económicos de los países vinculados a la OSCE²¹⁸.

c.2. Foro de Cooperación en Materia de Seguridad

El Foro de Cooperación en Materia de Seguridad (FCS) nació como producto de las decisiones adoptadas en la Reunión de Continuidad de Helsinki (julio 1992). La creación del Foro tenía como objetivo poner fin al papel limitado que tenía la OSCE en el ámbito de la seguridad. Hasta entonces, la OSCE sólo se ocupaba de las negociaciones de la MFCS, quedando el tema del desarme convencional en Europa como competencia de otro foro, las FACE. El FCS se convertía, según lo estipulado en el Documento de Helsinki II, en el encargado de llevar a cabo una doble función en el ámbito de la seguridad. En primer lugar, negociar medidas concretas para la reducción de las fuerzas armadas convencionales, lo que suponía incorporar el desarme convencional al ámbito de la Organización. De esa forma desarme convencional y MFCS constituían un todo global en el tratamiento de la seguridad. En segundo lugar, se le encomendaba la tarea de actuar como proceso encargado de reducir el riesgo de conflicto en el área de la OSCE conjuntamente con el CPC (pero no se indicaba cómo). Así, esta última función vinculaba de manera imprecisa al FCS con el CPC. De esta forma, se pretendía ir disminuyendo las responsabilidades del CPC (las pocas que había tenido) y creando al mismo tiempo un FCS bastante ambiguo y flexible. Es más, las tareas otorgadas al FCS en el ámbito de la seguridad tampoco quedaban claras. La idea subyacente detrás de esta poca "claridad" o vagas provisiones (tanto para el CPC como en especial para el FCS) era la de no crear una estructura demasiado desarrollada a nivel de la seguridad que pudiese rivalizar no solo con otras instituciones extra-OSCE (OTAN), sino también intra-OSCE (como el CS, mecanismo de decisiones cuasi-permanente en la OSCE e instrumento de prevención

²¹⁸ Cabe recordar que en el CM de Copenhague se decidió la creación de un Coordinador de la OSCE en actividades económicas y medioambientales.

y gestión de crisis).

Como consecuencia de estas imprecisiones institucionales, el FCS nació con una estructura de funcionamiento muy simple: un Comité Especial y un Comité Consultivo. El Comité Consultivo se reunía "para negociar sobre control de armamento, desarme y fomento de la confianza y la seguridad"²¹⁹. Dicho Comité, cuya composición era la misma que la del Comité Especial, tenía cometidos poco precisos, de los que el Documento de Helsinki II solo mencionaba que "se reunirá en relación con la tareas actuales y futuras del CPC"²²⁰.

Con motivo de las modificaciones institucionales que tuvieron lugar en el CM de Roma (diciembre 1993), el Comité Consultivo del FCS desapareció, quedando el Comité Especial como el órgano central permanente encargado de las consultas, negociaciones y formulación de decisiones en todas las áreas relacionadas con el fomento de la seguridad y la cooperación (militar), lo que se traduce en la mínima expresión institucional dentro de la OSCE.

Desde sus inicios (setiembre de 1992) el FCS ha trabajado en dos grandes áreas. La primera de las áreas es la de la armonización de las obligaciones contraídas por los estados en el ámbito de los distintos acuerdos (MFCS, FACE y Cielos Abiertos). La segunda de las áreas es la de la realización de un Código de Conducta político-militar, el cual vio la luz en diciembre de 1994, con motivo de las decisiones adoptadas en la RR de Budapest. El Documento de Budapest dió un paso hacia adelante al detallar (aunque sin mucha precisión) la tareas del FCS; entre ellas "la de prestar atención al tratamiento de los problemas de la seguridad regional (con inclusión de crisis) de manera flexible y en la forma adecuada a cada caso";

²¹⁹ CSCE/Documento de Helsinki II, *Los Desafíos del Cambio* (1992), sección V, parág. 30.

²²⁰ Ibid, parág. 31

adjudicando al FCS funciones de gestión de crisis²²¹.

Al realizar la valoración del FCS como espacio de negociación de la OSCE aparecen dos elementos sustantivos. El primero es, como se ha apuntado, la escasísima estructura institucional que gestiona el FCS (sólo el Comité Especial). En este sentido, el FCS conservaría el espíritu de "simplicidad" que ha caracterizado el proceso de Helsinki. El segundo elemento es, en relación inversa al primer elemento mencionado, la gran cantidad de negociaciones que tienen lugar en su seno (MFCS, FACE, Cielos Abiertos, desarme convencional), que convierte al FCS en un verdadero "cajon de sastre" en el ámbito de la seguridad. Está claro que los elementos mencionados, mínima expresión institucional y amplia agenda, hacen del FCS una institución diferente dentro de la OSCE.

3.3. Mecanismos OSCE

Por "mecanismo OSCE" se puede entender el conjunto de procedimientos y actividades que se desarrolla en fases sucesivas y que tiene por objetivo asegurar la observancia de los compromisos alcanzados por los estados participantes. La característica fundamental de un "mecanismo OSCE" es la grado de autonomía que presenta con respecto a otros mecanismos e instituciones de la Organización. Los mecanismos OSCE trabajan en dos ámbitos específicos: a. el de la seguridad y b. el de la dimensión humana

a. Mecanismos en el ámbito de la seguridad

²²¹ CSCE/Documento de Budapest. *Una Asociación en una Nueva Era*. (1994), Capítulo V. En el Documento de Budapest aparece un compendio de documentos y medidas adoptados por el Comité Especial del FCS desde setiembre de 1992: Documento de Viena (1994); Intercambio global de información militar; Principios que rigen las transferencias de armas convencionales; y Medidas estabilizadoras para situaciones de crisis generalizadas; *ibid.*; anexo.

Sobre el FCS y sus actividades vid. V.Y. GHEBALI (1993) "The CSCE Forum for Security and Cooperation: The Opening Gambits", *NATO Review*, vol. 41, núm. 3, pp. 23-27. e *ídem* (1994) "The First Arms Control Agreement of the CSCE: Achievements of the Forum for Security and Cooperation between Helsinki and Budapest", *Helsinki Monitor*, vol. 5, núm. 3, pp. 63-68.

En el ámbito de la seguridad la OSCE ha desarrollado y perfeccionado los mecanismos referidos a actividades militares no usuales y al arreglo pacífico de controversias.

a.1. Mecanismo de Viena sobre actividades militares no usuales (1990)

El *Mecanismo de Viena sobre actividades militares no usuales* se estableció en noviembre de 1990, como parte de una serie de nuevas MFCS. Dicho mecanismo, conocido en el ámbito de la OSCE como *Mecanismo de Viena* (perfeccionado en 1992), se desarrolla en dos fases. En la primera, el estado participante inquieto por una actividad inusual o insólita, podrá transmitir una petición de explicaciones a otro estado participante. La respuesta de este último al solicitante no deberá exceder las 48 horas. Si la respuesta, transmitida a todos los estados OSCE, no satisficiera al estado requiriente, se inicia la segunda de las fases. La segunda fase tiene dos opciones: el estado requiriente puede pedir una reunión bilateral con el estado requerido o por el contrario una reunión de todos los participantes (ambas reuniones deben realizarse en un plazo máximo de 48 horas), siendo el CPC el foro de tal reunión. En julio de 1991, este mecanismo fue activado por Austria e Italia en el caso de la crisis en los territorios de la ex-Yugoslavia²²².

a.2. Mecanismo de Berlín para situaciones de emergencia (1991)

La adopción del *Mecanismo de Consulta y Cooperación en relación con las situaciones de emergencia*, fue adoptado por el CM de Berlín (junio de 1991). Este mecanismo, denominado habitualmente *Mecanismo de Berlín*, fue objeto de discusión durante las reuniones preparatorias de la Cumbre de París (setiembre-noviembre 1990), pero no prosperó por la oposición, en especial, de tres países: la URSS, que

²²² En la 6ª Reunión del Comité Consultivo del CPC, a petición de Austria, apoyada por Italia, y de conformidad con el *Documento de Viena de 1990 de las negociaciones sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad*, se iniciaron contactos entre los participantes sobre actividades militares insólitas y no previstas en Yugoslavia.

no deseaba la injerencia internacional en el caso de los estados bálticos; Turquía, que temía que pudiese ser utilizado por Grecia en relación a la cuestión de Chipre; y Estados Unidos que consideraba que dicho mecanismo podía otorgar poder sustantivo a la OSCE en el área de la seguridad europea.

Si bien, en junio de 1991, se decide la adopción del *Mecanismo de Berlín*, la URSS lo acepta con ciertas condiciones, plena aplicación de los principios del AF, en particular el de no injerencia en asuntos internos. Sin embargo, en setiembre de ese mismo año (inmediatamente después del golpe de estado), los soviéticos no se opusieron a la adopción de un mecanismo de dimensión humana que ponía en "entredicho" el principio de no injerencia.

El *Mecanismo de Berlín* consta de dos fases. En la primera, un estado participante ve con preocupación que se está gestando una situación de emergencia por lo que pide aclaración al estado o estados involucrados, debiendo responder éste o éstos en el plazo de 48 horas. Si la situación continua y, ya en una segunda fase, el estado peticionario puede solicitar, con el apoyo de doce estados, la reunión de emergencia del CS para tratar la cuestión. Este mecanismo fue utilizado en el caso de los conflictos yugoslavos²²³ y como consecuencia del empeoramiento de la crisis de Nagorni-Karabaj²²⁴. Hungría invocó, en octubre de 1992, el mecanismo de Berlín en relación al conflicto con Checoslovaquia por la presa de Gabčíkovo (construida sobre el río Danubio). Sin embargo el mecanismo no pasó más allá de la primera fase por dos motivos. El primero, porque se realizaron las aclaraciones (fase de clarificación) pertinentes. El segundo motivo fue porque Hungría no consiguió el apoyo de los doce países necesarios para la puesta en marcha del mecanismo.

²²³ El mecanismo de emergencia se puso en marcha al solicitar Austria y Luxemburgo información sobre la situación en los territorios yugoslavos, petición apoyada por la Comunidad Europea.

²²⁴ La puesta en marcha del mecanismo sobre situaciones de emergencia fue solicitada por Azerbaiyán apoyado por Albania, Alemania, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Turquía; vid. *CSCE/3-EM* Diario, 26 de abril de 1993.

a.3. Mecanismos para el arreglo de controversias por medios pacíficos

El informe de la *Reunión de La Valetta sobre arreglo de Controversias por Medios Pacíficos* (febrero de 1991) fue el primer paso sustantivo en la adopción de un mecanismo para el arreglo pacífico de controversias en el proceso OSCE. Este procedimiento, denominado *Mecanismo de La Valetta*, implica la participación obligatoria de un tercero cuando una controversia no puede resolverse por otros medios pacíficos²²⁵. Sin embargo, este procedimiento permite una excepción que constituye la debilidad del mismo. Dicha excepción consiste en que el mecanismo no se establece o se interrumpe si una de las partes considera que la controversia afecta cuestiones relacionadas con la integridad territorial, la defensa nacional, la soberanía de un territorio o la jurisdicción sobre otras zonas²²⁶. De más está decir que el mecanismo no ha sido usado hasta el presente.

En 1992 se produjeron progresos sustanciales en el campo del arreglo pacífico de controversias. En octubre, en la Reunión de Ginebra de expertos sobre el tema, se diseñó un proceso de conciliación y arbitraje que fue adoptado formalmente en el documento del Consejo de Estocolmo (diciembre de 1992), bajo el nombre de *Convención de Conciliación y Arbitraje de la OSCE*. La Convención, producto de una propuesta francesa, fue firmada por 38 estados²²⁷ y ha sido ratificada a 1997 por 26²²⁸, es el primer instrumento de OSCE que trascendió el nivel político de los compromisos de la Organización vinculando jurídicamente a los signatarios. La Convención dispone la creación de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje (cuya sede

²²⁵ CSCE/Informe de la Reunión de Expertos de la CSCE sobre Arreglo de controversias por medios pacíficos, *Principios para el Arreglo de Controversias* (1991), parág. 7.

²²⁶ Ibid., parág. 1.

²²⁷ Los países que no han firmado esta Convención son: Azerbaiyán, Belarús, España, Estados Unidos, Estonia, Georgia, Irlanda, Kazajstán, Kirguizistán, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Santa Sede, Turkmenistán, Turquía, Uzbekistán y Yugoslavia (Serbia y Montenegro).

²²⁸ Han firmado y ratificado la Convención: Albania, Alemania, ARYM, Austria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Polonia, Portugal, Rumania, San Marino, Suecia, Suiza, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán.

se ha establecido en Ginebra) compuesto por Comisiones de Conciliación y Tribunales arbitrales. Sin embargo, hay razones para dudar de la efectividad de la Convención puesto que no ha sido firmada por todos los países OSCE (la negativa ha sido rotunda en el caso de Estados Unidos, Turquía y Países Bajos).

El *Código de conducta sobre aspectos militares de la seguridad*, que como se recuerda vió la luz con motivo de la RR de Budapest (diciembre de 1994), no se incluye en este apartado de mecanismos OSCE. La razón de esta exclusión se basa en que, si bien el Código contempla la posibilidad que un estado participante solicite a otro explicaciones adecuadas sobre la aplicación de los principios de dicho Código²²⁹ (primera fase de los mecanismos descritos anteriormente), no admite la existencia de un mecanismo de seguimiento o de clarificación (coercitivo o cooperativo) para la verificación de la aplicación de dichos principios. La posibilidad de que un mecanismo de clarificación existiese fue propuesta por países como Austria, Polonia y Hungría, sin embargo, no prosperó. Esta carencia de una "segunda fase", fase de clarificación, presente en los otros mecanismos, es la causa de que el Código no se incluya como un "mecanismo OSCE"²³⁰.

b. Mecanismos en el ámbito de la dimensión humana.

El concepto *dimensión humana de la CSCE* se introdujo con motivo de la Reunión de Continuidad de Viena (1986-1989). El documento de clausura de dicha reunión describe la dimensión humana como "las obligaciones contraídas en el Acta Final y en otros documentos de la CSCE relativas al respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como a los contactos entre personas y otras

²²⁹ CSCE/Documento de Budapest. *Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era* (1994), Capítulo X, parág. 38.

²³⁰ Sobre el Código de Conducta y su aplicación, vid. V. Y. GHEBALÍ (1995) "La crise tchéchène devant l'OSCE", *Défense National*, Mai, pp. 93-102.

cuestiones humanitarias"²³¹. A la luz de lo enunciado, la dimensión humana puede considerarse como la sucesora de la tercera canasta de la CSCE, la de los derechos humanos. Pero el gran valor de la dimensión humana es que trasciende esa tercera canasta puesto que contiene elementos de la primera (derechos humanos en relación con cuestiones de seguridad) y de la segunda (cooperación en temas vinculados con el sector socio-económico, migraciones, trabajadores migrantes, etc.)²³². A fin de examinar los compromisos en esa dimensión y de obtener progresos sustantivos se decidió establecer una serie de Conferencias sobre la Dimensión Humana de la OSCE. Las Conferencias fueron tres: París (junio de 1989), Copenhague (junio 1990) y Moscú (setiembre 1991).

Lo que comúnmente se conoce como *mecanismos de la dimensión humana* es el conjunto de disposiciones contenidas tanto en el mencionado documento de Viena, como en el *Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE*. El *Mecanismo de Viena de la Dimensión Humana*, perfeccionado a través de distintas reuniones de la dimensión humana, consiste fundamentalmente en:

- la solicitud de información, a petición de estados de la OSCE a otro estado OSCE, sobre una cuestión vinculada a la dimensión humana (siempre a nivel intergubernamental);
- la realización de reuniones bilaterales o con la participación de otros estados de la OSCE si así lo requieren, para considerar la información que debe ser enviada en un plazo máximo de diez días (la OIDDH puede ser utilizada como sede de los encuentros);

A fin de complementar el mecanismo de Viena, en la reunión de Moscú sobre

²³¹ CSCE/Documento de Clausura de la Reunión de Viena (1989), *Dimensión Humana de la CSCE*, Preámbulo.

²³² Vid, BLOED (1993), op. cit., p. 40.

el tema de la dimensión humana, se adoptó otro mecanismo que actúa como complemento del primero.

El *Mecanismo de Moscú* (setiembre 1991), más complicado que el anterior (comprende una serie de fases y procedimientos), contempla la posibilidad de enviar misiones de expertos²³³ independientes y de relatores en caso de amenaza grave a los compromisos asumidos en el ámbito de la dimensión humana. Estas misiones, cuyo mandato depende de cada caso en particular (mandatos *ad hoc*), realizan informes sobre la situación e inclusive pueden llegar a ofrecer "mediación" y "buenos oficios" como forma de promoción del diálogo entre las partes interesadas. La gestión de este mecanismo corre a cargo de la OIDDH. Desde su adopción ha sido activado para tratar cuestiones de la dimensión humana en los territorios de la ex-Yugoslavia, Estonia y Moldova²³⁴.

En suma, el proceso de metamorfosis de la OSCE (vid. figura 6) abordado en este capítulo pone de manifiesto una serie de cuestiones.

En primer lugar, la falta de inventiva a la hora de diseñar posibles modelos de institucionalización para la Organización. Las instituciones y mecanismos de la actual OSCE -su estructura- ya aparecían en los modelos sugeridos, desde diferentes

²³³ El Documento de Moscú dispone el depósito, en una institución de la OSCE, de una lista de hasta tres expertos designados por cada estado participante. Los expertos "(...) serán personas eminentes, preferentemente experimentadas en la esfera de la dimensión humana, de las que cabe esperar un desempeño imparcial de sus funciones", *CSCE/Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE* (1991), parág. 3. Con posterioridad se designó a la OIDDH como institución depositaria de las listas de expertos.

²³⁴ En el caso de la ex-Yugoslavia, el *Mecanismo de Moscú*, se activó a petición de Estados Unidos y de la CE, para considerar la cuestión de informes sobre ataques a civiles desarmados en Croacia y Bosnia-Herzegovina (setiembre 1992) y por petición del CS, para investigar las violaciones a derechos humanos en Serbia y Montenegro (junio 1993). Con respecto a Estonia, y a petición del propio país, a fin de examinar la legislación estonia y compararla con las normas universales de derechos humanos (diciembre 1992). En Moldova, también por iniciativa del propio país, se activó este mecanismo para investigar la legislación moldova y el respeto a los derechos de las minorías (enero-febrero 1993).

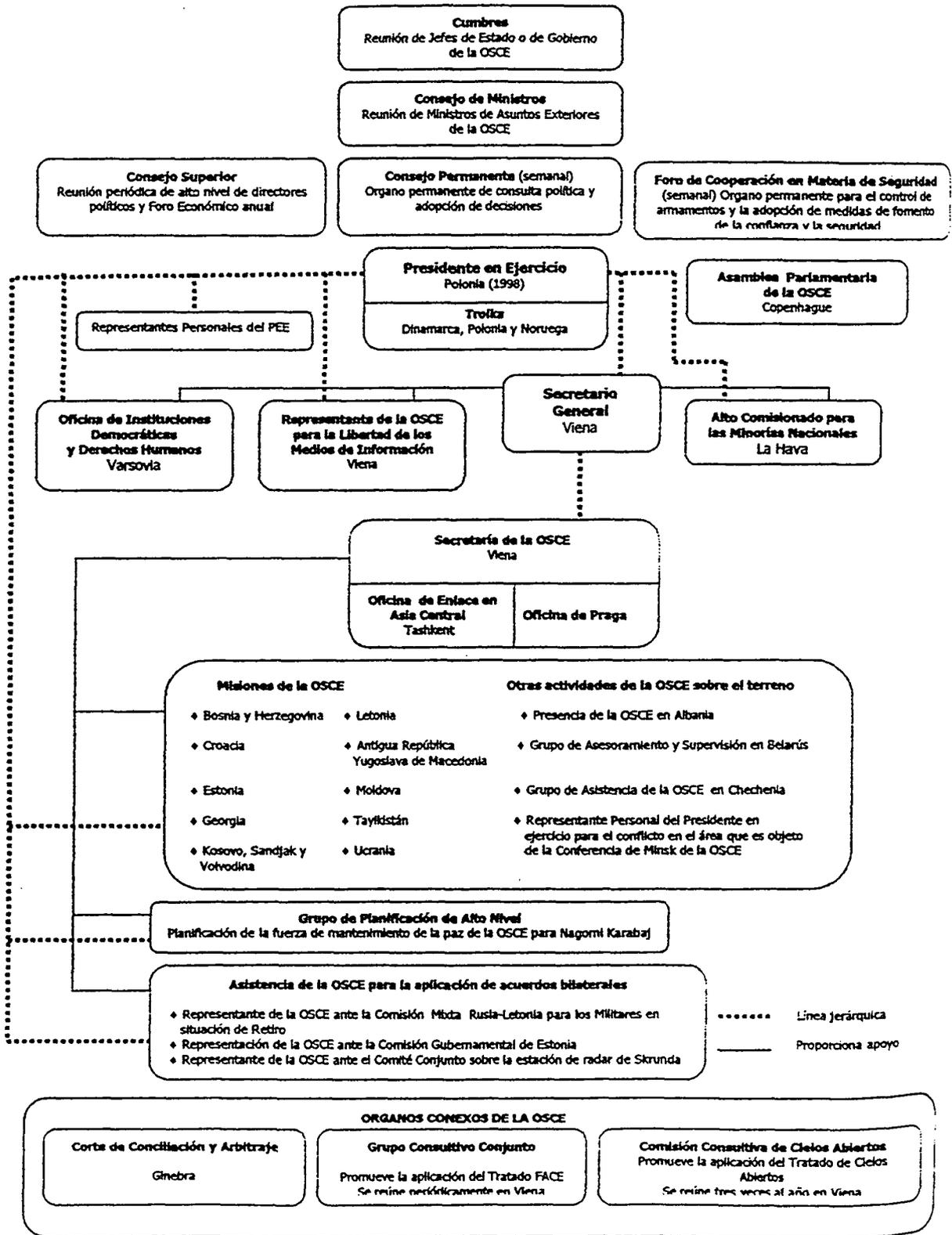
ámbitos, durante la guerra fría.

En segundo lugar, el doble proceso al que ha estado sometida la Organización en la Europa post-bipolar. Por un lado, su propio proceso interno de transformación y de adaptación (de Conferencia a Organización) que ha consumido buena parte de las energías de la OSCE. Proceso que, a su vez, ha estado sometido a dos dinámicas distintas de evolución (descentralización primero, centralización, después). Por otro lado, su acción exterior, es decir, la actividad que ha desarrollado la Organización en la prevención y gestión de crisis en el ámbito del nuevo mapa europeo.

En tercer lugar, el entramado institucional final de la OSCE, producto del proceso de transformación estudiado, es claro reflejo de los intereses de seguridad de los actores presentes en la Organización. En este sentido, hay que apuntar la política de "fortalecimiento de instituciones" llevada a cabo por determinados participantes (por ejemplo, Estados Unidos) en aquellos ámbitos en los que son deficitarios (dimensión humana). La existencia de instituciones más fuertes (OIDDH) que otras (CPC) o la atribución de funciones ambigüas a algunas (FCS), son ejemplos en este sentido.

Finalmente, las instituciones y mecanismos aquí descritos, que han dotado a la OSCE de un entramado organizativo (vid. figura 6) que le sirve para actuar en la Europa post-bipolar, sirven como punto de partida para analizar la aplicación de dos modelos de seguridad al ámbito de la OSCE, el de regímenes de seguridad y el de comunidad de seguridad. Modelos que pretenden dilucidar el tipo de orden que la OSCE puede generar en el ámbito de las relaciones internacionales.

Figura 6. Organigrama OSCE 1995-1998



Capítulo VI. La OSCE: aplicación de dos modelos teóricos de seguridad

La CSCE será un foro en el que se discutan las preocupaciones de los estados participantes, en el que se escuche y se busque remedio a sus intereses en materia de seguridad. Seguiremos ampliando su función en tanto que instrumento para la integración de esos estados en la solución de los problemas de la seguridad. Mediante la CSCE edificaremos una auténtica asociación de seguridad entre todos los estados participantes, sean o no miembros de otras organizaciones de seguridad. Al hacerlo, nos guiaremos por el amplio concepto de seguridad de la CSCE y su indivisibilidad, así como por nuestro compromiso de no perseguir intereses nacionales de seguridad a expensas de otros. Los valores democráticos de la CSCE son fundamentales para nuestra meta común de establecer una comunidad de naciones sin divisiones, tanto antiguas como nuevas, en la que la igualdad soberana y la independencia de todos los estados sean plenamente respetadas, no haya esferas de influencia y se protejan vigorosamente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos, sin consideración de raza, color, sexo, idioma, religión y origen social o pertenencia a minoría.

CSCE/Documento de Budapest 1994, parág. 7

La gran pregunta en torno a la cual gira el presente capítulo es ¿qué clase de "orden" puede proporcionar la OSCE en el ámbito de la seguridad en la Europa post-bipolar?

A fin de elaborar posibles respuestas a la pregunta de partida y teniendo en cuenta el estudio previo realizado acerca de dos modelos de seguridad ("regímenes de seguridad" y "comunidades de seguridad") y el análisis pormenorizado de las características y del proceso de institucionalización de la OSCE realizados; el objetivo del capítulo es considerar la aplicación de los mencionados modelos al objeto de estudio de este trabajo, la OSCE. En consecuencia la OSCE será analizada desde una

doble perspectiva. En primer término, utilizando la noción de régimen de seguridad, es decir en tanto que espacio donde convergen o pueden convergir las expectativas de los actores y su papel como referente en la conducta de los actores que en ella participan. En segundo lugar, se abordará la OSCE como espacio paneuropeo generador de valores, en otras palabras, su calidad de posible germen de una futura comunidad de seguridad en la región que cubre.

1. La OSCE: ¿régimen de seguridad o regímenes de seguridad?

Para algunos autores la OSCE puede ser presentada tanto como un régimen de seguridad y/o como un conjunto de regímenes en campos específicos de actividad¹. Es más, incluso ha sido calificada de

"(...) regime-generating regime, since creating regimes is one of its principle ongoing activities."²

Esta doble catalogación de la OSCE, en tanto que régimen y/o conjunto de regímenes, introduce y a la vez retrotrae a una serie de cuestiones, algunas ya consideradas. Las cuestiones a las que se hace referencia están vinculadas a lo que se ha denominado "núcleo duro" o básico de los regímenes. Es decir, al problema de la definición de los regímenes internacionales (RI) y, en especial al de los regímenes de seguridad (RS); al tema de las áreas temáticas de los RI/RS y a la cuestión de la conducta de los actores en los RI/RS en el espacio paneuropeo que se trata. Cuestiones todas ellas, que llevan a considerar la posible doble calidad de la OSCE en tanto que régimen de seguridad y como espacio generador de regímenes.

¹ Vid. K. MÖTTÖLÄ (1995) "Neonormativism and the OSCE: A Commentary on the Theory and Practice of Producing International Security" *Paper presented at the 36th Annual ISA Convention*, Chicago, 21-25 February, p. 44.

² En 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. 33, nota 18.

1.1. La OSCE y los regímenes de seguridad

a. Consideraciones sobre la aplicación de los regímenes de seguridad en Europa

La mayoría de los estudios sobre RI y sobre RS se ha basado en el análisis de los regímenes a partir de la definición extendida de KRASNER sobre los RI. Es decir, en tanto que conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de actividad³. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad europea (en particular las relaciones Este-Oeste), y salvo mínimas excepciones, esta definición no ha sido prácticamente utilizada. Y en el caso de esas escasas excepciones, la noción de RI ha sido considerada con ciertas limitaciones. Por una parte, se ha utilizado en un sentido muy amplio y poco preciso del término, destacando la presencia del régimen en función de la existencia de un comportamiento pautado (patterned behaviour) en un área temática específica⁴. Por otra parte, existen trabajos sobre RI/RS que han ignorado la especificidad del área temática en la noción de régimen y han aplicado dicha noción al análisis de temas, como se ha mencionado con anterioridad, tales como el "concierto europeo de potencias" o el "equilibrio del poder"⁵.

A raíz de estas limitaciones (noción amplia de RI e ignorancia de las áreas

³ Vid. S. KRASNER (1983), "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", en S.KRASNER (ed.) *International Regimes*, Ithaca/London, Cornell University Press, p. 2.

⁴ Se recuerda, en este sentido, la noción de RI presente en los trabajos de D. PUCHALA y R. HOPKINS (1983) "International Regimes: lessons from inductive analyse" y O. YOUNG "Regime dynamics: the rise and fall of international regimes", en KRASNER (1983), op. cit. pp. 61-92 y 93-114, respectivamente. Siguiendo esta amplia definición de RI, se puede citar en el campo de los estudios sobre la seguridad, los trabajos de D. CADWELL (1981) "Inter-state security regimes: the Soviet-American Political case" *Paper* presentado en el *The annual meeting of IPSA*, New York, September; y J. DEAN (1988) "Berlin in a divided Germany: an evolving international regime", en A. GEORGE, P. FARLEY y A. DALLIN (eds.) *U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures Lessons*, New York/Oxford, Oxford University Press, pp. 83-105.

⁵ Vid. R. JERVIS (1982) "Security Regimes", *International Organization*, vol. 36 núm. 2, pp. 357-378.

temáticas específicas), los trabajos que se han realizado sobre los RS en Europa en realidad han analizado, según RITTBERGER y ZÜRN, los esfuerzos cooperativos de las superpotencias para encontrar un RS omnicomprendido en las relaciones entre ellas, más que la existencia o no de RS⁶. Incluso, un trabajo seminal de GEORGE, FARLEY y DALLIN que aborda las deficiencias en el análisis de los RS en la Europa bipolar, también utiliza una noción amplia o poco específica de régimen. Así, se describen y distinguen los regímenes entre el Este y el Oeste en Europa en los siguientes términos:

"In contrast to limited progress in defining their overall relationship and regulating their involvement in Third Areas, significant development have taken place in structuring other matters of security interests to both superpowers. Notable is the emergence of a *modus vivendi* and a partial security regimes in Europe (...) One can argue, as Gaddis and Joseph Nye do, that this quasi-regime reflects certain underlying principles and norms that rest on acceptance of the role of the United States and the Soviet Union in European Security, the status quo of the division of Europe, the division of Germany, the neutral status of Austria, the special status of Finland, the independence of Yugoslavia, and the anomalous status of Berlin."⁷

La consideración de estos autores sobre la existencia o cuasi-existencia de un RS global en Europa ha generado críticas, en especial porque tal consideración supone un problema serio a la hora de analizar la formación y las consecuencias de los RS. Problema que se podría evitar con la identificación precisa de las áreas temáticas⁸. Este tipo de concepción de los RS representa una visión confusa y peligrosa de los regímenes, que puede degenerar en una aplicación arbitraria del concepto y quedarse en una mera categoría descriptiva, más que analítica, de los RS (en este sentido se recuerda el doble uso que del RI se ha realizado en las relaciones internacionales, es

⁶ Vid. V. RITTBERGER y M. ZÜRN (1990) "Towards regulated anarchy in East-West relations: causes and consequences of East-West regimes", en V. RITTBERGER (ed.) *International Regimes in East-West Politics*, London/New York, Pinter Publishers, p. 11.

⁷ GEORGE, FARLEY y DALLIN (eds.) (1988), "Epilogue", op. cit., p. 714.

⁸ Vid. RITTBERGER y ZÜRN (1990), op. cit., p. 12.

decir, en tanto que concepto analítico y como fenómeno observable). De ahí que se estime que el concepto de RS debe conservar la especificidad de la existencia de las áreas temáticas, así como también, la existencia de principios, normas reglas y procedimientos que armonicen y pauten las prácticas de los actores dentro del mencionado RS.

Si bien en este trabajo se ha adoptado una definición de RS que hace mención a los principios, normas, reglas y procedimientos de un régimen y fundamentalmente a la **especificidad** de las áreas temáticas donde convergen las expectativas de los actores; se considera importante, en perspectiva de futuro, hacer referencia al proceso OSCE (en tanto que unidad como globalidad) como posible RS. La importancia de esta perspectiva de estudio se sustenta en la propia evolución y transformación de la organización (principios, normas, reglas y fundamentalmente procedimientos de toma de decisión) que lleva a algunos especialistas, como es el caso de VÄYRYNEN, a afirmar que "(..) a new regime is on the way"⁹.

b. La OSCE: ¿futuro régimen de seguridad?

La OSCE, en tanto que proceso de **seguridad** y de **cooperación** en Europa, aparecía en los años ochenta (década del "boom" de los estudios sobre RI) muy bien situada para ser objeto de análisis desde la óptica de los RI. El hecho de que abarcase dos variables, cooperación y seguridad, significativas en las relaciones entre los estados vinculados a la seguridad en Europa, la hacía idónea para tal análisis. Sin embargo, las negociaciones previas a la firma del Acta Final de 1975, la propia Acta, las Reuniones de Continuidad de Belgrado (1977-1978) y Madrid (1980-1983) y la Conferencia de Estocolmo sobre las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad y el Desarme (1984-1986) no constituyeron nunca materia relevante en el ámbito de estudio de los RI. Este hecho es sorprendente, si se tiene en cuenta que la

⁹ R. VÄYRYNEN (1992) "Security regimes in Europe: conceptual and empirical issues", *Paper* presentado en la *First Pan-European Conference on International Relations*, Heidelberg, 16-20 September, p. 20.

OSCE era un proyecto Este-Oeste, cuya principal característica estribaba en la interdependencia e indivisibilidad de las relaciones en materia de seguridad, de cooperación económica y de derechos humanos entre los participantes como se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente trabajo. La falta de interés por estudiar la unidad del proceso OSCE, que en palabras de ROPERS y SCHLOTTER hubiese sido "apetitiva" para los especialistas de la "complex interdependence" y de la "issue linking"¹⁰ (ambas teorías de gran predicamento en el ámbito académico estadounidense), obedecía, según los autores mencionados, a dos circunstancias vinculadas a cuestiones de la política exterior de Estados Unidos. La primera es que la ausencia de interés por el proceso OSCE no era más que el reflejo del escaso grado de atención que la administración estadounidense tuvo hacia la Organización hasta finales de los ochenta. La segunda circunstancia, relacionada con la primera, es que la OSCE no aparecía como el medio más conveniente o apropiado para investigar el gran tema de estudio de aquellos años en el campo de las relaciones internacionales, el declive de la hegemonía estadounidense¹¹; dado que Estados Unidos no había sido nunca potencia hegemónica en todo el continente europeo, según los autores.

En la literatura sobre regímenes aparecen escasas referencias sobre la OSCE, la mayoría son de carácter incidental. Con la excepción de los trabajos de EFINGER¹², sobre las Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, de

¹⁰ N. ROPERS y P. SCHLOTTER (1990) "Regime Analysis and the CSCE Process", *PRIF Reports* núm. 13, p. 2. Peace Research Institute Frankfurt, Report 13.

¹¹ En este sentido vid. P. KENNEDY (1988) *The Rise and Fall of the great powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, London, Unwin Hyman; S. STRANGE (1987) "The persist myth of lost hegemony", *International Organization*, vol. 41, núm. 4, pp. 551-574 e ídem. (1988) *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, London, Frances Pinter.

¹² M. EFINGER (1989) "Vertrauens und sicherheitsbildende Massnahmen in und für Europa. Ein Schritt auf dem Wege zur Verrechtlichung der Ost-West Beziehungen?", en B. KOHLER-KOCH (ed.) *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, Nomos, pp. 343-384.

MENDLER¹³ acerca de las condiciones de trabajo de los periodistas en el área OSCE, no han existido hasta 1990 estudios que relacionasen la Organización con los RI. Si bien en el análisis de DONELLY¹⁴, dedicado al régimen de derechos humanos, aparece una referencia al Acta Final de Helsinki, dicho análisis no puede considerarse un aplicación de la teoría de los RI al ámbito de la Organización. Lo mismo sucede con el trabajo de NYE¹⁵, quien se refiere a la OSCE como un "régimen de seguridad entre la URSS y los Estados Unidos", dejando de lado la participación del resto de países de la OSCE, con intereses en la cooperación y en la seguridad en Europa.

La OSCE como objeto de estudio de la teoría de los RI depende en gran medida de una cuestión clave en dicha teoría, de cómo se define un régimen. En este sentido, se recuerdan, una vez más, las controversias que tal conceptualización ha generado, desde posiciones extremas que ponen en duda la existencia de conductas cooperativas en un sistema internacional dominado por la anarquía y el dilema de la seguridad a posiciones que sostienen que toda conducta pautada de los estados puede ser catalogada en el ámbito de los regímenes. Así también hay que destacar las discusiones que el tema de la viabilidad (utilidad) de los RI, como instrumento de análisis en las relaciones entre los estados ha generado.

El punto de partida para realizar este análisis, la OSCE como RS, es de carácter pragmático, y se han seguido los criterios postulados por ROPERS y SCHLOTTER¹⁶, LUCAS¹⁷, MÖTTOLA¹⁸, VÄYRYNEN¹⁹ y ZAGOSRKI²⁰ en

¹³ M. MENDLER (1990), "Working conditions of foreign journalists in East-West relations: regulating a conflict about values without regime", en RITTBERGER (ed.), op. cit., pp. 216-249.

¹⁴ J. DONELLY (1986) "International human rights: a regime analysis", *International Organization*, núm 40, pp. 599-642.

¹⁵ J. NYE, Jr. (1987) "Nuclear learning and US-Soviet security regimes", *International Organization*, vol. 41, núm. 3, pp. 371-402.

¹⁶ ROPERS y SCHLOTTER (1990), op. cit.

sus respectivos trabajos sobre el tema. La mayoría de estos autores utilizan una aproximación "no tradicional" o poco familiar a la teoría de los RI desarrollada en el ámbito estadounidense, pero sí próxima a los estudios sobre RI llevados a cabo en Europa por círculos académicos alemanes²¹. La idea central sostenida en estos estudios es que desde sus inicios, el proceso OSCE ha actuado regulando, mediante principios, reglas, normas y procedimientos, la conducta de los estados participantes en las problemáticas relaciones inscritas en el marco Este-Oeste²². Es más, según MÖTTÖLÄ, la OSCE puede ser considerada un régimen de seguridad, puesto que:

"(...) is a set of principles, norms, rules and decision-making procedures [where] actors expectations converge around the OSCE which has become a reference point for actor behaviour."²³

El trabajo de ROPERS y SCHLOTTER, el estudio más acabado que se ha realizado del proceso OSCE desde la óptica de los RI, combina, con gran pragmatismo, dos aproximaciones de análisis para abordar la emergencia y el desarrollo de los regímenes. ROPERS y SCHLOTTER utilizan tanto las perspectivas estructurales de los RI (los RI son resultado directo de estructuras basadas en la

¹⁷ LUCAS (1990), op. cit. y M. LUCAS (ed.) (1993) *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

¹⁸ MÖTTÖLÄ (1995), op. cit. Del mismo autor vid. también K. MÖTTÖLÄ (1993) "Prospects for Cooperative Security in Europe: The Role of the CSCE", en M. LUCAS (ed.) *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 1-30.

¹⁹ VÄYRINEN (1992), op. cit.

²⁰ A. ZAGORSKI (1991) "The End of the CSCE?", *Paradigms*, vol. 5, núm. 1/2, pp. 76-90.

²¹ Las investigaciones sobre los RI, en general y acerca de los RI y la OSCE, en particular, llevadas a cabo en el ámbito académico alemán se pueden considerar "pioneras" en Europa. Ejemplo de estos estudios es la obra de KOHLER KOCH (1989), op. cit. Se da el caso que dos de los principales analistas de la OSCE, LUCAS (estadounidense) y ZAGORSKI (ruso) han desarrollado sus actividades en instituciones germanas.

²² Vid. ZAGORSKI (1991), op. cit., p. 78.

²³ MÖTTÖLÄ (1995), op. cit., p. 44.

distribución del poder en el sistema internacional), como las perspectivas funcionales de los RI (los RI producen un tipo de conducta en los integrantes del régimen que es distinto al de la conducta resultante de las estructuras de poder) para llevar a cabo sus investigaciones. La razón de esta combinación estriba, según los autores, en que no existe una sola aproximación que explique todos y cada uno de los niveles o instancias del por qué y el cómo de la cooperación entre estados rivales²⁴. Para ellos el análisis de los RI, se realiza a través de teorías o perspectivas parciales, y en otros casos, como el de la OSCE, sólo a través de la aplicación de un conjunto de preguntas:

- "- Was there a need to settle East-West conflicts in Europe (regime need)?
- Where does the CSCE rank in this connection?
- Has the "CSCE negotiating system" generated any regimes?"²⁵

Así, para los autores mencionados el estudio del binomio OSCE/RI debe ser abordado haciendo hincapié en tres cuestiones básicas: la necesidad de una solución a los conflictos Este-Oeste, el papel de la OSCE en esa solución y el resultado de las negociaciones alcanzadas en el marco de la Organización. El presente trabajo seguirá el esquema de análisis propuesto por ROPERS y SCHLOTTER para el estudio de la aplicación del modelo del RS a la OSCE. Como se ha puesto de manifiesto en los capítulos IV y V, la OSCE ha vivido dos etapas bien definidas a lo largo de su vida, una en calidad de Conferencia, otra en calidad de organización internacional *sui generis*. De ahí que las relaciones OSCE/RI sean analizadas en dos períodos. El primero desde los inicios de las negociaciones OSCE hasta el principio de la institucionalización de la Organización (1972-1990) y el segundo teniendo en cuenta las transformaciones sufridas por la Organización (1990-1997).

c. La OSCE 1972-1990: los antecedentes de un futuro régimen de seguridad

²⁴ ROPERS y SCHLOTTER (1990), op. cit., p. 3.

²⁵ Ibid., p. 5.

La puesta en marcha de las negociaciones OSCE en 1972, y tal como se ha analizado en los capítulos correspondientes de esta tesis, no aparece como fruto de la erosión de posiciones hegemónicas únicas en el continente, sino más bien al contrario, es el resultado de la constatación de que ni los Estados Unidos ni la URS alcanzarían en solitario la hegemonía a nivel paneuropeo²⁶. En general, ROPERS y SCHLOTTER sostienen que las causas que llevaron a las negociaciones OSCE, a la firma del Acta Final de 1975 y a la continuidad del proceso OSCE, hay que situarla en el hecho de la no existencia de "normas o reglas" en múltiples aspectos de las relaciones entre el Este y el Oeste. Así, los autores sostienen que:

"(...) where relations between East and West are multiplying, a need for regimes arises primarily in those areas which cannot adequately be "subjected to norms" using traditional approaches to regulation such as "the market" or "national sovereignty".²⁷

En el ámbito de estas relaciones, y al examinar la formación de un posible régimen en el seno de la OSCE, hay que considerar tres grandes temas, como son los intereses de los actores, las estrategias negociadoras que se adoptan y el tipo de relaciones que se establecen en función de dichas negociaciones.

El primer tema de análisis lo constituyen los intereses de los actores cuya expectativas pueden convergir en un área temática. Al abordar la OSCE, en tanto que unidad, ROPERS y SCHLOTTER estudian los intereses de los estados en cuestiones de seguridad, de cooperación económica y en el ámbito de los derechos humanos distinguiendo cinco grupos de estados: las superpotencias; los dos estados alemanes la RFA y la RDA; los estados que dentro de las alianzas militares (OTAN y TV) tenían un papel más destacado e independiente que el de sus respectivos aliados, com

²⁶ Aún cuando los Estados Unidos fuese la gran potencia a nivel económico, tal como lo sostiene STRANGE (1988), op. cit., la URSS era la potencia hegemónica a nivel militar en Europa Central Oriental, lo que actuaba a modo de barrera en las pretensiones hegemónicas paneuropeas estadounidenses. Esta es la tesis de partida del trabajo de ROPERS y SCHLOTTER (1990), op. cit.

²⁷ ROPERS y SCHLOTTER (1990), op. cit., p. 6.

era el caso de Francia y Rumania; el resto de estados miembros respectivamente de la OTAN y del TV; y por último el grupo de los NNA²⁸.

De entrada, las superpotencias tenían un objetivo común, al cual dirigieron todos sus esfuerzos, retener el control sobre sus respectivos aliados²⁹, objetivo especialmente relevante cuando las negociaciones se refieren a cuestiones de seguridad militar. Es más, la Conferencia de Estocolmo sobre MFCS (1984-1986) estuvo marcada profundamente por la bipolarización y la bilateralización llevada a cabo por las superpotencias. El ejemplo más claro en este sentido fue la exclusión de las negociaciones sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), por presión de Estados Unidos, del seno de la Organización³⁰. En el área de las negociaciones de la dimensión humana, los intereses de Estados Unidos y de la URSS divergían más que convergían, catalogándose los de conflictivos. Así, para Washington, con escaso interés en la Organización, como se ha manifestado a lo largo del trabajo, la OSCE no era más que un medio para que los soviéticos y sus aliados realizasen algunas concesiones en el ámbito de los derechos humanos. En cambio para Moscú el objetivo primario era el reconocimiento del *status quo* territorial surgido al finalizar la segunda guerra mundial. La dimensión económica fue una dimensión prácticamente inexistente para los intereses de las superpotencias.

Las dos Alemanias tuvieron intereses concurrentes al intentar "proteger" sus relaciones bilaterales, iniciadas en el marco de la *Ostpolitik*, de cualquier "intervención" multilateral³¹. A nivel individual, la RFA tenía -y tiene- intereses específicos en la OSCE en dos grandes temas. El primer tema, cae en el campo de la dimensión humana, y es el de las minorías alemanas existentes en la Europa

²⁸ Los intereses de los actores que dieron lugar al nacimiento de la OSCE han sido analizados en detalle en el capítulo IV de este trabajo.

²⁹ ROPERS y SCHLOTTER (1990), op. cit., p. 7.

³⁰ Las negociaciones FACE se incorporan finalmente al ámbito de la OSCE en 1992.

³¹ ROPERS y SCHLOTTER (1990), op. cit., p. 8.

Central y en la antigua URSS. El segundo tema afectaba al ámbito de la cooperación económica y hacía referencia al establecimiento de comunicación directa y de vínculos económicos con la Europa del Este.

Francia y Rumanía, que como se ha comentado intentaban desempeñar un papel autónomo tanto dentro como fuera de sus respectivas alianzas militares, conforman el tercer grupo de actores.

El resto de estados vinculados tanto a la Alianza Atlántica como al TV tuvieron diferentes intereses. En el caso de los estados de la OTAN, los intereses se concentraron, a nivel general, en el ámbito de los derechos humanos. A nivel individual, y a excepción de casos como el del Reino Unido (intercambio de información) y el de los Países Bajos (problema energético), los intereses eran difusos. La situación era completamente diferente entre los miembros del TV. Éstos estaban interesados, fundamentalmente, en acrecentar las relaciones económicas con el resto de Europa. Asimismo, los miembros del TV veían en la OSCE un espacio en el que podían actuar de forma más independiente políticamente; ejemplos clásicos en este sentido son los casos de Polonia, activamente interesado en cuestiones de seguridad, y de Hungría, cuya máxima preocupación recaía en la situación de las minorías magiars dispersas por Europa Central, así como en los aspectos de la cooperación económica.

Si bien los NNA persiguieron individualmente objetivos concretos en el seno de la Organización, conjuntamente hay un objetivo en el cual convergieron todas las expectativas: la continuidad de las negociaciones OSCE. De ahí su actividad en mediar constantemente entre el Este y el Oeste.

Los intereses de los actores descritos llevan a formular dos reflexiones. La primera, que las necesidades para la creación de un régimen por parte de los actores que comenzaron y desarrollaron las negociaciones OSCE, variaban profundamente a nivel inter e intragrupal. La segunda reflexión es que en lo concerniente a la

necesidad de un régimen, la OSCE apareció y fue esencialmente una necesidad para los estados de la Europa Central y para los NNA. En este sentido, la constante actividad tanto de los NNA, como la acción de algunos miembros del TV (en especial Polonia, Checoslovaquia y Hungría) y de la RFA, en particular, fueron la fuente más significativa del proceso OSCE. El resto de los países, en particular los Estados Unidos (menos afectado en términos económicos y de derechos humanos), fue más escéptico y la OSCE no ocupó un lugar prioritario en sus objetivos de política exterior.

El segundo gran tema, junto al de los intereses de los actores, fue el de cómo se llevaron a cabo las negociaciones en el ámbito de la Organización. Es decir, como se produjeron los intercambios y regateos entre los distintos estados. El sistema de negociaciones OSCE, surgido en 1972 y que aún prevalece, es atribuible a una serie de vínculos (linkages), "intercambios" e interdependencias en el seno de la Organización. Vínculos, intercambios e interdependencias entre las distintas canastas o dimensiones temáticas de la OSCE productos de la noción de seguridad global presente en la Organización que han llevado a que se la considere como una unidad, tal como se ha manifestado a lo largo del trabajo.

El tema de la vinculación temática ("issue-linkage") es un aspecto que aparece recurrentemente en la literatura sobre los RI así como en la cuestión de las relaciones de cooperación entre los estados del sistema internacional, tal como se apuntó en el capítulo II. El papel que la vinculación juega en la formación de los regímenes ha llevado a algunos autores como, HAAS³², STEIN³³, SCHLOTTER³⁴ o OYE³⁵.

³² E. B. HAAS (1980) "Why collaborate? Issue-Linkage and International Regimes", *World Politics*, núm. 32, pp. 357-405.

³³ A. STEIN (1980) "The Politics of Linkage", *World Politics*, núm. 33, pp. 62-81.

³⁴ P. SCHLOTTER (1983) "Linkage-Politik und KSZE: Eine Zwischenbilanz des Madrider Folgetreffens", *Deutsche Studien*, núm. 21.

³⁵ K. OYE (1979) "The Domain of Choice", en K. OYE, D. ROTHCHILD y R. LIEBER (eds.) *Eagle Entangled U.S. Foreign Policy in a Complex World*, New York/Oxford, O.U.P., pp. 3-39.

a analizarla en profundidad e incluso a intentar una sistematización de la misma la emergencia de los RI. Así, STEIN distingue en el seno de las relaciones negociaciones establecidas entre actores distintas situaciones de vinculación. primera, la vinculación inducida por amenaza ("threat-induced linkages") en la cual sólo el actor amenazado está predispuesto a cambiar su política, mientras que el "vinculador" ("linker") continúa o persiste en sus objetivos. La segunda, la vinculación forzada ("coerced linkage") en la cual el "vinculador" se refrena en la consecución de sus intereses sólo si el "vinculado" también cambia su estrategia. tercera, la vinculación mutua ("mutual linkage"), en la que ambos actores tienen que alterar sus estrategias, para la maximización de los intereses individuales³⁶. Mientras que SCHLOTTER, haciendo una mínima clasificación, distingue entre vinculación punitiva (similar a la vinculación inducida por amenaza) y vinculación incentiva (próxima a la vinculación mutua), argumentando que esta última tiene un efecto constructivo en la extensión de relaciones cooperativas entre actores.

Sin embargo, tal y como apuntan AXELROD y KEOHANE, en la práctica es difícil establecer una distinción precisa entre una y otra categoría de las clasificaciones que se realizan, dificultad que se acrecienta si existe un gran número de actores, y en consecuencia gran número de intereses, envueltos en una negociación; como sucede dentro de la OSCE.

En el caso preciso de la Organización, y a fin de observar las estrategias de los actores en el marco especial de las negociaciones que pusieron en marcha la OSCE, la sistematización más adecuada es la formulada por HAAS³⁷. Así, el mencionado autor distingue, en función de los objetivos de los actores y de los temas a considerar, tres categorías de vinculación: la táctica, la fragmentada y la sustantiva. La vinculación táctica ("tactical-linkage") es la que persigue:

³⁶ STEIN (1980), op. cit., p. 65.

³⁷ HAAS (1980), op. cit., pp. 371-386.

"(...) to link issues by introducing into the agenda of multilateral negotiations items that are not connected by any intellectual coherence at all(...) The objective is simply to obtain additional bargaining leverage, to extract a *quid pro quo* not obtainable if the discussion remains confined to a single issue(...)"³⁸.

Esta vinculación táctica permite la introducción, mediante el uso del regateo, de múltiples temas en la agenda de negociaciones. La multiplicidad de temas, no necesariamente vinculados entre sí, posibilita a los actores el disponer de más bazas negociadoras a la hora de intercambiar y de "sacrificar" temas en la mesa de negociaciones. Esta vinculación táctica fue utilizada en los inicios de la Organización. En ese sentido, se recuerdan los orígenes "caóticos" de la agenda OSCE y la aplicación de la política del *quid pro quo*, que se llevó a cabo.

La vinculación fragmentada ("fragmented linkage") es definida por HAAS como aquélla que:

"(...) may also be attempted, however, to maintain the cohesion of one's coalition. The coalition is held together by a commitment to some overriding social goal, even though the partners disagree with respect to the knowledge necessary to attain it"³⁹.

Este tipo de vinculación destaca la supremacía de los objetivos generales de un grupo, a la hora de negociar, en detrimento de los intereses particulares de los integrantes de dicho grupo o del desacuerdo que exista en los integrantes del grupo acerca de los medios para la obtención de ese objetivo general. La vinculación fragmentada se observó, por ejemplo, en las negociaciones que llevaron a cabo los países pertenecientes al IV, cuyo objetivo general como grupo, el reconocimiento formal de las fronteras heredadas de la Segunda Guerra Mundial, estuvo por encima

³⁸ Ibid., pp. 370-371.

³⁹ Ibid, p. 372.

de sus objetivos particulares.

Por último, la vinculación sustantiva ("substantive linkage") se basa en:

"(...) learning that the national interest can be redefined or broadened, and that international collaboration is required for the realization of national goals. Knowledge can legitimate collaborative behavior only when the possibility of joined gains from the collaboration exists and is recognized"⁴⁰.

La vinculación sustantiva, verdadero fundamento de los regímenes según HAAS, enfatiza la vía de la colaboración internacional de los estados para la consecución y obtención de objetivos nacionales, como por ejemplo la seguridad. Este tipo de vinculación existió en un ámbito específico de la OSCE, el de las negociaciones para la adopción de las MFCS.

Las tres clases de vinculaciones, la táctica, la fragmentada y la sustantiva, estuvieron presentes, de una forma u otra, en las negociaciones que dieron origen al proceso OSCE.

Si bien las vinculaciones descritas por HAAS fueron las que predominaron en la etapa de las negociaciones previas al nacimiento de la OSCE, hay que mencionar la existencia de otra vinculación, la de, tal como afirman ROPERS y SCHLOTTER, la mútua vinculación incentiva llevada a cabo por ambos lados (Este y Oeste)⁴¹. Tanto la vinculación inducida por amenaza como la forzada no tuvieron cabida en el proceso negociador de la OSCE, aunque se intentaron en algún momento de la vida

⁴⁰ Ibid, p. 372.

⁴¹ Un ejemplo en este sentido es la existencia de distintos tipos de vinculación presentes en las negociaciones que dieron lugar a la firma de los tratados entre la RFA y sus vecinos en la década de los setenta, el tratado sobre el estatuto de Berlín, el inicio de las negociaciones MBFR y sobre la propia OSCE.

de la Organización⁴².

El tercer gran tema, el tipo de relaciones surgidas entre los actores en el marco de las negociaciones, lleva a considerar el grado de eficiencia de lo acordado en dichas negociaciones; es decir, el grado de implementación de los compromisos - internalización de los mismos- alcanzado en el ámbito de la OSCE. En otras palabras, la existencia o no de un régimen.

Al considerar la OSCE de forma global en el período 1972-1990, se puede observar que existieron dos fases en el grado de implementación de los compromisos OSCE. La primera fase se ha denominado fase declaratoria. Fue aquella fase en la que los principios, normas y reglas fueron aceptados global y formalmente pero que no tuvieron la calidad de guías para una acción concreta. Este fue el caso de los compromisos que se alcanzaron en los primeros años de la Organización (Acta Final de Helsinki y Documentos de Clausura de Belgrado y de Madrid).

La segunda fase se puede calificar de fase directriz u orientativa en la que, los principios, las normas y la reglas fueron aceptados formalmente y en detalle, pero que en caso de conflicto, los actores persiguieron su propio interés, a pesar de existir pautas u orientaciones comunes. Es decir existían las pautas para actuar pero éstas no estaban internalizadas a nivel global, sólo lo estaban a nivel sectorial como es el caso de las MFCS.

A partir de 1990, con el proceso de institucionalización de la Organización, se estaría en presencia de una tercera fase de implementación de los compromisos, en la cual los principios, las normas, y en especial, las reglas y los procedimientos de toma de decisión son observados en detalle. En otras palabras, comienzan a ser

⁴² En este sentido cabe mencionar la actitud de Estados Unidos, que pretendió supeditar la continuación de la Reunión de Continuidad de Madrid (1980-1983) a un cambio de la conducta soviética fuera de Europa (Afganistán). Ante el fracaso de su amenaza, decidió utilizar el espacio OSCE para condenar la violación de los derechos humanos en Europa del Este.

internalizados por los actores. Sin embargo, en caso de no observancia de los compromisos comunes, no existe autoridad o poder capaz de obligar a que los mismos se cumplan.

d. La OSCE 1990-1998: ¿indicios de un posible régimen?

La Carta de París para una Nueva Europa (1990) actuó a modo de acta fundacional de lo que se ha denominado la "nueva OSCE", tal como se ha manifestado en este trabajo. En la Carta, al margen de hacer explícita referencia a las ideas básicas sobre las que construir la Nueva Europa (democracia, derechos humanos y economía de mercado) y de crear un marco institucional en el seno de la Organización, se establecieron pautas y compromisos para el desarrollo de la cooperación en el ámbito de la OSCE.

Desde el punto de vista de la teoría de los RI, estas pautas y compromisos constituyen el elemento más relevante de la Carta. Tanto la creación y posterior desarrollo de una estructura institucional (encuentros regulares a nivel de ministros y de representantes permanentes) y de unos centros especializados (prevención de conflictos, promoción de la democracia y de los derechos humanos) como la práctica de toma de decisiones en la mencionada estructura institucional han ido creando algunas, mínimas, reglas específicas que actuarían a modo de guía en la conducta de los actores. Para algunos especialistas⁴³, este establecimiento y desarrollo de reglas a nivel institucional aparece como evidencia de la llegada de un posible RS.

Esta dinámica de creación de reglas se patentiza en las decisiones adoptadas en los Consejos de Ministros de Berlín (1991), de Praga (1992), de Estocolmo (1992), de Roma (1993), de Budapest (1995) y en las Reuniones de Revisión de Helsinki (1992), de Budapest (1994) y de Lisboa (1996). En estos encuentros los estados participantes acordaron, entre otras cosas, mecanismos de consulta y

⁴³ Vid. VÄYRYNEN (1992), op. cit.

cooperación en situaciones de emergencia (como, por ejemplo, el Mecanismo de Berlín, el Mecanismo de Conciliación y Arbitraje, la creación de un entramado de diplomacia preventiva y de gestión de crisis y el Código de Conducta sobre los aspectos político- militares de la seguridad). Tanto estos mecanismos e instrumentos, como los ya existentes (Mecanismo de Viena sobre actividades militares no usuales) contienen provisiones muy específicas de cómo los estados OSCE deben actuar en situaciones -políticas y militares- de emergencia. De ahí que, en general, la OSCE:

"(...) appears to be heading both towards a more formal organization and the specification of rules, i.e. its regime character is enhanced, although these tendencies do not assure the internalization of rules."⁴⁴

En el proceso de transformación de la OSCE, y en lo que a los RI se refiere, las decisiones adoptadas con motivo de la Reunión de Continuidad de Helsinki (1992) constituyeron un hecho significativo. Tal como se ha apuntado en el capítulo V, en dicha reunión se aprobó una serie de cuestiones -nuevas reglas y procedimientos- relacionadas con la gestión política de las crisis en el área OSCE. Es decir con los instrumentos de diplomacia preventiva y con las operaciones de mantenimiento de la paz. Para algunos especialistas, como es el caso de VÄYRYNEN, es en este ámbito, el de la prevención de conflictos y gestión de crisis, donde la OSCE puede desarrollar "rules and procedures that it will evolve into a regime"⁴⁵. Para este autor, la idea de RS ha sido generalmente discutida en el contexto de relaciones antagónicas, como medio para aliviar o reducir el dilema de la seguridad, lo que él denomina "dilema de aversiones comunes". Sin embargo, tal concepción de RS, válida para una época de confrontación entre las superpotencias, deja paso a otra concepción de RS que debe ser contextualizada en la emergencia de los dilemas de intereses comunes.

⁴⁴ Ibid., p. 18.

⁴⁵ Ibid., p. 19.

Así, según STEIN, mientras los regímenes creados a través de la gestión de aversiones (oposiciones) comunes requieren coordinación, los surgidos bajo el dilema de intereses comunes requieren cooperación⁴⁶. De ahí que los regímenes de cooperación, en vista de la complejidad de los cambios acaecidos en el escenario europeo, requieran un entramado de relaciones más institucionalizado que los de coordinación; ya que estos últimos se inscribían en un marco más simple (oposición Este - Oeste). La institucionalización tiene como objetivo, desarrollar nuevos métodos y compromisos, más efectivos para mantener la estabilidad en una Europa inmersa en una constante dinámica de cambios.

Las normas y las reglas de la nueva OSCE, aparecen en el escenario de Nueva Europa más "universalmente válidas" que en el período 1972-1990⁴⁷. Por ejemplo, mientras que la no injerencia en los asuntos internos de un estado es uno de los principios rectores del Acta Final de Helsinki de 1975, en 1997 la adopción de ciertas decisiones (reglas) relacionadas con las situaciones de emergencia, actividades militares no usuales y disposiciones del Código de Conducta, pueden ser aplicadas como una excepción legítima a dicho principio. Lo mismo sucede con el fortalecimiento de las reglas y procedimientos en el ámbito de la dimensión humana. Desde la adopción del Documento de Clausura de Viena (1989), las reglas y procedimientos se aplican sin el consentimiento del transgresor. Es el caso de los distintos mecanismos de dimensión humana (Copenhague y Moscú), así como la actuación del ACMN para la protección de las minorías nacionales.

Tal como se apuntó al analizar el modelo del RI, la agenda es un tema importante para la generación de un RS, ya que hace referencia a los problemas generados en un área temática de los RI. Problemas que los actores consideran tan íntimamente vinculados entre sí como para que se los trate conjuntamente. En e

⁴⁶ A. STEIN (1990) *Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations*. New York, Cornell University Press, pp. 39-40.

⁴⁷ VÄYRYNEN (1992), op. cit. p. 20.

sentido, KEOHANE sostiene que la identificación y la propia existencia de un área temática dependerán de la percepción que de ella tengan los actores⁴⁸. En esta línea, en la OSCE de la post-guerra fría existe total consenso entre los participantes acerca de que la prevención y la gestión de crisis aparecen como las cuestiones prioritarias a llevar a cabo por la Organización. El cambio de la naturaleza de los conflictos y de las amenazas a la seguridad (violación de los derechos humanos, problemas socio-económicos, mal uso de recursos, déficit democrático, etc.) hace que la seguridad se discuta en términos más políticos y domésticos que en el pasado, cuando predominaba la dimensión militar. Como consecuencia de estas "inseguridades", riesgos y amenazas, la OSCE ha acelerado el proceso de desarrollo y fortalecimiento de la estructura de diplomacia preventiva y de gestión de crisis dentro de la Organización.

Para finalizar, es importante señalar que es en el ámbito de la prevención de conflictos y de la gestión de crisis (como área temática), donde se podría situar, en un futuro, el germen de un posible RS en la OSCE como globalidad. Ya que, como se observará, en la parte tercera de este trabajo, la estructura de la diplomacia preventiva de la OSCE incluye las tres dimensiones (político-militar; cooperación económica y dimensión humana) presentes en la Organización. Sin embargo, la sugerencia de que el ámbito de la OSCE contiene en germen un RI, parece osada, a la vista de los acontecimientos que vive Europa desde el final de la guerra fría. La gran dificultad o el gran impedimento que juega en contra de la OSCE como posible RS es la no internalización de las reglas consensuadas en el seno de la Organización por parte de los estados; ya que siguen prevaleciendo los intereses nacionales o particulares sobre los globales.

1.2. La OSCE como espacio generador de regímenes

⁴⁸ Se recuerda que para KEOHANE esta es la cuestión básica para la posible solución de los problemas que generan relaciones conflictivas entre los actores; vid. R. KEOHANE (1988) *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial* (1ª ed. 1984), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, p. 85.

La OSCE en tanto que espacio generador de regímenes tiene en las Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad (MFCS) su producto más acabado⁴⁹. El objetivo de este apartado no es analizar exhaustivamente las MFCS en su calidad de RS puesto que sale del alcance del presente estudio, pero si se pretende, a través de las MFCS, ilustrar la formación de un RS, describir la estructura y efectividad del mismo y analizar el funcionamiento del RS en el espacio euroasiático-atlántico.

a. Descripción y problemas del área temática de las MFCS

De acuerdo a la definición de RS que se ha adoptado en este trabajo, es decir la existencia de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos que regulan ciertos aspectos de las relaciones de seguridad entre estados y que afecta la propia conducta de las partes en un campo de actividad o área temática dada, adaptándola a dicho conjunto⁵⁰, se pasará a describir el área temática del RS de las MFCS.

Las MFCS son, como se recuerda⁵¹, medidas destinadas a obtener progresos en el reforzamiento de la confianza con el fin de reducir el riesgo de confrontación militar en las relaciones entre los estados.

En el caso de las MFCS, es decir de la seguridad político-militar en Europa, la existencia e identificación de un área temática dependió más que nunca de la percepción que de ella tuvieron los actores. Las MFCS son parte de una cuestión que constituyó la mayor preocupación de los europeos y de los no europeos (Estados

⁴⁹ A lo largo de este trabajo se sostiene, como la mayoría de los autores consultados, que el área temática de la creación y fomento de la confianza y de la seguridad en Europa es regulado por un régimen internacional llamado régimen de las MFCS; sin embargo, existen estudios que argumentan que las MFCS no constituyen un régimen sino un importante esfuerzo en la consecución de tal régimen; vid. CADWELL (1981), op. cit.

⁵⁰ Vid. H. MÜLLER (1993) "The internalization of Principles, Norms and Rules by Governments. The Case of Security Regimes", en RITTBERGER (1993), op. cit., p. 361.

⁵¹ Vid. capítulo IV, apartado 2.1.b.

Unidos y Canadá) con intereses de seguridad en Europa: la obtención y el mantenimiento de la seguridad en Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Los objetivos de seguridad de cada uno de los grupos de actores presentes en la OSCE ya han sido descritos⁵². Sin embargo, a fin de analizar el proceso de formación del RS de las MFCS es necesario recordar, de manera global, la dinámica, la lógica y la noción de seguridad presentes entre los actores que se dispusieron a negociar sobre medidas de confianza.

La dinámica de las relaciones de seguridad entre los distintos estados se puede caracterizar, según EFINGER, por el binomio constituido por un lado, por la política de afianzamiento de hegemonía llevada a cabo por la URSS en la Europa del Este y por otro, por la política de contención del enemigo, realizada por los occidentales, para quienes:

"the emphasis in [their] policies was almost exclusively on limiting opportunities for Soviet advancement"⁵³.

La lógica nacida sobre esta dinámica de seguridad fue la del equilibrio del poder, de la paridad de fuerzas, en donde el adversario es visto como expansionista y en donde sólo se lo puede detener por medio de incrementar y equilibrar la fuerza militar. Esta seguridad antagónica⁵⁴ se materializa en las alianzas militares que aglutinan a los países de los distintos bloques. Las alianzas militares (OTAN y TV) aparecen, junto con la optimización del *status* de neutralidad y/o de no alineamiento de algunos países europeos, como instrumentos para atemperar el dilema de la

⁵² Vid. capítulo IV, apartado 1.3.b.

⁵³ M. EFINGER (1990) "Preventing war in Europe through confidence and security-building measures?", en RITTBERGER (1990), *op. cit.*, p. 119.

⁵⁴ El concepto ha sido analizado en el capítulo I, apartado. 2.1.a.

seguridad⁵⁵ presente en las relaciones entre los estados. Sin embargo, los estados al pretender incrementar su seguridad a través de la acumulación de medios militares producen inseguridad, agudizando el dilema de la seguridad.

Para EFINGER, siguiendo lo propuesto por JERVIS⁵⁶ y GEORGE⁵⁷, se pueden distinguir tres grandes consecuencias del dilema de la seguridad: la sospecha y la desconfianza constante entre los estados; la presencia permanente de incentivos para la carrera armamentística; y la facilidad con que, en situaciones de crisis, se puede producir un incremento de esa carrera armamentística⁵⁸. De acuerdo a estos autores, las consecuencias del dilema de la seguridad existen de forma independiente a las intenciones de los actores; y el impacto del mencionado dilema aumenta cuando:

"(...) one or both sides give evidence of pursuing or contemplating expansionist foreign policy objectives, when states "believe that the other's hostility can only be explained by its aggressiveness" or when states pose offensive threats to one another by pursuing (nuclear) war-fighting strategies. "⁵⁹

En la Europa bipolar, y bajo las condiciones descritas, los intentos entre las superpotencias y los estados europeos para aminorar las consecuencias negativas del dilema de la seguridad sólo se podían canalizar a través de dos clase o tipos de estrategias cooperativas. Por un lado, una estrategia directa, poco exitosa a la luz de los resultados obtenidos, que consistía en la reducción de los recursos militares⁶⁰.

⁵⁵ Vid. capítulo I, apartado 2.2.

⁵⁶ R. JERVIS (1976) *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, pp. 62-76 e ídem (1978) "Cooperation under the security dilemma", *World Politics*, vol. 30 núm. 2, pp. 167-214.

⁵⁷ A. GEORGE (1988) "Factors influencing security cooperation", en GEORGE, FARLEY y DALLIN (1988), op. cit., pp. 657-658.

⁵⁸ EFINGER (1990), op. cit., p. 120.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ En la historia de la reducción de armamentos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial una serie de factores ha dificultado la obtención de buenos resultados; entre esos factores, cabe mencionar el que tal reducción podía suponer efectos asimétricos en los intereses de seguridad de los estados

Por otro lado, una estrategia indirecta, que pretendía reducir las sospechas y la desconfianza entre los actores y fundamentalmente prevenir las cuestiones militares conducentes a la guerra. Esta última estrategia es la del área temática de las medidas de fomento de la confianza en los aspectos militares.

Esta descripción del área temática lleva a considerar los problemas-conflictos existentes en dicha área, donde convergen los intereses de los actores. El conflicto básico de la seguridad europea en el ámbito de lo militar ha sido caracterizado como un conflicto consensuado (consensual conflict), en el sentido que la seguridad es considerada y valorada por todos los estados como un bien escaso. Así, el área de las MFCS es denominada, en un primer momento, un área de conflictos de intereses sobre bienes valorados:

"All actors seek to achieve and maintain a certain margin of security over the opponent. By reason of the security dilemma no "security advantage" can be achieved in the long run and, therefore, none of the opposing states can fully be satisfied".⁶¹

Una vez los estados reconocen que no es posible la obtención de ventajas de seguridad, dado el dilema de la seguridad, el conflicto de intereses sobre bienes valorados pasa a ser un conflicto sobre las vías y/o medios (conflict about means) específicos para la reducción de los incentivos de una agresión motivada por el temor (inseguridad) entre los actores⁶².

Desde los inicios de las negociaciones OSCE, los actores (países OTAN y/o Comunidad Europea; países del TV y NNA) sopesaron, concienzudamente, los riesgos y costos de la implementación de medidas destinadas a fomentar la confianza

(recuérdese la polémica reducción equilibrada versus reducción igualitaria, entre Estados Unidos y la URSS).

⁶¹ EFINGER (1990), op. cit., p. 121.

⁶² Ibid.

en el ámbito de la seguridad militar⁶³. En el caso de las MFCS los elementos básicos del RI -confianza, incertidumbre, ganancias, pérdidas, intercambios y beneficios funcionales- se estructuraron en torno a tres temas fundamentales: el nivel de intercambio mutuo de información sobre las actividades militares; el manejo del problema de la desconfianza y de la incertidumbre; y las clases de constreñimientos militares aceptables para todas las partes⁶⁴. Estos tres temas fueron el eje vertebrador de las negociaciones de las MFCS.

El primer tema, el nivel de intercambio mutuo de información sobre actividades militares, puede ser calificado como un conflicto sobre medios y/o vías; ya que si bien todos los actores están de acuerdo en que el intercambio de información es valioso y beneficioso, discrepan en cuanto al nivel deseable (medios/vías) de intercambio de esa información. Así, mientras algunos países, en particular los NNA, son partidarios de un flujo máximo de información, los países del TV son favorables a un intercambio mínimo sobre actividades militares relevantes.

El segundo tema, el manejo del problema de la desconfianza y de la incertidumbre también puede ser catalogado como un conflicto sobre los medios y/o vías de encontrar salida a una situación. Los occidentales y, en menor medida los NNA, solicitaron la instauración de observaciones obligatorias (tanto aéreas como inspecciones *in situ*) de las actividades militares. Los países del TV adoptaron una

⁶³ El término "medidas de fomento de la confianza" (MFC) (*Confidence Building Measures*, en inglés) aparece por primera vez, "formalmente", en la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1955 (Res. 914X); bajo el título *Regulation, Limitation, and Balanced Reduction of all Armed Forces and all Armaments*. Hasta 1981 el término MFC fue utilizado para referirse a las medidas acordadas en el ámbito de las superpotencias y en el de la OSCE. El término "medidas de fomento de la confianza y la seguridad" se introdujo en el proceso OSCE, por iniciativa de Yugoslavia, en 1981; para describir las diferencias cualitativas entre las disposiciones del Acta de Helsinki (1975) y las medidas delineadas durante la Reunión de Continuidad de Madrid (1980-1983). Sobre el origen, gestación y contenido de estas medidas, vid. R. BERG (1986) "Military Confidence-Building in Europe", en A. LYNCH *Building Security in Europe*, New York, Institute for East-West Security Studies, pp. 9-68.

⁶⁴ EFINGER (1990), op. cit., p. 121.

posición contraria, al insistir en el carácter voluntario de las observaciones de las mencionadas actividades. Según GADDIS, y como reflejo del problema de la desconfianza y de la incertidumbre, un concepto fundamental como era el de la verificación de las actividades militares fue definido en el sentido más estrecho posible, para evitar las mínimas oportunidades de espionaje entre los grupos de países⁶⁵.

El tercer tema, el tipo de constreñimientos militares aceptable por todas las partes, fue visto durante mucho tiempo por los países OTAN como un conflicto de intereses sobre bienes valorados. Los mencionados países interpretaban que los constreñimientos militares propuestos en las negociaciones por los miembros del TV y por el grupo de los NNA, durante las Reuniones de Seguimiento de la OSCE de Belgrado (1977-1978) y de Madrid (1980-1983), implicaban una clara desventaja de seguridad para ellos puesto que, por razones geográficas, sus intereses de seguridad sólo se podían realizar mediante ejercicios militares a gran escala. Esta apreciación de la índole del conflicto por parte de los miembros de la OTAN comenzó a variar paulatinamente hacia la consideración de un conflicto sobre medios y/o vías, con motivo de la creación de un espacio específico para tratar el tema de las MFCS (Estocolmo, 1984-1986) donde, poco a poco, se pudieron ir acomodando (convergiendo) los intereses de los distintos actores que conformarían el régimen de las MFCS⁶⁶.

b. Formación, estructura y efectividad del RS de las MFCS

⁶⁵ J. GADDIS (1988) "Evolution of a reconnaissance satellite regime", en GEORGE, FARLEY y DALLIN (1988), op. cit., p. 355.

⁶⁶ Sobre los intereses de los distintos grupos de actores en el ámbito de las MFCS, en particular, en torno a las cuestiones mencionadas vid. J. BORAWSKI (1988) *From the Atlantic to the Urals. Negotiating Arms Control at the Stockholm Conference*, Washington, Pergamon-Brassey's; V.Y. GHEBALI (1989b) *La Diplomatie de la Détente: La CSCE d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, Bruylant, pp. 145-223; LYNCH (1986), op. cit.; J. MARESCA (1987) *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Durham/London, Duke University Press, pp. 163-174.

En su estudio sobre las MFCS, BORAWSKI⁶⁷ reconoce tres fases o etapas en la formación del RI denominado, en la jerga de los especialistas, régimen de las "medidas de confianza".

- La primera de las fases ocupa, aproximadamente, la década comprendida entre los años 1953-1963. Dicha etapa, caracterizada por EFINGER como de conflicto con manejo no regulado (unregulated conflict management)⁶⁸; se desarrolla en paralelo a las llamadas a dialogar sobre los problemas de la seguridad efectuados por los países del TV. El logro de medidas de confianza en el ámbito militar en Europa estuvo presente, de una forma u otra, en las relaciones entre las superpotencias. En este sentido, hay que destacar las sugerencias de los Estados Unidos, condensadas tanto en el mensaje de "Átomos para la Paz" (1953)⁶⁹, sobre la oportunidad de acordar una reducción de armamentos, como en la "propuesta de Cielos Abiertos" (1955) para que existiese la posibilidad de inspecciones aéreas en los territorios de ambas superpotencias. Por parte de la URSS, fue famosa su conocida propuesta acerca de la firma de un tratado de seguridad colectiva, Plan MOLOTOV (1954), que eliminase el recurso al uso de la fuerza y que redujese los riesgos de una posible guerra en el continente. A pesar de estas propuestas, a las que siguieron otras no menos importantes⁷⁰, no se llegó a un acuerdo sobre la obtención de medidas de confianza entre las superpotencias. Las negociaciones sobre reducción y limitación de armamentos se producirían, sin grandes éxitos, en foros ajenos (las futuras conversaciones SALT) a la OSCE. Sin embargo, ideas como la observación, inspección y verificación de actividades militares quedaron como germen de futuras

⁶⁷ BORAWSKI (1988), op. cit.

⁶⁸ EFINGER (1990), op. cit., p. 123.

⁶⁹ Título del discurso pronunciado por el presidente estadounidense, EISENHOWER, en la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1953. Ese mismo año, con la primera explosión soviética de una bomba de hidrógeno había finalizado el monopolio nuclear de los Estados Unidos.

⁷⁰ Sobre las distintas propuestas consideradas como los antecedentes de las MFCS vid. BERG (1986), op. cit., pp. 15-30.

medidas de confianza.

- La segunda fase, 1963-1983, constituye una etapa de transición entre el manejo no regulado del conflicto un manejo controlado del mismo (controlled conflict management). Los límites de la etapa son muy precisos. Su inicio coincide con las iniciativas de algunos de los países del TV para crear medidas destinadas a aminorar los riesgos generados por el armamento y por las actividades militares en Europa. Por ejemplo, Polonia presentó, en 1963 y 1964, su propuesta sobre la creación de "zonas libres de armamento nuclear" en Europa (reaparición de parte del plan RAPACKI de los años cincuenta). Por su parte, Rumanía (Declaración de Bucarest, 1966) sugirió la puesta en práctica de esfuerzos cooperativos para afianzar la paz y la seguridad europeas. El fin de la etapa viene marcado por el comienzo de la reunión preparatoria de la Conferencia de Estocolmo (octubre 1983) que dió a luz las MFCS.

Esta segunda fase de formación del régimen de la MFCS, de veinte años de duración, estuvo jalonada por dos acontecimientos importantes que actuaron a manera de acicate de las MFCS, la invasión de Checoslovaquia por las tropas del TV (1968)⁷¹ y las negociaciones⁷² que llevaron a la firma del Acta Final de Helsinki (1972-1975). En esta fase tuvieron lugar las discusiones y los regateos más importantes entre las partes que constituirían el régimen de las MFCS. Hay que

⁷¹ La invasión de Checoslovaquia por parte de efectivos del TV fue percibida como una amenaza a la seguridad por la mayor parte de los países europeos, inclusive por algunos estados socialistas como Rumanía. Así, países como la ex Yugoslavia, Austria, Suecia y la ya mencionada Rumanía se mostraron altamente interesados en la creación de medidas tales como la notificación previa de actividades militares y el intercambio de observadores militares, como prevención a la guerra en territorio europeo.

⁷² Tal como se ha mencionado, el tema de la reducción de armamento quedó circunscrito al ámbito de las relaciones bilaterales entre las superpotencias (futuras negociaciones MBFR) y, en consecuencia, excluido de la OSCE; acordándose que las discusiones sobre medidas generadoras de confianza se discutiesen en el ámbito de la OSCE. A fin de evitar el posible desleimiento de dichas medidas, algunos países, como el grupo de NNA, Dinamarca, Noruega, Holanda, la RFA, Rumanía y España, se manifestaron a favor de negociar sobre medidas de confianza concretas. Sobre la negociación de las MFC-MFCS vid. V.Y. GHEBALI (1989a) Confidence-building measures within the CSCE process: Paragraph-by-paragraph analysis of the Helsinki and Stockholm régimes, *UNIDIR Research Paper*, núm. 3.

mencionar, brevemente, las posiciones de partida de los distintos actores del futuro régimen sobre la esencia de lo que debían ser las MFC.

Para los países de la OTAN, las MFC se debían basar en el concepto de apertura de las actividades militares en Europa. Así las MFC eran percibidas más en términos políticos que en términos militares. En contraste con los países OTAN, los del TV, excepto Rumanía, consideraban que las MFC debían tener un carácter exclusivamente militar y cualquier tipo de apertura era vista como un posible medio de legalizar o institucionalizar la injerencia en los asuntos internos de los estados. Para el grupo de los NNA, al que se sumaba Rumanía, las MFC debían conjugar tanto la dimensión política como la militar, para que fuesen realmente significativas⁷³.

Las negociaciones se articularon en torno a los tres temas básicos, que constituyen el meollo de la situación de conflicto o de discordia que daría origen al régimen de las MFCS y que ya han sido mencionados; es decir, el nivel de intercambio mútuo de información sobre las actividades militares, el manejo del problema de la desconfianza y de la incertidumbre, y el tipo de constreñimientos militares aceptables para todas las partes.

El "Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme" que aparece en el AF⁷⁴ es el primer producto de las negociaciones sobre las MFC. En él se refleja, de una forma u otra, la concepción de las MFC de todos los actores de la OSCE⁷⁵, pero fundamentalmente

⁷³ Sobre los distintos intereses y objetivos de los actores de la CSCE en la formación del régimen de las MFCS, vid. GHEBALI (1989a), p. 3.

⁷⁴ CSCE/AF (1975), Cuestiones relativas a la seguridad, sección 2.

⁷⁵ El propio título del documento es el reflejo de idea que tenían los actores sobre las MFC. Así, el término "Documento" es un compromiso entre "Declaración" (ya utilizado en el texto introductorio del AF) y el de "Resolución" (rechazado por los países del TV). La expresión "ciertos aspectos de la seguridad" (de autoría francesa) fue la utilizada para que no apareciesen las palabras "aspectos militares de la seguridad", expresión, esta última, con la que no estaban de acuerdo algunos países occidentales.

es el primer texto que recoge la formulación incipiente de **principios**, de **normas** y de **reglas**, entre los participantes en la Organización, sobre medidas destinadas al fomento de la confianza.

En ese documento se identifica como principio esencial de la seguridad militar, el principio de la abstención, en las relaciones entre los estados, a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado⁷⁶. Este principio se traduce en normas específicas (mandatos) para su aplicación en las relaciones de seguridad, tales como la notificación previa de las maniobras militares importantes y el intercambio de observadores⁷⁷. En base a esos principios y a esas normas se formulan las reglas pertinentes; entre ellas, la de notificar las maniobras militares de más de 25.000 hombres o la de invitar voluntariamente, con antelación y con espíritu de reciprocidad, a presenciar las actividades militares⁷⁸.

Las MFC nacidas en Helsinki en 1975, y vigentes hasta 1983, **no constituyen un régimen**. Sin embargo, estas MFC, calificadas de modestas, altamente voluntarias, militarmente insignificantes y poco vinculantes a nivel político, serán fundamentales para la edificación de las MFCS⁷⁹.

- La tercera fase, desde 1983 a 1986, da lugar a la creación del régimen de las MFCS. Esta etapa coincidió con las negociaciones, de acuerdo al mandato de la Reunión de Continuidad de Madrid (1980-1983), que se llevaron a cabo en el seno de la reunión de Estocolmo sobre "Medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa" (1984-1986). Las negociaciones de Estocolmo

⁷⁶ CSCE/AF (1975), Cuestiones relativas a la seguridad, sección 2, parág. 3.

⁷⁷ CSCE/AF (1975), Cuestiones relativas a la seguridad, sección 2, parte I.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ EFINGER (1990), op. cit., p. 127.

comportaron dos grandes aportaciones para las MFCS. En primer lugar, la adopción de un conjunto de medidas política y militarmente significativas, es decir unas MFCS de carácter sustantivo, acompañadas de un importante aparato de aplicación y verificación⁸⁰. En segundo lugar, el Documento de Estocolmo significó el inicio mismo de las MFCS como régimen, puesto que implicó la creación de una "estructura" de RI a través de la consolidación del principio de partida (la abstención del uso de la fuerza en las relaciones entre los estados) y el surgimiento de otros derivados del primero, así como el establecimiento y expansión de un número elevado de normas, reglas (que se sumaron a las ya existentes) y procedimientos de toma de decisiones.

Así, a partir de la reunión de Estocolmo se constituyó el entramado o estructura del RS de las MFCS. A manera de pilares, encontramos los **principios** que se pueden reducir a tres básicos⁸¹: el primigenio, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones mutuas y, derivados de éste, por una parte, el de ejercer con sumo autocontrol (o restricción) el derecho inmanente de legítima defensa (individual o colectiva) de los estados, y por otra parte, la realización de esfuerzos, por parte de los estados, para fortalecer la confianza y la seguridad en Europa⁸². Las **normas** contienen mandatos específicos, a modo de derechos y obligaciones, de las partes que conforman el régimen de las MFCS. En consecuencia,

⁸⁰ De acuerdo al mandato de la Reunión de Continuidad de Madrid, las MFCS debían reunir cuatro requisitos específicos: 1. ser militarmente significativas, es decir, expresar los comportamientos militares de los estados y no solamente sus intenciones; 2. ser políticamente vinculantes, las MFCS estarían sometidas a un régimen políticamente obligatorio y uniforme; 3. ser adecuadamente verificables, a través de medios de verificación apropiados a su naturaleza específica; y 4. cubrir Europa desde el Atlántico a los Urales, de esta forma, la definición de la zona geográfica las MFCS comprendía dos elementos capitales, su área de aplicación se extendía más allá de los 250 kilómetros de la frontera occidental de la URSS e incluía la zona marítima y el espacio aéreo contiguos al continente.

⁸¹ Los principios que se acuerdan en Estocolmo son diez, pero los esenciales son los que se enuncian en el texto, vid. *CSCE/Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa* (1986); párgs. 7 a 21.

⁸² Este principio, el de fortalecer la confianza y la seguridad, actúa a modo de "reductor" de las tensiones que se pudiesen generar entre los otros dos principios.

los estados deben: 1. anunciar con antelación ciertas actividades militares, 2. invitar a observadores de otros estados a contemplar las mencionadas actividades militares, 3. permitir, en forma de inspecciones, la verificación *in situ* y 4. no participar en actividades a gran escala en los límites de los estados. El objetivo de estas normas se dirigió a fomentar la transparencia en el ámbito militar como forma de prevenir riesgos y amenazas a la seguridad europea. Las reglas del régimen de las MFCS indican, con sumo detalle y especificidad, esos derechos y deberes a los que se hacía mención en las normas. Las reglas aparecen lo suficientemente especificadas y detalladas para evitar todo tipo de interpretación ambigua de las normas. Respecto a los procedimientos de toma de decisión, para RITTBERGER y ZÜRN, las Reuniones de Continuidad y de las conferencias especializadas actuaron desempeñando la función de dichos procedimientos⁸³.

Al estudiar el modelo del RI se mencionó que la noción de RS adoptado en este estudio incluía, además de los criterios clásicos (existencia de principios, normas, reglas y procedimientos), los de efectividad y de durabilidad. De ahí que se valoren dichos criterios con respecto al régimen de las MFCS.

La efectividad de las MFCS adoptadas en Estocolmo debe evaluarse en relación a las normas y a las reglas presentes en el régimen. En este sentido, se puede afirmar que todos los estados OSCE llevaron a cabo una puesta en práctica satisfactoria de dichas reglas y normas, por lo que es posible concluir la existencia de la internalización de las mismas. De ahí que se infiera que el criterio de efectividad, en general, se cumplió.

Respecto a la durabilidad, y desde una perspectiva temporal no muy amplia, apenas diez años, las MFCS no sólo se han mantenido, sino que se han ido ampliando y perfeccionando. Como consecuencia de su efectividad, en la Reunión de Continuidad de Viena (1986-1989) se decidió continuar con las negociaciones en el

⁸³ RITTBERGER y ZÜRN (1990), op. cit., p. 23.

ámbito de las MFCS. Así, en el espacio OSCE, y como fruto de las distintas rondas negociadoras (1990, 1992, 1994), existen las MFCS de "cuarta generación"⁸⁴.

En el análisis de los RI, se había mencionado que éstos podían variar en tres direcciones: fuerza, organización y área temática. En relación a la fuerza (solidez o debilidad del régimen), las MFCS disfrutaban de un alto grado de solidez. Prueba de ello son las escasas violaciones producidas en el ámbito de su aplicación. Como valoración general de las MFCS, teniendo en cuenta su área de aplicación y el hecho de que se hayan negociado a nivel interestatal, éstas aparecen como un régimen altamente consolidado. Sin embargo, debe destacarse que los actuales conflictos en el área OSCE tienen carácter eminentemente intraestatal más que interestatal, circunstancia que puede afectar el grado de fuerza del régimen.

Respecto a la variable organización, es decir grado de formalización del RI, las MFCS han ido, cada vez más, perfeccionándose, como lo demuestran las distintas rondas negociadoras. Se podría afirmar que las MFCS tienen identidad y autonomía propias. Por último, y relacionado con el alcance de las MFCS en su área temática, se recuerda que las MFCS son militarmente significativas y políticamente vinculantes.

c. Funcionamiento del RS de las MFCS en el espacio OSCE

Se ha apuntado⁸⁵ que los RI cumplen básicamente cuatro funciones: estabilizan las expectativas mutuas de los actores con miras a generar futuras conductas, reducen los costos de las transacciones entre los actores, suministran información no disponible de otra manera, y proveen una estructura de referencia que garantiza las interacciones repetidas, en orden a generar una "sombra de futuro".

⁸⁴ De acuerdo a lo dispuesto por la Carta de París para una Nueva Europa (1990), el Documento de Helsinki II (1992) y el Documento de Lisboa (1996) en 1998 aparecerá un conjunto de nuevas medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad, las MFCS de quinta generación.

⁸⁵ Vid. capítulo II, apartado. 1.1.c.

Teniendo en cuenta las funciones descritas de los RI y considerando lo señalado en este apartado sobre las MFCS en el espacio de la OSCE, se puede realizar una serie de reflexiones sobre el funcionamiento de las MFCS.

En primer lugar, y respecto al papel de "estabilizador" de las expectativas mutuas de los actores con miras a generar futuras conductas, el régimen de las MFCS ha desempeñado una función sumamente importante en lo que a la situación de la seguridad militar en Europa se refiere. Las MFCS han definido, en palabras de EFINGER:

"(...) a normative consensus regarding what the participating states are (not) permitted to do for their own defence and security (...) More specifically, the CSBM regime contains a set of rules about permissible activities of military forces in peacetime, which seek to reassure the states participating in the regime about the "defensive" character of their military activities and, thus, forestall exaggerated perceptions of military threat."⁸⁶

Estos patrones de seguridad militar entre los estados de la OSCE generados por las MFCS, han tenido, a su vez, una doble repercusión del RS sobre la conducta de las partes del régimen. Por un lado, han acrecentado las expectativas de convergencia, especialmente en lo que a conductas militares restrictivas se refiere. Por otro lado, la convergencia de expectativas de las partes del RI en el ámbito de la seguridad militar se ha convertido, a lo largo de las distintas generaciones de MFCS, en una actitud obvia de los actores⁸⁷.

En segundo lugar, y en cuanto al papel de reductor de los costos de las transacciones entre los actores, el RI de las MFCS es más difícil de valorar. Por ejemplo, durante las negociaciones de las MFCS que dieron lugar al Documento de Estocolmo, los participantes infraestimaron los costos económicos de la puesta en

⁸⁶ EFINGER (1990), op. cit., p. 143.

⁸⁷ Ibid.

práctica de las reglas del RI. El caso de las inspecciones *in situ* es paradigmático en ese sentido. A raíz de la aplicación de lo acordado, posibilidad de inspeccionar y ser inspeccionado, y como consecuencia de la regularidad de las inspecciones, algunos países (los Estados Unidos, la URSS, la RFA y la RDA) decidieron crear agencias de inspección que redujesen los costos ocasionados por las mismas. Estas agencias, con personal altamente cualificado y equipos técnicos extremadamente sofisticados, coordinaban tanto las inspecciones en el territorio de los estados que componían la agencia, como las que les correspondía realizar a ellos; ahorrando de esta forma medios humanos y técnicos. Es más, para muchos especialistas el hecho de tener que reducir el número de grandes actividades militares, de acuerdo a lo estipulado en las MFCS, ha contribuído a reducir los gastos militares y, por lo tanto, los costos de las transacciones. En este sentido el régimen de las MFCS puede valorarse positivamente. Sin embargo, el factor económico actuó como freno para que los pequeños países participantes en la MFCS, no pudiesen ejercer su derecho a la inspección debido al alto costo que ésta implicaba. Esta circunstancia puede ser catalogada como de negativa.

En tercer lugar, en referencia a su función de suministrador de información no disponible de otra manera, el régimen de las MFCS ha desempeñado un papel altamente significativo. No debe olvidarse que una de las medidas de confianza y de seguridad más importante ha sido el intercambio de información referente a cuestiones militares (número, infraestructura y movilización de fuerzas, por ejemplo).

En cuarto lugar, y referente a papel de proveedor de una estructura de referencia para los actores, se puede afirmar que el RS de las MFCS, goza, en general de buena reputación. Las MFCS han constituído un verdadero entramado de referencia entre los actores que garantiza las interacciones repetidas, en orden a generar, lo que los especialistas denominan una "sombra de futuro".

En definitiva, la existencia del RS de las MFCS en el marco OSCE debe ser evaluada desde una doble perspectiva, la de su calidad de régimen y la de los

resultados que ese régimen genera. Respecto la calidad de régimen, se puede afirmar que en el caso de las MFCS, quedan de manifiesto el carácter pragmático y el principio utilitario que para muchos autores están en el origen de los RI. Es decir, los actores valoran más los beneficios de la cooperación que los costos de la no cooperación en aquellas áreas temáticas cuyas expectativas convergen. En este caso, el área de generar confianza y seguridad en los aspectos político-militares de la seguridad. En cuanto a los resultados de ese RS, se recuerda que el régimen ha sido abordado⁸⁸ como modelo de seguridad generador de cierto orden en las relaciones internacionales, las MFCS han sido satisfactoriamente eficaces. Las MFCS han fomentado la seguridad y la confianza entre los estados de la OSCE, reduciendo el riesgo de confrontación militar en las relaciones entre dichos estados.

2. La OSCE: ¿futura comunidad de seguridad en el área euroasiática-atlántica?

Tal como se apuntó⁸⁹, en 1957 DEUTSCH y sus colaboradores introdujeron y desarrollaron el concepto de comunidad de seguridad en el ámbito de las relaciones internacionales. La comunidad de seguridad fue definida como aquel grupo que ha llegado a integrarse a tal punto que existe la certeza de que "los miembros de esa comunidad no lucharán entre ellos físicamente, sino que resolverán sus disputas por otros vías"⁹⁰. Asimismo, y de acuerdo al estudio de DEUTSCH, hay dos tipos de comunidad de seguridad, la amalgamada y la pluralística. En la comunidad de seguridad amalgamada (CSA) dos o más unidades (estados soberanos) emergen formalmente como una unidad. La CSA, tal como se ha dicho, se asemeja a una federación de estados con instituciones centrales de gobierno que regulan sus relaciones a nivel interno y externo. En la comunidad de seguridad pluralística (CSP), las unidades (estados) conservan su soberanía y su independencia, pero están

⁸⁸ Vid. capítulo II, apartado 2.

⁸⁹ Vid. capítulo II, apartado 2.

⁹⁰ K. DEUTSCH ET AL (1957) *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, p. 5.

integrados al extremo que resuelven sus disputas y conflictos por medios pacíficos⁹¹. Una CSP se desarrolla cuando sus miembros comparten un conjunto de valores derivado de instituciones comunes y de responsabilidades mutuas (identidad y lealtad mutuas)⁹². Es en este campo, el de las CSP, que se centra el estudio sobre la OSCE.

2.1. La OSCE y las CSP

Los cambios acaecidos en el sistema internacional tras 1989 "desempolvieron" los postulados deustchianos en el ámbito de las relaciones internacionales. Dichos postulados se caracterizan por la presencia de cierto orden, la existencia de principios normativo-prescriptivos y, particularmente, por la instauración de la paz entre las distintas unidades políticas en las relaciones internacionales. El concepto de CSP, grupo que ha desarrollado instituciones y procesos necesarios para asegurar relaciones pacíficas entre sus miembros con cierto grado de certidumbre, fue recuperado de su hibernación y reinterpretado (siguiendo la lógica apuntada de repensar y de redefinir conceptos) a la luz de los cambios ocurridos.

Así, para ADLER y BARNETT, los autores que han estudiado con más profundidad la noción de comunidad de seguridad⁹³ en la post-guerra fría, la CSP

⁹¹ Ibid., p. 26.

⁹² Ibid., pp. 36 y 66-67. DEUTSCH describe la relación entre las unidades de la CSP como "(...) a matter of mutual identity and loyalty, a sense of "we-ness" o a "we-feeling" among states". Por la expresión "we-feeling" DEUTSCH se refiere a la cognición - a la acción y al efecto de conocer- más que a la afectividad.

⁹³ Vid. E. ADLER (1992) "Europe's new security order: a Pluralistic Security Community", en B. CRAWFORD (ed.) (1992) *The Future of European Security*, Berkely, Center for German and European Studies University of California, pp. 287-326; ídem (1997) "Imagines (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations", *Millenium*, vol. 26, núm. 2, pp. 249-277; E. ADLER y M. BARNETT (1994) "Pluralistic Security Communities: Past, Present, Futures", *Working Paper Series on Regional Security* (University of Wisconsin-Madison), núm. 1; ídem (1995) "Security Communities in Comparative and Historical Perspective", paper presented at the *Conference on Security Communities in Comparative Perspective*, sponsored by the Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York, 1-2 December; ídem (1996) "Governing anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities", *Ethics & International Affairs*, vol. 10, pp. 63-98. El tema

aparece como el concepto puente entre la "lógica de la anarquía" y la "lógica de la comunidad"⁹⁴. En función de estas ideas han reformulado la definición de CSP. Para ellos, el concepto de comunidad de seguridad de DEUTSCH está lleno de dificultades de tipo teórico, metodológico y conceptual de ahí que consideren que:

"(...) the resuscitation of Deutsch's concept of security communities after decades of neglect and criticism is intended both to draw attention to the concept's importance for understanding contemporary events and to suggest refinements of its initial formulation in order to generate a viable research program."⁹⁵

Sin embargo, como paso previo a esa reformulación del concepto de comunidad de seguridad, los autores citados indagan en tres nociones previas que sirven para comprender el concepto mencionado. Dichas nociones son las de "sentido de comunidad", las de regiones-comunidad ("community-regions") y las de regiones cognitivas ("cognitive regions")⁹⁶.

La noción de sentido de comunidad está vinculada a la clásica distinción entre *gemeinschaft* y *gesellschaft* formulada por TÖNNIES⁹⁷. El primer concepto hace

de las comunidades de seguridad en las post-guerra fría aparece también en B. BUZAN (1991) "New Patterns of Global Security", *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, pp. 431-451, pero no es tratado con la profundidad que lo hacen ADLER y BARNETT.

⁹⁴ ADLER y BARNETT (1994), op. cit. p. 6.

⁹⁵ ADLER y BARNETT (1996), op. cit., p. 65.

⁹⁶ ADLER (1997), op. cit. pp. 250-255. Las ideas sostenidas por ADLER y BARNETT, pero especialmente por ADLER, se enmarcan dentro de los postulados constructivistas. En palabras de este autor el constructivismo es "(...) the view that the manner in which the material world shapes and is shaped by human action and interaction depends on dynamics normative and epistemic interpretations of the world", E. ADLER (1997) "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations*, núm 3, p. 322. Sobre el constructivismo vid. A. WENDT (1992) "Anarchy is What State Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, núm. 46, pp. 391-425.

⁹⁷ F. TÖNNIES (1887) *Gemeinschaft and Gesellschaft*, Leipzig, Fues's Verlag. La distinción formulada por TÖNNIES ha servido para interpretar dos conceptos básicos en el ámbito de las relaciones internacionales, el de sociedad internacional y el de comunidad internacional. Conceptos abordados en el capítulo I.

referencia a las comunidades vinculadas por los lazos de las tradiciones y de la cultura. El segundo concepto tiene que ver con las comunidades construídas por compromisos contractuales que emergen por el propio interés de las unidades en crearlas. Es este segundo concepto, el de la construcción de comunidades y, por ende, el de sentido de comunidad el que interesa destacar.

Como se ha indicado⁹⁸, el sentido de comunidad es la creencia de que existe el compromiso en el grupo al menos en un punto, que los problemas deben y pueden ser resueltos por medios pacíficos⁹⁹. La pregunta es cómo generar ese sentido de comunidad. En el análisis sobre CSP, y en particular al abordar las relaciones entre identidad y CSP, ADLER y BARNETT identifican una serie de elementos que sirven como referentes a la hora de estudiar ese sentido de comunidad. Entre esos elementos destaca uno: el reconocimiento de la existencia de la expectativa compartida entre las unidades de que es posible el desarrollo de una comunidad de seguridad (los estados muestran interés no solo en posturas defensivas ante los otros estados, sino que intentan que existan formas institucionalizadas que sirvan para la solución pacífica de sus problemas)¹⁰⁰.

La segunda noción es la de las regiones-comunidad. Estas son definidas como:

"(...) regional systems of meanings (an interdependent group of meanings among individuals or collectives), and are not limited to a specific geographic place."¹⁰¹

Según ADLER, en las regiones-comunidad los pueblos son fieles a las naciones como entidades culturales y a los estados como entidades políticas.

⁹⁸ Vid, capítulo II, apartado 2.1.

⁹⁹ DEUTSCH (1957), op. cit., p. 5.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ ADLER (1997), op. cit., p. 253.

Ejemplificando su noción de región-comunidad, el autor menciona el espacio conformado por los quince países que constituyen la UE.

Mientras las regiones-comunidad necesitan una dimensión territorial, las regiones cognitivas (también llamadas estructuras cognitivas) no necesitan dicha dimensión, ya que:

"The social construction of a cognitive region out of intersubjective understandings, values, and norms enables people to achieve a community life that transcends the nation-state and indeed any territorial base."¹⁰²

Aplicando esta noción de región-cognitiva, los ciudadanos de la UE y Estados Unidos, habitan el mismo espacio cognitivo, al igual que Australia y Canadá. Así, por ejemplo, Israel está más cerca del espacio cognitivo mencionado, que de Jordania, estado vecino.

Para ADLER, las regiones-comunidad se identifican con comunidades de seguridad.

Y dentro de estas comunidades de seguridad redefine el concepto de CSP como:

"(...) those transnational regions comprised of sovereign states whose people maintain dependable expectations of peaceful change."

Ahondando en el estudio de las CSP, ADLER y BARNETT distinguen entre CSP vagamente acopladas y fuertemente acopladas ("loosely and tightly coupled"). Los criterios para establecer tal distinción son: la profundidad de la confianza entre los estados y la naturaleza y el grado de institucionalización en el sistema de gobierno

¹⁰² ADLER (1997), op. cit., p. 254.

de la región¹⁰³. Una CSP vagamente acoplada mantiene las propiedades mínimas de definición. Una CSP fuertemente acoplada posee un sistema de reglas que vincula al estado soberano con un gobierno regional centralizado¹⁰⁴. Los ejemplos de CSP mencionados por los autores son: la Unión Europea (fuertemente acoplada) y la Comunidad Atlántica (sólo en parte fuertemente acoplada). Como posibles ejemplos futuros de CSP, se señalan los espacios que comprenden los estados del Tratado de Libre Comercio (NAFTA) en América del Norte, los de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en América Latina y los de la Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África¹⁰⁵.

En el ámbito de las comunidades de seguridad, se da el caso de estados que pertenecen a más de una región-comunidad. Como por ejemplo, los estados que pertenecían a la Asociación Europea de Libre Comercio compartían espacio con los de la Unión Europea y éstos, a su vez, con los de la comunidad de seguridad formada por Estados Unidos y Canadá. Los estados que componían los espacios mencionados constituían una comunidad de seguridad, la del Atlántico Norte. Al finalizar la guerra fría la comunidad de seguridad del Atlántico Norte estaba compuesta, desde la óptica de las organizaciones internacionales, por los estados presentes en la Unión Europea, la Organización del Atlántico Norte, el Consejo de Europa y la Unión Europea Occidental.

El fin de la bipolaridad significó la desaparición de las organizaciones (Tratado de Varsovia y Consejo de Asistencia Económica Mútua) que agrupaban a los países de la Europa Central y Oriental, produciéndose en dichos países, lo que en otro lugar

¹⁰³ ADLER y BARNETT (1996), p. 73.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Esta noción de región comunidad aplicada a la Región Nórdica aparece en el estudio de I. NEUMANN (1994) "A region-building approach to Northern Europe", *Review of International Studies*, vol. 20, núm. 1, pp. 53-74.

se ha definido como déficit de seguridad¹⁰⁶. Esta situación de falta de seguridad indujo a los países del ex-bloque del Este a "llamar a las puertas" de la CSP del Atlántico Norte. Para los estados de esta CSP el "abrir puertas" a la otra Europa, implicaba poner condiciones de admisión. Es decir, los nuevos miembros sólo serían plenamente admitidos en la medida en que aprendan e internalicen las normas y reglas de la CSP del Atlántico Norte. Normas y reglas vinculadas a la democracia, a la economía de mercado, a los derechos humanos, etc. De ahí, que se los vinculase de forma condicionada a algunas de las organizaciones. Es decir que, si bien participan en las organizaciones de seguridad mencionadas, no lo hacen en igualdad de condiciones con los otros estados, puesto que están mediatizados por su calidad de participación: "observadores", "asociados" (Consejo Euroatlántico, antiguo Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, Asociación para la Paz y socios-asociados en la Unión Europea Occidental). La lógica de relación entre el ex-bloque del Este y la CSP del Atlántico Norte ha sido la de inclusión-exclusión (semi-incluir en la medida en que se produzca la adaptación a las normas y reglas de la comunidad; excluir en caso contrario).

En el ámbito de los espacios de cooperación, la OSCE ha mantenido una aproximación diferente. La Organización ha incorporado a todos los estados que han manifestado su voluntad de vivir de acuerdo a los valores y normas de una comunidad de seguridad, comprometiéndose a adecuar sus identidades y objetivos a esa comunidad. En ese sentido, la OSCE puede ser catalogada como una institución-fomento de una comunidad de seguridad (security community-building institution)¹⁰⁷. Así la OSCE, antes que esperar que "el otro" cambie su identidad y sus intereses para admitirlo, lo incorpora para que se adapte desde el seno de la

¹⁰⁶ En los inicios de la post-guerra fría, para los países del ex-bloque del Este, incluso para algunos neutrales, la preocupación básica fue el déficit o la "falta" de seguridad, es decir la desaparición de ejes sobre los que formular posicionamientos de seguridad. El tema ha sido abordada en N. SAINZ (1997) "Security and International Organizations in Europe: OSCE in preventive diplomacy and crisis management", *paper International Seminar "EU's Common Foreign and Security Policy and World Responsibilities*, Bruxelles, October 2-4.

¹⁰⁷ ADLER (1997), op. cit., p. 257.

Organización. Así pues, la OSCE fomenta la seguridad por medio de la inclusión y no por la exclusión o la inclusión condicionada.

Para ADLER, la materia prima ("stuff") de las comunidades de seguridad es la identidad colectiva¹⁰⁸. Una identidad colectiva que no siempre surge espontáneamente y que, en el caso de los países del ex-bloque del Este, debe ser construída socialmente por medio de las organizaciones¹⁰⁹. Entre todas las organizaciones del espacio euro-asiático atlántico, la que reúne las condiciones para llevar a cabo la construcción de esa identidad colectiva es la OSCE. La OSCE no sólo fomenta la seguridad por medio de la política de la inclusión, como se ha apuntado, sino que es la única Organización en la que está presente la seguridad en su calidad de global (vincula las dimensiones políticas, económicas, medioambientales, culturales y de derechos humanos), de indivisible (la seguridad de un estado está ligada a la de los demás) y de cooperativa (la seguridad está basada en la confianza, en la cooperación y en el fortalecimiento de instituciones comunes). Estos dos elementos - políticas de inclusión y noción de seguridad global, indivisible y cooperativa- son el sustrato con los que la OSCE cuenta para la edificación y el desarrollo de una CSP.

En sus diferentes estudios sobre las CSP, ADLER Y BARNETT, sugieren la existencia de distintas fases para la conformación de tales comunidades¹¹⁰. Identifican tres que denominan respectivamente: fase naciente; fase ascendiente; y fase madura¹¹¹.

¹⁰⁸ ADLER (199.), op. cit., p. 1.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Su estudio lo enmarcan en un contexto amplio que definen como constructivista social y de vía dependiente ("social constructivist and path dependent"). Según ellos, por vías dependientes deben entenderse: (...) patterns characterized by self reinforcing positive feedback. Initial choices, often small and random, determine future historical trajectories. p. 85.

¹¹¹ Vid. ADLER y BARNETT (1994), op. cit. Las fases de desarrollo de las CSP propuestas por ADLER y BARNETT y la posible aplicación del principio de la seguridad colectiva en su ámbito han sido abordadas en H. ALKER y F. SHERMAN (1995) "Posibilidades históricas prácticas de búsqueda de la seguridad colectiva", en M. SEARA VÁZQUEZ (ed.) *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*,

En la fase naciente, los pueblos y/o gobiernos de dos o más estados comienzan a considerar como pueden coordinar sus relaciones en orden a incrementar su mútua seguridad. Asimismo, consideran como pueden reducir el costo de las transacciones asociadas con sus intercambios e interacciones. A fin de alcanzar estos objetivos, establecen "misiones" diplomáticas, encargadas de determinar el nivel y el grado de cooperación que deben ser alcanzados. A modo de ilustración, los autores citan una serie de indicadores presentes en las distintas fases y que sirven para caracterizar cada una de ellas (vid. cuadro 1).

La ascendente, es definida por el incremento de una red de nuevas instituciones y organizaciones que reflejan la coordinación militar y/o la reducción del temor que el otro representa en tanto que amenaza. Esta fase se caracteriza por la aparición de estructuras cognitivas e identidades colectivas que comienzan a estimular expectativas de cambio pacífico.

A nivel de las interacciones, esta fase se caracteriza por la existencia de una red de múltiples canales en los que están inmersos los estados y sus sociedades, con aquéllos que son identificados como "amigos"¹¹². Las relaciones entre estas unidades están basadas en la idea común de que el progreso material y la seguridad pueden ser garantizados entre los miembros de la región.

La fase madura, implica la institucionalización de las expectativas, a nivel doméstico y supranacional, de que la guerra en la región es improbable. Esta es la etapa en la que los miembros de la región ven con dificultad prepararse para una guerra entre ellos. La evidencia de la emergencia de una comunidad de seguridad puede encontrarse en varios indicadores, que reflejan un alto grado de confianza, una identidad compartida y un futuro, dada la imposibilidad de que los conflictos conduzcan a confrontaciones militares.

México, Fondo de Cultura Económica, pp. 103-126.

¹¹² ADLER y BARNETT (1996), op. cit., p. 90.

Cuadro 1: Fases e indicadores en la formación de una CSP¹¹³

Fase naciente
<ul style="list-style-type: none"> - Reciprocidad institucionalizada - Identificación de intereses o identidades comunes entre una población seleccionada - Misiones de investigación diplomática, bilateral, multilateral para mayores niveles de cooperación - Cartas, agendas y reuniones en que se intenta crear un conjunto obligatorio de intereses y un futuro colectivo - Búsqueda del propio interés por medio de foros multilaterales, reconocimiento de la "interdependencia de la seguridad" - Reasignación de recursos del presupuesto militar y otros presupuestos nacionales que reflejen un creciente sentido de confianza - Relajación de tensiones
Fase ascendente
<ul style="list-style-type: none"> - Medidas para crear confianza que acompañen a un proceso de creación de confianza y cooperación militar - Control de armamentos - Intercambio de información - Códigos de conducta en cuestiones de político-militares y cuestiones democráticas - Fortalecimiento de las instituciones designadas para la verificación y la confianza
Fase madura
<ul style="list-style-type: none"> - Multilateralismo reflejado en mecanismos de decisión comunes - Alto nivel de integración militar - Paso del control de armas al virtual desarme - Fronteras no fortificadas - Coordinación policíaca contra amenazas internas - Definición común de la amenaza - Internalización de la autoridad - Discurso normativo del estado reflejando el lenguaje de la comunidad - Interdependencia económica - Seguridad cooperativa - Movimientos de población

¹¹³ El cuadro ha sido construido en base al propuesto por ALKER y SHERMANN (1995), op. cit., pp. 121-122.

Al abordar la creación y el desarrollo de las CSP se destaca la relación existente entre las instituciones y las comunidades de seguridad. Relación que descansa en la acción; es decir, en la función de las instituciones para promover, inducir y construir socialmente comunidades por medio del fomento de prácticas comunitarias¹¹⁴. En otras palabras, la acción institucional y el fomento de prácticas comunitarias inducen al desarrollo de una identidad colectiva. Por ejemplo, la OSCE ha ayudado al incremento de la interdependencia y las transacciones entre los estados que la conforman, a través del diálogo político institucionalizado, la creación de un marco normativo (Decálogo de Principios, Código de Conducta sobre aspectos político-militares, respeto de los derechos humanos, fortalecimiento de la democracia) entre los participantes y la constante evaluación de los compromisos alcanzados en el seno de la Organización. En otras palabras, está construyendo los cimientos de una futura CSP.

2.2. La OSCE: institución-fomento de una comunidad de seguridad

La OSCE ha sido definida como institución-fomento de una comunidad de seguridad (IFCS). La OSCE es una IFCS puesto que desempeña un papel relevante en la difusión e institucionalización de valores, normas y conocimientos compartidos. Antes de abordar cuáles son las funciones de una IFCS y cómo las lleva a cabo es necesario, hacer una breve referencia al tema de los valores y de las normas.

Los valores¹¹⁵ y normas¹¹⁶ presentes en el ámbito de la OSCE aparecen

¹¹⁴ ADLER (1998), op. cit., p. 3.

¹¹⁵ El término valor no aparece expresamente en la Carta, pero se puede inferir de la significación del concepto en tanto que "grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite", vid. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1992) *Diccionario de la Lengua Española*, (21 ed.) Madrid, Espasa Calpe, tomo II, p. 2058.

¹¹⁶ El término norma tampoco aparece en la Carta pero se infiere de su significado como "regla que se debe seguir o la que se deben ajustar las conductas, tareas, actividades, etc.", ibid. p. 1447.

recogidos en los distintos documentos de la Organización. No obstante, se puede considerar la Carta de París para una Nueva Europa (1990) como el documento que mejor describe estos valores y normas entre los participantes en la OSCE¹¹⁷. Así, la Carta establece que las relaciones entre los estados OSCE se edificarán sobre la base de la democracia, el respeto a los derechos humanos, el estado de derecho, la libertad económica, la justicia social y la responsabilidad medioambiental, en tanto que valores¹¹⁸.

La democracia aparece como el único sistema de gobierno para los estados OSCE¹¹⁹. Los derechos humanos y las libertades fundamentales aparecen como patrimonio de todos los seres humanos y deben ser garantizados por la ley. Su protección y fomento es la primera responsabilidad de los gobiernos. La observancia de estos derechos y libertades es la base para la justicia y la paz.

Respecto a las normas, los Diez Principios del Acta de Helsinki aparecen como los principios fundamentales para sostener y promover los valores mencionados. Los principios del Decálogo están altamente internalizados entre los participantes en la OSCE, Principios a los que hay que añadir las normas surgidas en distintos ámbitos de la Organización (MFCS, Código de Conducta sobre aspectos político-militares,

¹¹⁷ La Carta de París para una Nueva Europa ha sido ampliamente analizada en el capítulo V, apartado 2.

¹¹⁸ La mayoría de los especialistas coincide en identificar estos "valores" como fundamentales para las relaciones entre los estados; vid., entre otros, K. MÖTTÖLÄ (1995) "Neonormativism and the OSCE: A Commentary on the Theory and Practice of Producing International Security" *Paper presented at the 36th Annual ISA Convention*, Chicago, 21-25 February y A. SMITH (1993) "The Reconstruction of Community in Late Twentieth-Century Europe", en P. DUNCAN y M. RADY (eds.) *Towards a New Community Culture and Politics in Post-Totalitarian Europe*, Hamburg, School of Slavic and East European Studies, University of London, pp. 65-73.

¹¹⁹ El tema del fomento de la democracia en los países del ex-bloque del Este que participan en la OSCE ha sido estudiado exhaustivamente en G. PRIDHAM, E. HERRING y G. SANFORD (eds.) (1994) *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, London, Leicester, University Press, destacándose los trabajos de N. J. RENGGER "Towards a culture of democracy? Democratic Theory and Democratisation in Eastern and Central Europe" y de E. HERRING "International Security and Democratisation in Eastern Europe", pp. 60-86 y 87-118, respectivamente.

Carta de Seguridad Europea, Futuro Código sobre aspectos democráticos, etc.)¹²⁰.

La OSCE, en tanto que IFCS, o difusora de normas y de valores, desempeña distintas funciones. Dichas funciones son las de:

- a. Promoción de consultas políticas y de acuerdos multilaterales entre sus miembros.
- b. Seguimiento de los compromisos, de las normas y de los valores alcanzados en su ámbito y corroboración del cumplimiento de los mismos dentro de cada estado y de la OSCE.
- c. Intento de prevenir los conflictos violentos antes de que éstos ocurran.
- d. Ayuda al desarrollo de la práctica de la solución pacífica de conflictos en el espacio OSCE.
- e. Fomento de la confianza mútua mediante la promoción de acuerdos de control de armamento, la transparencia y la cooperación en el ámbito de lo militar.
- f. Asistencia a los nuevos estados independientes, ayudando al fomento de las instituciones democráticas y a las reformas económicas basadas en la economía de mercado.
- g. Fomento, después de los conflictos, del establecimiento de las instituciones y de las normas que permitan la consolidación de la paz.

De forma general, la OSCE tiene como objetivo ayudar a diseñar nuevas identidades transnacionales, basadas en los valores, normas y prácticas apuntados, y servir como "correa de transmisión" de esos valores, normas y prácticas a la Europa del Este. Así, la Organización puede ayudar en la creación de nuevos intereses en el espacio paneuropeo, en tanto que posible región-comunidad¹²¹.

¹²⁰ Sobre la "internalización" vid. J. LEATHERMAN (1993) "Conflict Transformation in the CSCE: Learning and Institutionalization", *Cooperation and Conflict*, vol. 28, núm. 4, pp. 403-431.

¹²¹ Vid. E. ADLER (1996) "Seeds of Peaceful Change: The OSCE as a Pluralistic Security Community-Building Institution", paper presented at the *Annual Meeting of the International Studies Association*, San Diego, April 1-2. Esta tesis del académico ADLER, la de creación de intereses comunes en el ámbito de la OSCE para crear una región cognitiva, fue sostenida también desde el ámbito de la política a principios de los años noventa; vid. J. GOODBY (1990) "The Diplomacy of Europe Whole and Free", en S. WELLS *The Helsinki Process and the Future of Europe*, Washington, The Wilson Center Press.

Varios hechos permiten valorar el trabajo de la OSCE en tanto que IFCS. En primer lugar, las prácticas desarrolladas por la OSCE para abordar los temas (método de las canastas) y las situaciones problemáticas (prevención y gestión) ya forman parte del proceso de fomento de una comunidad. El envío de misiones a Estonia, Georgia, Letonia, Moldova, Tayikistán o Ucrania; así como la organización de seminarios sobre la dimensión militar (reconversión de industrias, estamento militar y estado de derecho, etc.) o humana (migraciones, minorías romaníes, libertad de religión, etc.) constituyen los cimientos de una futura comunidad de seguridad. Estas prácticas de la OSCE, así como el "cuerpo normativo" presente en los documentos de la Organización -por ejemplo, Acta Final, Documento de Copenhague sobre la Dimensión Humana (democracia y estado de derecho), Carta de París para una Nueva Europa- son vías para la institucionalización colectiva de soluciones a los problemas que surgen en la región OSCE. Tanto las prácticas como las normas ayudan a generar intereses comunes entre los participantes¹²².

En segundo lugar, la creación de intereses y el fomento de normas comunes en el ámbito de la Organización abunda en dos ideas. De entrada, la expectativa de que la legitimidad internacional depende de la naturaleza democrática de los regímenes estatales. Es decir, que el cambio pacífico se predica con el conocimiento de que los estados y las sociedades se tienen como democráticas. Finalmente, asumir la responsabilidad de la norma. En otras palabras, que los estados OSCE son responsables, ante los otros estados y ante la OSCE, como globalidad, de sus propios ciudadanos¹²³.

En tercer lugar, el desarrollo del sentido de pertenencia a la comunidad, basado en el conocimiento y no en el sentimiento, implica el fomento y el fortalecimiento de procesos institucionales. De ahí que la OSCE haya adoptado la

¹²² ADLER (1996), op. cit., p. 20-21.

¹²³ ADLER (1996), op. cit., p. 23. El tema de la democratización y la creación de normas en la Nueva Europa, ha sido abordado por M. HANSON (1994) "Democratization and Norm Creation in Europe", *Adelphi Papers*, núm. 284.

política de inclusión de los nuevos estados surgidos de la descomposición del bloque del Este, en su proceso de institucionalización. En ese sentido, los nuevos estados participan en las actividades de la Organización y, así, mediante una continua interacción diplomática se preparan y adquieren conocimiento para la construcción de una posible CSP.

La OSCE, tal como se ha descrito al analizar el proceso de institucionalización, posee una importante variedad de instituciones y de mecanismos que hacen posible que los estados vayan adquiriendo hábitos comunes en todos los ámbitos de la seguridad. En tanto que, campo de prácticas, se puede mencionar a modo de ejemplo, y al margen del propio mecanismo de consultas políticas, las actividades llevadas a cabo en el seno de la dimensión humana por la OIDDH y el ACMN, para evaluar y fortalecer los compromisos adquiridos en este ámbito por los estados, y las tareas del FCS para coordinar los aspectos militares de la seguridad. Otro ejemplo, en este sentido, son los mecanismos propios de la OSCE (actividades militares no usuales y dimensión humana), que son utilizados para el intercambio de información sobre los compromisos adquiridos a nivel multilateral. Finalmente, hay que destacar un instrumento sumamente útil en el ámbito del "entrenamiento" y del "aprendizaje" de las prácticas diplomáticas: los seminarios que tienen lugar en la OSCE. La dinámica de convocar y realizar seminarios en el seno de la OSCE, denominada por algunos autores como "diplomacia de los seminarios"¹²⁴, ocupa un lugar cada vez más importante en la Organización. Por diplomacia de los seminarios se entiende:

"(...) all types of multilateral diplomacy (meetings of diplomats, practitioners, civil servants, and academic experts, the use of experts in diplomatic missions) aimed at promoting political dialogue and international cooperation (political, social, economic) and preventing or managing conflict by means of consensual technical or normative

¹²⁴ ADLER (1996), op. cit., p. 30-38.

knowledge."¹²⁵

Desde la óptica de las CSP, la diplomacia de los seminarios, al tener una variada agenda de temas¹²⁶ y al permitir la participación de diversos actores¹²⁷, se convierte en un instrumento de creación de normas y valores compartidos, de fomento de la responsabilidad mútua en la aplicación de esas normas y valores y, en consecuencia, coadyuva al desarrollo de una identidad de comunidad en la región OSCE.

Por medio de la diplomacia de los seminarios, la OSCE desempeña el papel de espacio pedagógico para la difusión de normas y prácticas entre los nuevos estados participantes. Se recuerda, en este sentido, la política de apertura hacia los estados del Asia Central, iniciada en 1992, con el fin de que la OSCE llegase a los estados que no podían por distintas razones (falta de recursos humanos y materiales) "llegar" a la Organización.

Como balance final de esta segunda parte del capítulo, es decir la aplicación del modelo de las comunidades de seguridad al espacio OSCE, hay que destacar dos hechos. En primer lugar, la no existencia de una CSP en la región que cubre la OSCE. No existe, puesto que la calidad mínima de dicha comunidad -sus integrantes deberían resolver las disputas por medios pacíficos- no está presente. Los conflictos yugoslavos, la crisis de Nagorni-Karabaj o la guerra chechena son los ejemplos más claros, en dicho sentido.

¹²⁵ Ibid., p. 30.

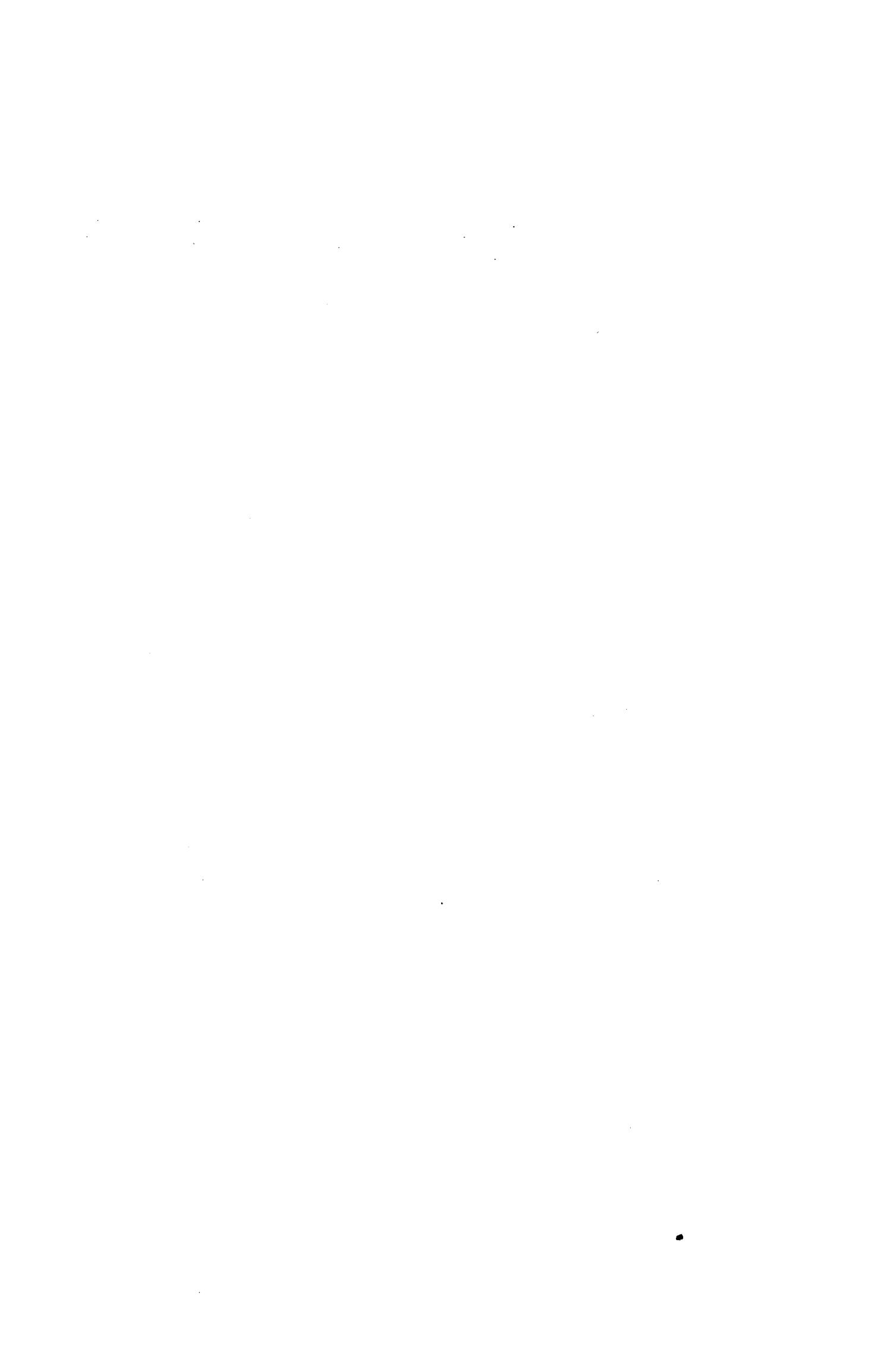
¹²⁶ Los seminarios organizados por la OSCE han versado sobre una diversidad de temas, a modo de ejemplo, se pueden mencionar los realizados en el ámbito de: las doctrinas militares, la protección del medio ambiente, las instituciones democráticas, las migraciones, los medios de comunicación, el turismo, el patrimonio cultural, la contaminación, la tolerancia religiosa, etc. Para más información, vid. la cronología general incluida en los anexos.

¹²⁷ En algunos de los seminarios participan, además de los estados, organizaciones internacionales de diversa índole, ONGs y empresas privadas.

En segundo lugar, hay que mencionar que si bien no existe una CSP, es posible detectar indicios de una posible CSP. Así, se puede mencionar, por una parte, la existencia de normas y de valores comunes y, por otra, el aprendizaje (internalización) de dichas normas y valores por parte de los participantes. Asimismo, se puede apuntar que, en base al requisito mínimo de toda CSP (solución pacífica de los problemas), existen dos espacios claramente diferenciados en el ex-bloque del Este. Los estudios de caso de esta tesis así lo mostrarán. En otras palabras, la OSCE da lugar a hablar de CSP parciales.

Parte tercera

**La OSCE y el espacio ex-soviético:
prevención de conflictos y gestión de
crisis en los estados bálticos,
Nagorni-Karabaj y Chechenia.**



Esta tercera y última parte del trabajo pretende, a modo de proceso integrativo, abordar la viabilidad y la aplicación de los instrumentos de diplomacia preventiva y de gestión de crisis de la OSCE a tres problemas concretos de la antigua Unión Soviética: los estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Nagorni-Karabaj y Chechenia.

La justificación del objetivo que se propone llevar a cabo esta parte de la tesis, la aplicabilidad de los mecanismos OSCE es doble. En primer lugar, se debe a la misma OSCE, puesto que, y tal como puede observarse en el proceso de institucionalización analizado en la segunda parte del presente trabajo, es la única organización de ámbito europeo que ha creado y desarrollado mecanismos e instrumentos para la prevención y la gestión de conflictos acordes con el tipo de tensiones y de conflictos que amenazan a la seguridad en el vastísimo espacio que va de Vancouver a Vladivostok. En segundo lugar, se debe al área de aplicación de los mencionados instrumentos y mecanismos, es decir, los territorios de la antigua URSS. La elección del área en cuestión no es casual, ya que, como se ha mencionado con anterioridad, la incorporación de las repúblicas ex-soviéticas a la OSCE ha tenido importantes efectos y consecuencias tanto en la estructura y funcionamiento de la Organización, como en el papel a desempeñar por ésta en el ámbito de la seguridad paneuropea. En ese sentido, se pueden apuntar, a modo de ejemplos, el incremento en el número de participantes que experimentó la OSCE con la integración de las nuevas repúblicas (de 35 a 47 estados en enero de 1992) y la introducción en el ámbito de la OSCE de una importante "variedad" de problemas a los que hacer frente. Se pueden citar, entre otros, las guerras civiles (Tayikistán y Georgia); la violación de los derechos humanos, incluidos los de las minorías (osetios y abjazos en Georgia, rusos y rusohablantes en Estonia y Letonia); los flujos de desplazados y

refugiados (dentro del antiguo territorio soviético)¹; y la retirada de fuerzas armadas extranjeras de los territorios de los nuevos estados (Estonia, Letonia, Lituania y Moldova).

Así, los conflictos, latentes y declarados, que existen en el espacio ex-soviético y, en consecuencia, la necesidad tanto de detectar situaciones de alto riesgo para la seguridad del mencionado espacio, como para prevenir y gestionar crisis ya abiertas, han dado origen a una estrecha relación entre la OSCE y los territorios de la antigua URSS. Esta relación, basada en esa dinámica de acción-reacción, ya mencionada, ha dado lugar a un proceso de interacción recíproca entre el área como generadora de inseguridades y la OSCE como organización productora de instrumentos para prevenir y/o gestionar esas inseguridades. De ahí el interés en términos analíticos que tiene esta relación.

El estudio abordado en los próximos capítulos se sitúa en el punto de convergencia formado por la diplomacia OSCE y el espacio ex-soviético. Si bien en algunos de los conflictos y crisis que afectan al espacio de la ex-URSS actúan otras organizaciones internacionales, como Naciones Unidas (Abjasia y Osetia del Sur) o el Consejo de Europa (Estonia, Letonia), la OSCE es la única que está, de una forma u otra, presente en casi todos ellos. Es más, la Organización es la que ha tenido la exclusividad de participación en un conflicto "tabú" dentro de la Federación Rusa como es el de la República de Chechenia.

En función del objetivo que se pretende alcanzar, esta tercera parte del trabajo ha sido estructurada en cuatro capítulos. En el primero, y a modo de "introducción instrumental" (capítulo VII), se define y sistematiza sucintamente la estructura de diplomacia preventiva y de gestión de crisis generada por la OSCE. Asimismo, con el fin de especificar el alcance y contenido de conceptos utilizados en el desarrollo

¹ Como consecuencia de los conflictos mencionados, la situación y el incremento del número de desplazados y refugiados dentro de la ex-URSS se está convirtiendo en uno de los problemas más serios de esta zona; sobre el tema vid. ACNUR (1994) *Refugiados*, núm. 86, pp. 3-30.

de esta parte de la tesis, se incluye un "catálogo" de términos vinculados a la paz y a los conflictos. El objetivo último de este capítulo es, fundamentalmente, "ordenar" los instrumentos de la diplomacia de la OSCE mencionados en la segunda parte de esta tesis, teniendo en cuenta la fase o estadio en que los conflictos y/o crisis se encuentren.

En los tres capítulos siguientes se examinan los casos de estudio elegidos -los estados bálticos (capítulo VII), Nagorni-Karabaj (capítulo IX) y Chechenia (capítulo X)-, con el fin de analizar los instrumentos y mecanismos de la diplomacia preventiva y de la gestión de crisis de la OSCE. En cada uno de los capítulos se hace mención al contexto del conflicto y/o crisis sometida a la Organización, así como a las partes implicadas, motivo de la disputa, etc. A continuación, se examina la aplicación de los instrumentos y mecanismos OSCE a dicho conflicto y/o crisis. La elección de los tres casos mencionados obedece fundamentalmente a dos razones. La primera razón es que en los casos elegidos es posible observar todo el entramado de la diplomacia preventiva y de gestión de crisis de la OSCE, desde los instrumentos básicos de alerta temprana como son las consultas políticas periódicas dentro del ámbito de la OSCE, pasando por la creación de grupos de gestión de crisis *ad hoc* y finalizando por las misiones de mantenimiento de la paz que puede organizar la Organización a medio plazo.

La segunda razón es que cada uno de estos conflictos y/o crisis tienen características propias, obedeciendo a modelos de confrontación diferentes dentro del espacio ex-soviético. Así, en el caso de los estados bálticos, se hace mención a la "contestación de la periferia frente a la nación dominante"² (nación eslava). En la cuestión de Nagorni Karabaj, los actores implicados en la crisis son dos repúblicas "periféricas" que luchan entre sí (Armenia y Azerbaiyán), pero no con el "centro" (Federación Rusa). Y por último, la crisis en Chechenia que afecta al centro mismo. Estas diferencias llevan a hablar también de dos realidades distintas en el espacio ex-

² C. TAIBO (1995a) *Crisis y cambio en la Europa del Este*, Madrid, Alianza, p. 68.

soviético. Esas realidades son por un lado, los estados Bálticos y por otro, el resto de estados ex-soviéticos. En el caso de Estonia, Letonia y Lituania, se pueden mencionar resultados concretos y acuerdos aplicados. En los otros dos casos, Nagorni-Karabaj y Chechenia, la suerte ha sido diversa. En el primer conflicto, de carácter interestatal e intraestatal, se vive un largo *impasse*, de más de tres años, como producto negociado de un alto el fuego entre armenios y azeríes. En el caso checheno, de tipo intraestatal, la incertidumbre es total.

VII. La estructura de diplomacia preventiva y de gestión de crisis de la OSCE

Capital invested in conflict prevention is capital well spent. In humanitarian, financial, and political terms conflict prevention is much cheaper than peacekeeping or rebuilding societies after a violent conflict.

*Max van der Stoep
Alto Comisionado sobre las
Minorías Nacionales de la OSCE*

Tal como se ha indicado en la introducción de esta tercera y última parte del trabajo, el presente capítulo pretende actuar de forma instrumental y aclaratoria para la comprensión de los casos de estudio que se consideran. Dicha cuestión es la conceptualización, sistematización y funcionamiento de lo que se entiende por prevención de conflictos y gestión de crisis dentro de la OSCE. Antes, sin embargo, se ha considerado oportuno realizar, a modo de inventario, una aproximación a una serie de términos relacionados con la paz y los conflictos, cada vez más presentes en la realidad de la Europa de la post-guerra fría.

1. Aproximación terminológica

Este apartado, como su nombre indica, intenta actuar a modo de catálogo de una serie de términos que aparecen de forma frecuente y continuada en las agendas de las organizaciones internacionales, sobre todo en la de la OSCE. Dichos términos están vinculados con tareas de prevención, de gestión y de solución de conflictos y crisis, así como con el establecimiento de la paz. Sin embargo, al intentar abordar este espectro de actividades se observa cierta confusión, o en todo caso, poca claridad

a la hora de definir, por ejemplo, que se entiende por crisis o qué diferencia existe entre una controversia y un conflicto. De ahí, la necesidad de realizar ciertas especificaciones.

1.1. Conflicto, crisis y controversia

En el ámbito de la OSCE, el tema de la guerra y de la paz ha sido abordado, de manera general haciendo mención a la "prevención de conflictos" y a la "gestión de crisis"¹, categorías a las que puede añadirse la de "arreglo pacífico de controversias"²³. Si bien esta última queda relegada a la Convención de Conciliación y Arbitraje, que no ha sido utilizada hasta el presente por ningún participante en la Organización (vid. cuadro 1). De ahí que el término controversia, de uso habitual en el ámbito jurídico⁴, no haya hecho aún aparición práctica en el marco de la OSCE, y no vaya a ser tratado en estas páginas con la misma intensidad que los de conflicto o crisis.

En relación a los términos mencionados -conflicto, crisis, controversia- hay que apuntar, de entrada, el desacuerdo entre los especialistas en cuanto a su contenido. Empezando por el binomio conflicto-controversia, hay que decir que para

¹ CSCE/Documento de Helsinki. *Los Desafíos del Cambio*, (1992), Decisiones III.

² Denominación que aparece en la versión española del Documento de Estocolmo (diciembre 1992), utilizada en el medio español por autores como J.A. PASTOR RIDRUEJO (1996) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (6ª ed.), Madrid, Tecnos, pp. 603-645. Esta figura se puede encontrar también bajo el nombre de "arreglo pacífico de diferencias"; en este sentido vid. M. DIEZ DE VELASCO (1997) *Instituciones de Derecho Internacional Público* (10 ed.), Madrid, Tecnos, tomo I, p. 793-802.

³ Vid. V.Y. GHEBALI (1996) *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, pp. 222-223.

⁴ Se dice que existe controversia o diferencia cuando "(...) una de las dos partes en la misma hace valer frente a la otra pretensiones opuestas, o cuando una de dichas partes pretende de la otra una pretensión a la que esta última no se somete.", vid.; DIEZ DE VELASCO (1997), op. cit., p. 792. Otra noción, amplia y comprensiva del tema, es la formulada por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, según la cual una controversia es "(...) un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una contradicción de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas.", vid. *ibid.*, p. 793.

muchos autores, en general, analistas de Relaciones Internacionales, ambas nociones aparecen como equiparables⁵, destacándose tan sólo el hecho de que el término controversia se utiliza más en el ámbito del Derecho Internacional. Para otros, juristas en su mayoría, conflicto y controversia son distintos "momentos de una crisis internacional"⁶.

Así por ejemplo, desde el contexto de las Relaciones Internacionales, el conflicto es definido de forma simple como: "(...) the result of incompatible interests of the concerned actors."⁷

Desde el mismo ámbito científico, ARENAL se refiere al conflicto como:

"(...) una situación en la que un grupo humano se encuentra en oposición consciente a otro o a otros grupos humanos, en razón de que tienen o persiguen objetivos o intereses que son o parecen incompatibles."⁸

Por su parte, FISAS, desde la óptica de los estudios de la paz y de los conflictos, define el conflicto como:

"(...) una situación en la que un actor (una persona, una comunidad, un Estado, etc.) se encuentra en oposición consciente con otro actor (del mismo o de diferente rango), a partir del momento en que persiguen objetivos incompatibles (o éstos son percibidos como tales), lo que los conduce a una oposición, enfrentamiento o lucha."⁹

⁵ GHEBALI (1996), op. cit., p. 222.

⁶ DIEZ DE VELASCO (1997), op. cit., p. 792.

⁷ R. SEIDELMAN (1994) "Conflict and Peace Theories: Concepts, Approaches, and Methods", en R. RAGIONIERI (ed.) "Conflicts in Europe. A General Framework", *Quaderni Forum*, núm. 1. p. 11.

⁸ C. DEL ARENAL (1990) *Introducción a las Relaciones Internacionales*, (1ª ed. 1984), Madrid, Tecnos, p. 287.

⁹ V. FISAS ARMENGOL (1987) *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*, Barcelona, Lerna, p. 166.

Por su parte, desde el Derecho Internacional, y de modo restrictivo, se habla de conflicto como de:

"(...) una discrepancia entre sujetos de D.I. que ha inducido o puede inducir a uno de ellos a actuar contra otro."¹⁰

A lo dicho, hay que sumar la noción de proceso, subyacente en la propia definición de conflicto. En ese sentido, ARENAL, afirma que el conflicto supone:

"(...) más que la simple competición, sin que sea, por otro lado, identificable con la noción de "tensión", situación ésta de hostilidad latente, miedo, sospecha, percepción diferente de los intereses, pero que no supone el enfrentamiento mútuo a nivel de realidades. La tensión, sin embargo, es un componente del conflicto y con frecuencia le precede."¹¹

Asimismo, este mismo autor, hace notar que, si bien el conflicto no debe ser asimilado con la noción de tensión, tampoco debe serlo con la de guerra, puesto que el conflicto:

"(...) abarca una gran variedad de situaciones. [Mientras] La guerra constituye la forma más importante y llamativa de los conflictos sociales, pero no la única, ni tampoco, en muchos casos, la más influyente."¹²

Una situación similar, de poca claridad, suele producirse cuando se comparan las nociones de conflicto y de crisis. Así, para algunos juristas, el conflicto es parte o momento de un proceso mayor denominado crisis¹³. Proceso que se produce por "las acciones u omisiones de los propios sujetos del Ordenamiento internacional"¹⁴;

¹⁰ DIEZ DE VELAZCO (1997), op. cit., p. 792.

¹¹ ARENAL (1990), op. cit., p. 287. El énfasis es nuestro.

¹² Ibid. El énfasis es nuestro.

¹³ DIEZ DE VELASCO (1997), op. cit., p. 792.

¹⁴ Ibid.

y en el que es posible distinguir tres momentos principales. Un momento inicial que se denomina "situación" en el que la:

"(...) crisis no se ha producido aún pero está en estado potencial y latente."¹⁵

y que puede derivar en una etapa superior, el "conflicto", para acabar, como momento final, en una controversia o diferencia.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales, generalmente, la crisis y el conflicto son considerados como fases, sucesivas en el tiempo, de una misma realidad. Así, GHEABLI apunta que:

"Une crise est donc parfois la phase préliminaire d'un conflit armé, celui-ci n'étant en fin de compte qu'une crise ayant dégénéré en guerre."¹⁶

Siempre con esa idea de fases sucesivas, BARBÉ escribe que la crisis:

"(...) constituye una etapa del conflicto caracterizada por la explosión repentina de acontecimientos inesperados."¹⁷

A priori en el ámbito de la OSCE, y según lo estipulado el Documento de Helsinki (1992), se respetaría la noción de conflicto y de crisis que predomina en el ámbito de los juristas; es decir el conflicto como momento o fase de un proceso denominado crisis. En este sentido, el citado documento apunta las siguientes fases secuenciales: "alerta temprana de situaciones que puedan degenerar en crisis", "prevención de conflictos" y gestión de "crisis"; no definiendo en ningún caso el alcance de los términos situación, conflicto y crisis.

¹⁵ Ibid. Este término es utilizado en la Carta de Naciones Unidas, Capítulos VI y VII.

¹⁶ GHEBALI (1996), op. cit., p. 222.

¹⁷ E. BARBÉ (1995b) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, p. 209.

Sin embargo, en el ámbito de los estudios realizados sobre la participación de la OSCE en situaciones conflictivas, y en función de las particulares características de la Organización (donde priman los vínculos políticos ante la inexistencia de los jurídicos) es posible observar cierta tendencia a simplificar la terminología en los casos prácticos. De esta forma, es común encontrar en la mayoría de los trabajos¹⁸ la referencia genérica a "prevención y gestión de conflictos", equiparando conflicto con crisis. A nivel teórico, y a fin de sistematizar instrumentos para la actuación en los conflictos, tal como se verá más adelante, en general, se respeta lo estipulado en el Documento de Helsinki; es decir la noción en tres momentos: situación, conflicto y crisis.

Este trabajo, en marcado en las Relaciones Internacionales, comparte la noción de conflicto enunciada por FISAS y por ARENAL¹⁹; es decir, que el conflicto se caracteriza por la existencia de desacuerdo, oposición, contradicción y/o incompatibilidad de intereses y/u objetivos entre actores; distinguiendo la existencia de distintos momentos y/o intensidades (tensión, situación, crisis, guerra²⁰) dentro de él.

Lo cierto, sin embargo, es que a la hora de estudiar la actuación de la OSCE

¹⁸ Ejemplos en este sentido, son los trabajos de S. CARLSSON (ed.) (1994) *The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE*, Stockholm, Ministry for Foreign Affairs; GHEBALI (1996), op. cit., K.J. HOLSTI (1991) "Conflict Prevention and Resolution in the New Europe: Making the CSCE Relevant", *paper for the PIIR-CIIPS Conference*, Prague, December, 4-5; W. HÖYNCK (1995b) "What Can the OSCE Do to Manage Crises in Europe?", *OSCE/Secretary General, Speech in Pielavesi*; V. RAMELOT y E. REMACLE (1995) *L'OSCE et le conflits en Europe*, Bruxelles, GRIP, (Dossiers du GRIP, núm. 203-204); y M. VAN DER STOEL (1996) "The Role of the OSCE in Conflict Prevention", *Studia Diplomatica*, vol. XLIX, núm. 6, pp. 33-40.

¹⁹ Definición que es adoptada por la mayoría de los analistas de Relaciones Internacionales; en este sentido vid. RAGIONIERI (ed.) (1994) (ed.), op. cit. Esta obra es un excelente trabajo que aborda el tema "paz y conflictos" en profundidad.

²⁰ Sobre el proceso tensión-crisis-guerra en el desarrollo de un conflicto, vid. BARBÉ (1995b), op. cit., pp. 208-210.

se observa la imposibilidad de distinguir entre crisis y conflicto, dada la confusión terminológica existente en el terreno práctico. De ahí que los casos de estudio abordados en esta tesis se vean obligados, por la ambigüedad práctica existente, a tratar de modo equivalente los términos de crisis y conflicto. Hay que apuntar, además, que esta actitud es compartida por la mayor parte de analistas de la OSCE.

1.2. Prevención, gestión y arreglo

La otra área terminológica difusa, en relación con la OSCE, es la que hace referencia a los procesos de prevención (conflictos), gestión (crisis) y arreglo (controversias). Tal como sugiere GHEBALI, la distinción entre "prevención", "gestión" y "arreglo" está poco justificada, puesto que la noción de gestión de situaciones conflictivas es concebible ya sea preventivamente (antes del recurso a la fuerza) ya sea con posterioridad²¹. Este mismo autor sostiene que:

"Toute "prévention" réussie équivaut à un "règlement" *a priori*. Néanmoins, la "prévention" et le "règlement" *a posteriori* peuvent être considérés comme deux formes complémentaires (séquentielle) de "gestion" -l'une pour les conflicts potentiels et l'autre pour le conflicts ouverts."²²

La identificación de la "prevención" y del "arreglo" como formas complementarias y secuenciales de la "gestión" de conflictos vinculadas al estadio en que se encuentre un conflicto (latencia-potencialidad o declaración), lleva a la necesidad de definir dichos estadios y, en consecuencia, a considerar los procedimientos de la "prevención" y del "arreglo".

²¹ GHEBALI (1996), op. cit., p. 222.

²² Ibid.

Al estudiar los conflictos²³, RAGIONIERI distingue, en base a la conducta de los actores y a los medios utilizados por éstos para alcanzar sus objetivos e imponer su voluntad, tres tipos de conflictos: sofocados (*suppressed*), latentes y abiertos²⁴. De forma general, considera que los dos primeros son aquéllos en los que una "open conflict behavior is avoided"²⁵. De forma específica, el citado autor estima que un conflicto es *suppressed*:

"(...) when actors are mutually deterred from open conflict behaviour as a result of a cost-benefit analysis, but when incompatibility of objectives persists."²⁶;

²³ El análisis de los conflictos constituye un ámbito importante en las relaciones internacionales, tanto que ha constituido un área de estudio. No debe olvidarse que el conflicto y, en particular, la guerra y sus consecuencias están en el origen de las Relaciones Internacionales como disciplina. Los trabajos que han abordado el estudio de los conflictos son múltiples y diversos, entre ellos se mencionan: K. BOULDING (1962) *Conflict and Defense. A General Theory*, New York, Harper/Row; M. BRECHER (1993) *Crises in World Politics. Theory and Reality*, Oxford, Pergamon Press; S. BROWN (1994) *The Causes and Prevention of War*, New York, St. Martin's Press (2ª ed.); J. BURTON (1990) *Conflict: Resolution and Prevention*, London, Macmillan; FISAS (1987), op. cit., E. GOLDSTEIN (1993) *War and Peace Treaties 1816-Present*, London, Routledge; K.J. HOLSTI (1991) *Peace and War. Armed Conflicts and International Order, 1648-1989*, Cambridge, Cambridge U. Press; ídem (1995) *International Politics. A Framework for Analysis* (1ª ed. 1967), Englewood Cliffs, Prentice Hall, pp. 327-360; C. MITCHELL (1981) *The Structure of International Conflicts*, New York, Macmillan; T.C. SCHELLING (1960) *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press (existe edición en castellano de 1964 *La estrategia del conflicto*, Madrid Tecnos); T. WEISS (ed.) *Collective Security in a Changing World* (1993) Boulder, Lynne Rienner. Una excelente obra que recoge una serie de trabajos sobre los conflictos internacionales es el monográfico de la *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (UNESCO) (1991), núm. 127, titulado "Estudios de los conflictos internacionales. Paradigmas, geopolítica, racionalidad, imágenes del enemigo, control de armamentos, dimensiones étnicas". En ese número hay que destacar los artículos de S. CHUBIN "Los conflictos en el Tercer Mundo: tendencias y perspectivas", pp. 157-174; M. DJALILI "Análisis de los conflictos en el Tercer Mundo: elementos de una tipología"; A.J. GROOM "¡Sin compromisos! La resolución de problemas desde un punto de vista teórico", pp.81-92; P. SENARCLENS "El paradigma realista y los conflictos internacionales", pp. 5-20 y R. STAVENHAGEN "Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional", pp. 125-140. En el ámbito español, en la post-guerra fría y desde la óptica de la paz, hay que señalar el estudio de los conflictos realizados en J. SÁNCHEZ ET AL (eds.) (1994) *Paz y prospectiva: problemas globales y futuro de la humanidad*, Granada, Seminario de Estudios sobre la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada.

²⁴ R. RAGIONIERI (1994) "System Structure and Conflict Dynamics", en RAGIONIERI (ed.) (1994), op. cit., p. 23.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

y que un conflicto es latente:

"(...) when there is incompatibility of objectives, but they are not in the agenda of the actors, not only because of cost-benefit analysis, but also because of other reasons (for example, more important issues are at stake)."²⁷

Esta calidad de latencia de los conflictos y, más específicamente, la intensificación de la incompatibilidad de objetivos e intereses de los actores que los hace potenciales, constituyen el ámbito de actuación de la diplomacia de prevención de conflictos. Según GHEBALI, la prevención de conflictos potenciales, no es más que la gestión de crisis en su estadio "precoz"²⁸. En el seno de la OSCE, esta prevención se lleva a cabo, fundamentalmente, mediante dos instrumentos: la alerta rápida (*early warning*) en torno a situaciones que puedan degenerar en crisis y la acción rápida (*early action*) en esas situaciones para evitarlas. En este trabajo, y en aras de identificar esas situaciones que pueden derivar en conflictos, el término diplomacia preventiva se utilizará en un sentido amplio. Así, y siguiendo lo sugerido por UGGLAS, esta diplomacia se empleará para:

"(...) to prevent disputes from arising between parties, to prevent disputes from developing into conflicts, to eliminate conflicts when they occur and to contain and limit the spread of those conflicts not amenable to swift elimination."²⁹

En esta misma línea argumental, se considera que el arreglo de conflictos es a gestión de los mismos en su calidad de abiertos o declarados. La solución de

²⁷ Ibid.

²⁸ GHEBALI (1996), op. cit., p. 222.

²⁹ M. AF UGGLAS (1994) "Conditions for Successful Preventive Diplomacy", en S. CARLSSON (ed.) *The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE*, Stockholm, Ministry for Foreign Affairs, p. 12.

conflictos³⁰ (gestión, arreglo) lleva necesariamente a tratar la terminología ligada a las cuestiones de paz.

1.3. Establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz

En 1992 el entonces Secretario General de Naciones Unidas, BOUTROS GHALI, dió a conocer su "Programa de Paz"³¹, documento que tiene como fin sistematizar la actuación de la organización universal en el ámbito de la paz. En el Programa aparecen las expresiones diplomacia preventiva, establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, expresiones que, según el ex-Secretario General, están todas ellas vinculadas de manera integral³².

A efectos prácticos, las expresiones citadas son definidas. Así, por diplomacia

³⁰ El tema de la teoría de la solución de conflictos ha sido abordado en trabajos como los de J. LEATHERMAN y R. VÄYRYNEN (1995) "Conflict Theory and Conflict Resolution", *Cooperation and Conflict*, vol. 30, núm. 1, pp. 52-82 (contiene bibliografía exhaustiva sobre el tema); y T. VÄYRYNEN (1992) "Problems-Solving as a Form of Conflict Resolution: Some Theoretical Challenges", *paper* presentado en *First Conference of International Relations*, Heidelberg, September 16-20.

³¹ Vid. B. BOUTROS GHALI (1992) *Un Programa de Paz*, New York, Naciones Unidas. Este Programa fue complementado, posteriormente, en 1995, por el "Suplemento de Un Programa de Paz". El *Programa de Paz*, conocido también como *Agenda de Paz*, ha sido analizado, entre otros en G. EVANS (1993) *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, London, Allen/Unwin; C. SCHRICKE (1992) "L'agenda pour la paix de Boutros-Boutros Ghali: Analyse et premières reactions", *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXVIII, pp. 19-26; H. THIERRY (1993) "L'agenda pour la paix et la Charte de Nations Unies", en *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, pp. 375-384. Existe un estudio comparativo sobre la *Agenda para la Paz* y el *Programa de Paz* de Q. WRIGHT, de 1942, de R. BECK (1996) "A Study of War and The Agenda for Peace: Reflections in the Contemporary Relevance of Quincy Wright's Plan for a New International Order", *Review of International Studies*, vol. 22, núm. 2, pp. 119-147. En el ámbito español el "Programa para la paz" ha sido abordado, entre otros, por F. VILLAR (1995) "El Sistema de Mantenimiento de la Paz de la ONU cincuenta años después de su creación, en *Jornadas sobre el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas*, *Colección Escuela Diplomática*, núm. 2, pp. 25-40; F. MARIÑO MENÉNDEZ "Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", pp. 41-53; M. FERNÁNDEZ MAZARAMBROZ "Los retos del presente en las operaciones de paz", pp. 17-24; M. PÉREZ GONZÁLEZ "Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: por una recuperación de la Carta", pp. 25-40; E. PETIT GABRIEL "¿Un Programa de Paz demasiado moderno?", pp. 54-73; artículos aparecidos en la revista *Tiempo de Paz* (1996/1997), núm. 43.

³² BOUTROS GHALI (1992), op. cit., p. 12.

preventiva se entiende:

"(...) las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan."³³

Bajo la rúbrica del establecimiento de la paz ("peace making") se habla de:

(...) las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos (...)³⁴

Por su parte, el mantenimiento de la paz ("peace keeping") es definido como:

(...) el despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz."³⁵

Finalmente, la consolidación de la paz ("peace building") es definida en tanto que medidas:

"(...) destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto."³⁶

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

Estas cuatro³⁷ esferas de acción están íntimamente imbricadas. Así la diplomacia preventiva tiene por objeto resolver las controversias antes de que estalle la violencia, las actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz atienden a la necesidad de detener conflictos y preservar una vez que ésta se ha logrado. Si tienen éxito, se acrecientan las posibilidades de consolidar la paz después de los conflictos³⁸.

Al observar el contenido de las medidas onusianas relacionadas a la paz, se puede constatar que los objetivos que éstas persiguen aparecen reflejados en el contexto de la OSCE, a veces de manera explícita y otras de forma tácita. Así, en el Documento de Helsinki II (1992), aparece la idea de operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) en tanto que instrumento de prevención y gestión de conflictos. Según el documento en cuestión, dichas OMP se realizarían teniendo en cuenta las responsabilidades de las Naciones Unidas en esta materia, llevándose a cabo de conformidad con los Propósitos y Principios de la Carta. Así pues, el mantenimiento de la paz por parte de la OSCE se incribiría en el Capítulo VIII de la Carta³⁹.

Si las OMP aparecen enunciadas, la otras esferas de acción (el establecimiento y la consolidación de la paz) se infieren. Así por ejemplo, en el ámbito del establecimiento de la paz, se consideraría como medida destinada a lograr que las partes en un conflicto lleguen a un acuerdo, recurrir a la Convención de Conciliación y Arbitraje existente en el seno de la OSCE. En este sentido, también, se pueden citar las misiones OSCE que pueden ejercer buenos oficios entre las partes. En el ámbito de la consolidación de la paz, se puede hacer mención de la función de la OSCE en tanto que tuteladora de los Acuerdos de Dayton (procesos electorales, medidas de

³⁷ Existe un quinto grupo de medidas, las de la imposición de la paz ("peace enforcement") que no aparecen en el Programa. Son las medidas de recurso a la fuerza, como las autorizadas por el Consejo de Seguridad a una coalición de países durante la crisis del Golfo en 1991, para poner término a la agresión de Irak contra Kuwait; vid. VILLAR (1995), op. cit., p. 33.

³⁸ BOUTROS GHALI (1992), op. cit., p. 13.

³⁹ Vid. Helsinki, Decisiones III, parág. 19.

fomento de la confianza y de la seguridad, etc.).

2. Instrumentos OSCE

Tal como se apuntó⁴⁰, las instituciones y los mecanismos de la OSCE enumerados y analizados en la segunda parte de esta tesis, conforman un complejo y enmarañado entramado organizativo que sirve de armazón a la OSCE en el contexto de la Europa post-bipolar. Dichas instituciones y mecanismos constituyen, a su vez, la esencia de la diplomacia preventiva y de la gestión de crisis de la Organización⁴¹. Hay que recordar que el Documento de Helsinki II (julio 1992) definía la diplomacia preventiva en términos de esfuerzos para evitar, gestionar y solucionar conflictos por medios pacíficos.

La OSCE ha creado y desarrollado mecanismos e instrumentos para la prevención y la gestión de conflictos acorde con el tipo de tensiones y conflictos que amenazan a la seguridad (minorías, déficit democrático, actividades militares, etc.). La estructura de diplomacia preventiva de la OSCE se caracteriza por estar

⁴⁰ Vid. capítulo 5, apartados 2 y 3.

⁴¹ La estructura de la diplomacia preventiva de la OSCE ha sido abordado, entre otros, por F. BASCONE (1994) "The Future Role of the CSCE in Promoting Peace", *Studia Diplomatica*, vol. XLVII, núm. 4, pp.81-86; A. BLOED (1993) "CSCE Preventive Diplomacy", *Helsinki Monitor*, vol. 4, núm. 1, pp. 46-51; CARLSSON (1994), op. cit.; D. CHIGAS, E. MACLINTOCK y C. KAMP (1996) "Preventive Diplomacy and the OSCE: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation", en A. y A. CHAYES (eds.) *Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington, The Brookings Institution, pp. 25-95; GHEBALI (1996), op. cit.; K. HUBER (1994) "The CSCE's New Role in the East: Conflict Prevention", *RFE/RL Research Report*, vol. 3, núm. 31, pp. 23-30; W. HÖYNCK (1994a) "CSCE Works to Develop its Conflict Prevention Potential", *NATO Review*, vol. 42, núm. 2., pp. 16-22; ídem (1994b) "The role of the CSCE and other organizations in managing crisis and maintaining peace", *Studia Diplomatica*, vol. XLVII, núm. 4, pp. 37-50; ídem (1995a) "New Challenges on the OSCE Conflict Resolution Agenda", *ODIHR Bulletin*, vol. 3, núm. 2, pp. 1-8; H. HULBURT (1994) "CSCE Conflict Resolution in Practice: A Work in Progress", *Helsinki Monitor*, vol. 5, núm. 2, pp. 25-38, M. LUCAS (1993) "Peaceful Dispute Settlement and the CSCE", en M. LUCAS (ed.) *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 83-109; H. MIALI (1993) "Nuevos conflictos en Europa: Prevención y Resolución", *Anuario CIP 1992-1993*, Madrid, CIP; y R. SIEKMAN (1992) "Some Thoughts About the Development of the CSCE Instruments in the Field of Peace and Security", *Helsinki Monitor*, vol. 3, núm. 2, pp. 10-19.

sistematizada en torno al proceso generativo-evolutivo de los conflictos, es decir, ligado a las distintas fases (génesis-desarrollo) por la que atraviesan los mismos. En base a dicha lógica, se puede hablar de un *continuum*⁴² de diplomacia que va desde la alerta temprana hasta las medidas post-conflictos.

En función del estadio en el que se encuentre una situación-problema dentro del espacio de la OSCE, la Organización ha desarrollado distintos procedimientos; es decir medios adecuados para evitar, gestionar y solucionar conflictos de modo pacífico en el ámbito de, y siguiendo la terminología OSCE, la alerta temprana de las situaciones que puedan degenerar en crisis, la prevención de conflictos, y la gestión de crisis.

Antes de describir la estructura de la diplomacia preventiva y de gestión de crisis en el marco de la Organización (vid. cuadro 3), es significativo destacar un hecho: la actual convivencia de nuevos y viejos instrumentos para hacer frente a los problemas de la Nueva Europa. Es decir, que a la par que la OSCE se dotaba de medios nuevos para ser más operativa en el campo de la prevención de conflictos, como pueden ser por ejemplo las misiones de encuesta y de relatores, también fortalecía y potenciaba medios propios de la OSCE de la Europa bipolar, como es el caso de las Reuniones de Revisión.

2.1. Instrumentos de alerta temprana

El gran instrumento de la alerta temprana dentro de la OSCE son las **consultas políticas periódicas**. De forma genérica, el documento de Helsinki II establece que con el objeto de:

"(...) obtener alerta temprana o pronta alerta de las situaciones surgidas en la zona de la CSCE que puedan degenerar en crisis, tales

⁴² Idea sostenida por el ex- Secretario General de la OSCE, vid. HOYNCK (1994b), op. cit., p. 38.

como conflictos bélicos, los estados participantes intensificarán la práctica de la consultas políticas periódicas y a fondo en el seno de las estructuras e instituciones de la CSCE⁴³.

A la luz de este enunciado se pueden dividir las consultas políticas periódicas en dos grandes grupos: las que tienen lugar dentro de los mecanismos de consulta política de OSCE y las que se llevan a cabo en el ámbito de las instituciones.

Dentro del primer grupo, el de los mecanismos, las **Reuniones de Revisión (RR)** constituyen el instrumento más significativo dentro del proceso OSCE para valorar las situaciones que puedan ser susceptibles de degenerar en una crisis y/o conflicto. Tal función, ha sido desempeñada por las Reuniones que han tenido lugar en la Europa de post-guerra fría (Helsinki, Budapest, Lisboa). También es importante destacar los **encuentros realizados a nivel sectorial**, en el campo de la seguridad (Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad (MFCS), o en el de la dimensión humana (Mecanismo de la Dimensión Humana) puesto que al ser los encargados de evaluar los compromisos de la OSCE se convierten en instrumentos de alerta temprana. Las **consultas regulares**⁴⁴, establecidas por la Carta de París y desarrolladas por decisiones posteriores adoptadas en los Consejos de Ministros o en las RR, completan el diseño de la alerta temprana dentro de las estructuras de la Organización.

En el marco de las instituciones, hay que hablar de instrumentos de pronta, en el caso de consultas emprendidas por el **Alto Comisionado para las Minorías**

⁴³ CSCE/Documento de Helsinki. *Los Desafíos del Cambio*, (1992), Decisiones III, parág. 3.

⁴⁴ Se recuerda que los mecanismos de consulta política son el Consejo Superior que tiene la mayor responsabilidad en la alerta temprana en el área de la OSCE; el Consejo Permanente que es el único mecanismo de consulta de carácter permanente (cualquier estado por medio del Presidente en Ejercicio del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión ya sea que se vea directamente implicado en una controversia o como partícipe de un grupo de once no implicados directamente en la controversia; vid. CSCE/Documento de Helsinki. *Los Desafíos del Cambio* (1992), Decisiones III, parág. 5 y CSCE/Documento de Budapest. *Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era* (1994), Decisiones I, parágs. 16-24.

Nacionales (ACMN), por el Secretario General (SG), por la Oficina de las Instituciones Democráticas y de los Derechos Humanos (OIDDH), por el Centro de Prevención de Conflictos (CPC) y por la Asamblea Parlamentaria (AP). El ACMN, como ya se ha mencionado⁴⁵, es uno de los instrumentos más valiosos en la tarea de detección y pronta acción de situaciones conflictivas en lo relativo a minorías nacionales. Por su parte el SG, actuando en representación del PEE de la OSCE, puede realizar consultas políticas que tienen como objetivo alertar sobre posibles conflictos. En lo que concierne a la OIDDH, al CPC y a la AP, todos desempeñan actividades que complementan la labor de la Organización en el marco de la alerta temprana⁴⁶.

Un importante instrumento de alerta temprana fuera del marco formal de la OSCE son las **Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)**, que complementan la acción de la Organización. La actuación de las ONGs, cada vez más destacada, se hace manifiesta especialmente en los seminarios y reuniones que tienen lugar en el ámbito de la dimensión humana. Así hay que mencionar la participación de más de setenta ONGs en el seminario sobre romaníes, convocado en 1994 por la OSCE. El hecho de que algunos de los seminarios se celebren en las repúblicas asiáticas de la ex-URSS ha facilitado el contacto entre ONGs locales, afectadas por los temas de la dimensión humana, y representantes gubernamentales y expertos sobre los mismos⁴⁷.

⁴⁵ Vid. capítulo V. 3.2.b.

⁴⁶ La OIDDH da soporte a la gestión del ACMN y le procura los medios de que dispone y la información pertinente sobre las cuestiones de las minorías nacionales. El CPC y el FCS son el marco en el que se articulan mecanismos de consulta y de cooperación sobre actividades militares insólitas. La AP, en tanto que foro euro-asiático-atlántico, es un espacio de discusión capaz de detectar situaciones que puedan degenerar en crisis. Sobre los instrumentos de alerta temprana, vid. CONFLICT MANAGEMENT GROUP (1993) *Early Warning and Preventive Diplomacy in the CSCE*, Cambridge, Harvard Law School; y K. MÖTTÖLÄ (1995b) "The OSCE and Future European Security. Institutional and Realist Perspectives", *Paper presented at the Second Pan-European Conference in International Relations*, Paris, September, 13-16.

⁴⁷ Por ejemplo, el *Seminario sobre las cuestiones de la dimensión humana*, Almaty, abril 1994.

2.2. Instrumentos de prevención de conflictos

Se considera como acción preventiva en un conflicto, la adopción de medidas encaminadas a evitar cualquier acto que pueda agravar la situación⁴⁸. La OSCE dispone de diversos medios para actuar en el campo de la prevención de conflictos. Tanto los **mecanismos que trabajan en el campo de la seguridad y de la dimensión humana**⁴⁹, como las acciones llevadas a cabo por el ACMN, el PEE y las **misiones de encuesta y relatores**⁵⁰, se convierten en verdaderos pilares de la diplomacia preventiva.

El instrumento más destacado en la prevención de los conflictos son las misiones de la OSCE que se encargan de observar y de recoger información referente a la crisis o al conflicto *in situ*. Dichas misiones, que son muy flexibles en lo que respecta al contenido del mandato, composición y modo de actuación, se han convertido en el instrumento más utilizados. Ejemplo de esto último, es el incremento constante en el número de las misiones, en 1993 se organizaron ocho, en 1994 nueve, en 1995 estaban funcionando quince, en 1996 había once operando en la región OSCE. Actualmente hay once misiones de larga duración desplazadas en el espacio OSCE (vid. cuadro 2). Las misiones de la OSCE cooperan, a veces, con otras organizaciones internacionales que actúan en las mismas zonas que la Organización. Es el caso, entre otras, de Naciones Unidas (Abjazia, Tayikistán), el Consejo de

⁴⁸ CSCE/Documento de Helsinki. *Los Desafíos del Cambio* (1992), Decisiones III, parág. 6.

⁴⁹ En la dimensión de la seguridad, la OSCE ha desarrollado y perfeccionado dos mecanismos: el *Mecanismo de Viena sobre las actividades militares no usuales* (de 1990, perfeccionado en 1992 y 1994) y el *Mecanismo de Berlín* (1991) para las situaciones de emergencia. En la Reunión de Budapest (1994) se adoptó un *Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad*, con el objetivo de promover normas de conducta responsables y cooperativas en la esfera de la seguridad, vid. CSCE/Documento de Budapest. *Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era* (1994, Decisiones IV. En el ámbito de la dimensión humana la CSCE/OSCE cuenta con el *Mecanismo de Moscú* (1991) para investigar y tratar las cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

⁵⁰ CSCE/Documento de Helsinki. *El Desafío del Cambio* (1992), Decisiones, III, parágs. 12-16.

Europa (Letonia), la Unión Europea (ex-Yugoslavia), etc⁵¹.

Cuadro 2: Misiones de larga duración de la OSCE 1992-1997

ESTADO	FECHA DE DESPLAZAMIENTO	SEDE DE LA MISIÓN Y OFICINAS
ARYM	Setiembre 1992	Skopje
República de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)	Setiembre 1992 - Junio 1993	Prístina (Kosovo) Subotica (Voivodina) Novi Pazar (Sandjak) <i>Belgrado</i>
Georgia	Diciembre 1993	Tbilissi, <i>Tskhinvali</i>
Estonia	Febrero 1993	Tallin, <i>Jarva, Narva</i>
Moldova	Abril 1993	Chisinau, <i>Tiraspol</i>
Letonia	Noviembre 1993	Riga
Tayikistán	Febrero 1994	Dushambé
Bosnia-Herzegovina	Octubre 1994	Sarajevo
Ucrania	Noviembre 1994	Kiev, <i>Simferopol</i>
Chechenia*	Abril 1995	Grozny

* La presencia OSCE en Chechenia recibe la denominación de Grupo de Asistencia OSCE en Chechenia

Fuente: *OSCE/SEC/212* (1996)

Para acabar con el tema de la prevención de conflictos, hay que hacer mención de dos funciones contempladas por la OSCE. De entrada, la vigilancia realizada por la Organización en el caso del Pacto de Estabilidad entre los países de Europa Central

⁵¹ Sobre los instrumentos de prevención y, particularmente, las misiones, vid. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW OF PEACE AND ARMED CONFLICT (1993) *War and Conflict Monitoring. Fact Finding Missions as a Means of Monitoring Armed Conflict*, Bochum, IFHV.

y Oriental, producto de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE⁵². Y finalmente, aunque con escasas perspectivas, la función de conciliación y arbitraje de la OSCE, contemplada por la Convención de Conciliación y Arbitraje.

2.3. Instrumentos de gestión de crisis

Los instrumentos de gestión de crisis de la OSCE han sido creados con el fin de abordar aquellas situaciones en las que existe un conflicto abierto y declarado y de hallar una solución por medios pacíficos. En el ámbito de la gestión de crisis, la práctica de la OSCE se traduce en **misiones de relatores y encuestas, grupos de gestión *ad hoc*, misiones de mantenimiento de la paz;** y la colaboración con otras organizaciones internacionales.

Las misiones de relatores y encuestas, además de prevenir conflictos, intervienen en la gestión de crisis. Las misiones, establecidas por consenso dentro del CS o del Comité Consultivo del CPC⁵³, tienen como objetivo recabar información en el lugar de los hechos, elaborar un informe confidencial y presentarlo para su posterior debate en el seno del CS o del CPC⁵⁴. Como caso ilustrativo de la utilización de este instrumento podemos citar la misión enviada a Nagorni-Karabaj a comienzos de 1992, cuyo informe generaría la puesta en marcha de un verdadero

⁵² Las relaciones OSCE-Pacto de Estabilidad han sido abordadas en F. BENOIT-ROHMER y H. HARDEMAN (1994) "The Pact on Stability in Europe: A Joint Action of the Twelve in the Framework of the Common Foreign and Security Policy", *Helsinki Monitor*, vol. 5, núm. 4, pp. 21-25; V.Y. GHEBALI (1994) "Vers un pacte de stabilité en Europe", *Défense Nationale*, octubre, pp. 67-78; y T. UETA (1995) "The Stability Pact. From Balladur Initiative to the EU's Joint Action", *paper presented at the Second Pan-European Conference in International Relations*, Paris, September, 13-16.

⁵³ Estas misiones son instauradas sin perjuicio de las que se pudiesen establecer por lo dispuesto en el Documento de Moscú acerca de las cuestiones de la Dimensión Humana o del Documento de Viena sobre actividades militares no usuales, vid. *CSCE/Documento de Helsinki. Los Desafíos del Cambio* (1992), Decisiones III, parág. 13.

⁵⁴ Las misiones de relatores y encuestas, por delegación del CS, pueden actuar en la promoción y ejercicio de buenos oficios, así como en la mediación y conciliación entre las partes en conflicto.

"plan" para el arreglo pacífico de la crisis⁵⁵.

Otro instrumento específico de la gestión de crisis es la creación de grupos de gestión *ad hoc*, que tienen como misión apoyar y asesorar a los órganos de máxima responsabilidad de la OSCE (CS, Consejo Permanente y PEE) sobre la crisis para la cual se han creado. A fin de garantizar la eficacia de un grupo de gestión *ad hoc*, éste estará integrado por un número limitado de estados (no más de doce), incluyendo a los países que forman la troika de la Organización. Dentro de la OSCE se ha constituido un grupo de ese tipo, el denominado Grupo de Minsk, encargado de gestionar el conflicto de Nagorni-Karabaj⁵⁶.

Lo más significativo dentro del apartado de la gestión de crisis de la OSCE es la inclusión de misiones de mantenimiento de la paz, que aún no se han implementado⁵⁷. La Organización puede emprender actividades de mantenimiento de la paz -misiones de observación y vigilancia y despliegue de fuerzas- en casos de conflicto tanto interno como interestatal. La posible utilización de este instrumento en el espacio ex-soviético ha dado lugar a una importante polémica en el marco de la OSCE.

Una última contribución de la OSCE a la gestión de crisis es el apoyo a la actuación de otras organizaciones. Así, a través de las Misiones de Apoyo a las Sanciones de la OSCE (MAS), la Organización ha colaborado en las Misiones de Vigilancia de la Unión Europea en los territorios de la antigua Yugoslavia. También

⁵⁵ Sobre el "Informe provisional de la Misión de Relatores sobre la situación en Nagorni-Karabaj", vid. *CSCE/7-CSO/Diario n° 2, Anexo 1*.

⁵⁶ La formación de un grupo de gestión de la crisis de Nagorni-Karabaj se decidió con motivo de la *Primera Reunión Adicional del Consejo de la CSCE*, Helsinki, julio de 1992; capítulo II, parágs. 8 y 9).

⁵⁷ En ese sentido, la Reunión de Revisión de Budapest (1994) contempla la posibilidad del despliegue de fuerzas multinacionales en el conflicto de Nagorni-Karabaj, vid. *CSCE/Documento de Budapest. Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era* (1994), Decisiones, capítulo II, parágs. 4 y 5.

lo ha hecho con Naciones Unidas, OTAN y UEO en las Misiones de Apoyo al Cumplimiento de Sanciones en los países vecinos de la actual Yugoslavia (Serbia-Montenegro).

Al hacer balance del entramado de prevención y de gestión de conflictos, destaca de manera especial, la cantidad de instrumentos -antiguos y nuevos- de que dispone la Organización para actuar en el campo específico de la alerta temprana y de la prevención de conflictos. Entre éstos, el ACMN, el PEE y las misiones de encuesta y de relatores de la OSCE se han convertido en verdaderos pilares de la Organización para prevenir conflictos. Si se comparan los instrumentos del ámbito de la alerta y de la prevención con los de la gestión de conflictos, se observa que estos son escasos y poco definidos. Indefinición que hay que atribuir, como en el caso de las instituciones de la OSCE a la voluntad manifiesta de ciertos países (EUVU, Reino Unido o Francia), más ocupados en privilegiar el papel de otros foros, (Alianza Atlántica, Unión Europea Occidental) en la Nueva Europa que en hacer una OSCE más operacional en la gestión de crisis.

3. Cooperación OSCE-organizaciones internacionales

En el entramado de diplomacia preventiva creado a partir del Documento de Helsinki, perfeccionado y desarrollado por otros documentos de la OSCE, se hace mención a otras organizaciones con las que la Organización puede colaborar para enfrentarse a los desafíos de la Nueva Europa.

Al abordar la relación entre la OSCE y las organizaciones que aparecen enunciadas⁵⁸ en dicho Documento, se observa lo siguiente: la presencia del principio

⁵⁸ Las principales organizaciones internacionales a las que se hace referencia son: Naciones Unidas y sus organismos especializados, CEI, Consejo de Europa, OTAN, UE y UEO. La cooperación entre estas organizaciones y la OSCE ha sido analizada, entre otros, en C. BERTRAM (1995-1996) "Multilateral Diplomacy and Conflict Resolution", *Survival*, vol. 37, núm. 4, Winter, pp. 65-82; N. GNESOTTO (ed.) (1993) "Guerre et Paix: La Prevention des Conflits en Europe" *Cahiers de Chaillot*, núm. 11; W. KEMP (1994) "Giving Teeth to the CSCE", *The World Today*, vol. 50, núm. 10, pp.

de seguridad cooperativa o trabajo en común entre las organizaciones; el intento, por parte de la OSCE, de atribuir funciones a las otras organizaciones (la UE, por ejemplo, en el caso de la cooperación económica) y la referencia a determinadas organizaciones. En relación con estas últimas, hay que distinguir entre dos grupos. Por un lado, se hace mención a Naciones Unidas. Hay que recordar que la OSCE es desde 1992 "un acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta de NNUU"⁵⁹. Por otro lado, aparece una mención explícita al Consejo de Europa, a la Unión Europea, a la UEO, a la OTAN y a la Federación Rusia/CEI, en materia de gestión y de mantenimiento de la paz. Sin embargo no se define la cuestión básica de cómo llevar a cabo esa colaboración. En consecuencia, se tiene a la OSCE frente a dos espacios de cooperación: Naciones Unidas y el resto de organizaciones mencionadas.

3.1. La OSCE y Naciones Unidas

De hecho, la cooperación OSCE-Naciones Unidas se deriva de la propia Carta de San Francisco. La vinculación con Naciones Unidas implica que la OSCE asume funciones en el ámbito del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional (art. 52.1); bajo la supervisión del Consejo de Seguridad (art.53), es decir sin autonomía (art. 53). En tanto que organismo regional, la OSCE puede ser utilizada para la aplicación de medidas coercitivas, con la obligación de mantener al Consejo permanentemente informado de sus actividades. Lo que, si bien no establece una estructura de coordinación de tareas, sí deja claro las relaciones de jerarquía entre una y otra organización. No hay duda sobre la supremacía de la organización universal sobre la regional. Hay que recordar que la política de "OSCE first" (proposición germano-holandesa)⁶⁰, para que la OSCE asumiera la responsabilidad primera en el examen de los conflictos y luego pasase al Consejo de seguridad no prosperó.

183-185; y el número monográfico de la revista *Studia Diplomatica* (1994), vol. XLVII, núm. 4.

⁵⁹ Vid. *CSCE/Documento de Helsinki. Los Desafíos del Cambio*, (1992), Declaraciones, parág. 25.

⁶⁰ Vid. capítulo 5, apartado 2.c.

3.2. La OSCE y otras organizaciones regionales

El segundo espacio de cooperación, OSCE-organizaciones de seguridad se centra en el terreno de prevención y gestión de conflictos. Este espacio se puede catalogar como un espacio de cooperación difuso y, que, a la luz de la experiencia de los conflictos, se ha ido modificando. La cooperación actual puede ser calificada como de simple cooperación *ad hoc*. Sin embargo, en ese ámbito se pueden apreciar ciertas tendencias hacia una "división del trabajo". Así los problemas de lo que algunos especialistas denominan la "soft security" -problemas relacionados a los derechos humanos, las cuestiones económicas, medioambientales, culturales y sociales-, han caído bajo la responsabilidad de la OSCE, del Consejo de Europa y de la UE. Por otra parte, los problemas de la "hard security" -problemas de índole militar⁶¹, han sido gestionados por Naciones Unidas, la Alianza Atlántica y por la UEO.

En realidad, la preferencia por una u otra organización depende de las necesidades de seguridad de los estados. Así, cada estado tiende a privilegiar la actuación de aquella organización que mejor defiende sus intereses tanto de "hard" como de "soft" security.

En síntesis, y como colofón de este capítulo, la estructura de prevención y gestión de conflictos de la OSCE se caracteriza por su multiplicidad y por su diversidad. Lo que se explica, como se ha apuntado, por la voluntad de la OSCE de abordar los conflictos en todas sus etapas. Sin embargo, se pueden señalar, de cara al futuro, dos posibles tendencias: una positiva, basada en la flexibilidad de mecanismos diversos y múltiples, adaptables a cualquier situación, y otra negativa, que derive en confusiónismo e ineficacia, dada la complejidad de la maquinaria creada. Respecto al tipo de instrumentos creados, algunos son originales, como la

⁶¹ Los conceptos de "hard" y de "soft security" son desarrollados en A. ORRENIUS y L. TRUEDSON (ed.)(1996) *Visions of European Security -Focal Point Sweden and Northern Europe* (Report from a project), Stockholm, Olof Palme International Center; March 8-10.

figura del ACMN (eficaz en vista de los resultados obtenidos) y otros reproducen, a nivel regional técnicas y métodos utilizados por Naciones Unidas. Asimismo, se da la "coexistencia" de instrumentos que ya existían durante la guerra fría (encuentros de seguimiento y encuentros sectoriales) con otros de nueva factoría, ya apuntados. Y continuando con su calidad de espacio de negociación "gigone", hay que recalcar la inclusión, como elemento de prevención de conflictos, de las organizaciones no gubernamentales.

... Respecto a la relación de la OSCE con otras organizaciones internacionales en la prevención y gestión de conflictos, se observan dos tipos de experiencias. En primer lugar, la llevada a cabo con Naciones Unidas, en la que se puede señalar la buena coordinación política entre la organización universal ("vieja" experta en el ámbito de los conflictos) y la OSCE. Ha existido un verdadero reparto de funciones entre ellas como lo prueban el caso de Georgia o de Macedonia. En segundo lugar, la experiencia generada a través de la relación con el resto de organizaciones, muestra una relación poco "pensada o estructurada". El balance final de estas relaciones es que cada organización tiene interés en potenciar los medios y técnicas en gestión de conflictos, en donde cuente con ventajas comparativas. Para la OSCE, tal como se verá, en los casos de estudio de los siguientes capítulos, esas ventajas se hallan en el ámbito de la prevención de conflictos.

Cuadro 1: Estados que han firmado y ratificado la Convención de Conciliación y Arbitraje

ESTADO	FIRMA	RATIFICACIÓN
Albania	x	x
Alemania	x	x
ARYM	x	x
Armenia	x	-
Austria	x	x
Bélgica	x	-
Bosnia-Herzegovina	x	-
Bulgaria	x	-
Canadá	x	-
Croacia	x	x
Chipre	x	x
Dinamarca	x	x
Eslovaquia	x	-
Eslovenia	x	x
Federación Rusa	x	-
Finlandia	x	x
Francia	x	x
Grecia	x	x
Hungría	x	x
Islandia	x	-
Italia	x	x
Letonia	x	x
Liechtenstein	x	x
Lituania	x	x
Luxemburgo	x	-
Malta	x	-
Moldova	x	-
Mónaco	x	x
Noruega	x	-
Polonia	x	x
Portugal	x	x
Rumania	x	x
San Marino	x	x

Cuadro 1: Estados que han firmado y ratificado la Convención de Conciliación y Arbitraje (continuación)

ESTADO	FIRMA	RATIFICACIÓN
Suecia	x	x
Suiza	x	x
Tayikistán	x	x
Ucrania	x	x
Uzbekistán	x	x

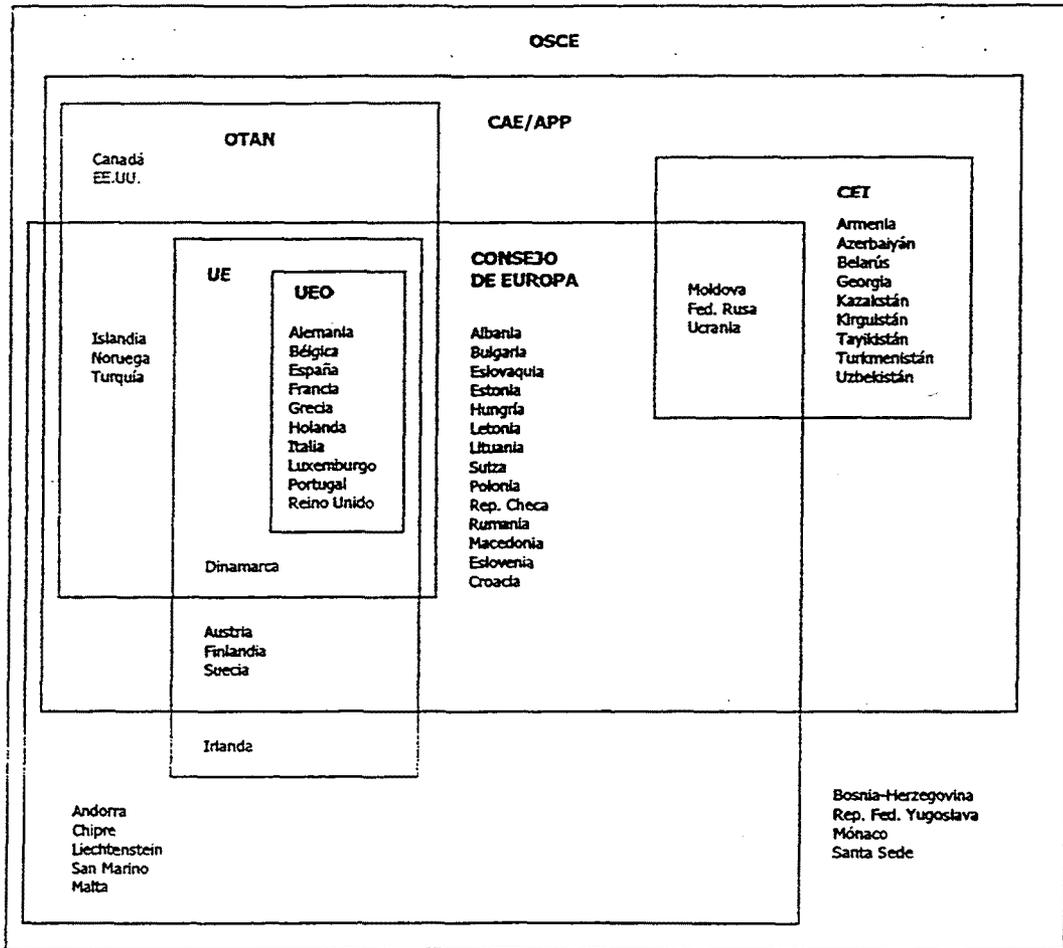
Fuente: OSCE/Secretaría (1997)

Cuadro 3. Estructura de diplomacia preventiva y de gestión de crisis de la OSCE

PROCESO GENERATIVO-EVOLUTIVO DE LOS CONFLICTOS Y/O DE LAS CRISIS	ALERTA TEMPRANA de las situaciones que puedan degenerar en crisis	Consultas políticas periódicas	Estructuras de la CSCE/OSCE	Reuniones de Continuidad y/o Revisión	
				Encuentros a nivel sectorial: - Seguridad (MFCS) - Dimensión Humana	
				Consultas regulares: - CM, CS, CP y PEE	
		Instituciones : - OIDDH, CPC, AP y Secretarías Instituciones unipersonales: - ACMN y SG			
	ONGs				
	PREVENCIÓN DE CONFLICTOS	Mecanismos de la CSCE/OSCE	Seguridad: - Mecanismo de Viena - Mecanismo de Berlín Dimensión Humana: - Mecanismo de Moscú	- Código de Conducta	
		Instrumentos	ACMN PEE	Misiones de relatores y encuestas	
	GESTIÓN DE CRISIS	Grupos gestión <i>ad hoc</i>	Mis. de relatores y encuestas Mis. de apoyo a OIs	Misiones de mantenimiento de la paz	

Elaboración: Nora Sainz

Figura 1. La seguridad en Europa: organizaciones internacionales



OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

APP: Asociación para la Paz

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

CEI: Comunidad de Estados Independientes

CAE: Consejo de Asociación Euroatlántico

UE: Unión Europea

UEO: Unión Europea Occidental

Elaboración: Nora Salnz

VIII. Los estados bálticos: un "éxito anunciado"

The Baltic countries have adopted radically different strategies in their approach to national security. The Lithuans have cast the issue in moral terms and, having won on the large questions with Russia, often have made concessions on other issues that undermined their initially impressive achievements. The Latvians have defined it in legal terms and sought to achieve security by enmeshing themselves and the Russians in a series of agreements that both sides will have a vested interest in observing. The Estonians have viewed it in intellectual terms, defining security broadly and thus seeking to reduce Russian influence in all aspects of Estonian life.

Paul Goble¹

En la introducción de esta última parte de la tesis se hacía referencia a la existencia de dos realidades en el espacio ex-soviético con respecto a la evolución de los conflictos: la de los estados bálticos y la del resto de las repúblicas. El presente capítulo aborda la primera de esas realidades; es decir, los casos de Estonia, Letonia y Lituania. En este sentido, se analizan los problemas que afectan a las relaciones entre los mencionados países y la Federación Rusa, y que han sido sometidos a la consideración de la OSCE. La Organización -la primera que acogió a Estonia, Letonia y Lituania en tanto que estados soberanos e independientes²- ha agrupado las cuestiones relativas a los estados bálticos en dos grandes apartados. El primero se centra en la retirada de las fuerzas rusas estacionadas en los territorios de dichos estados. El segundo hace referencia a la situación de las poblaciones rusófonas en Estonia y en Letonia.

Para la OSCE, la cuestión de los estados bálticos tiene una doble significación.

¹ P. GOBLE (1994) "The Baltics: Three States, Three Fates", *Current History*, vol. 93, núm. 585, p. 332.

² Las repúblicas bálticas fueron admitidas en la OSCE el 10 de setiembre de 1991. En el listado de estados miembros de Naciones Unidas, Estonia, Letonia, Lituania aparecen con fecha oficial de admisión de 17 de setiembre de 1991; vid. UN/Document/ORG/1165/Rev.1.

Por una parte es, parafraseando la terminología del Documento de Helsinki, el primer "desafío del cambio" al que se enfrenta la estructura de diplomacia preventiva de la OSCE. Por otra parte, tal y como se observará al final del presente capítulo, los resultados alcanzados por la Organización en la solución de la cuestión de los bálticos son altamente satisfactorios.

El estudio de la relación OSCE-estados bálticos se ha realizado teniendo en cuenta la agrupación temática mencionada más arriba. Es decir, en primer lugar se considerará el problema de la retirada de las fuerzas rusas de los estados bálticos. Tema que para los tres bálticos ocupa un lugar prioritario en sus relaciones de seguridad con la Federación Rusa. En segundo lugar, se examinará la situación de las poblaciones rusófonas en territorio estonio y letón. Situación que, para la Federación, es uno de los temas más significativos en la agenda de sus relaciones con las repúblicas ex-soviéticas.

Antes de abordar las cuestiones mencionadas, se realizará una breve introducción de carácter general sobre los tres estados bálticos, puesto que, como tan acertadamente afirma YAKEMTCHOUK,

"Le problème des pays baltes mérite d'être situé dans son contexte historique: ici comme ailleurs, le passé explique le présent."³

Introducción que tiene como objetivo mencionar una serie de características que atañen a los estados bálticos y que han moldeado y hasta, en cierto sentido, determinado las relaciones con sus vecinos a lo largo de la Historia. Se trata de la famosa "diferencia báltica" con respecto al resto de los estados que constituían la ex-URSS, que ha sido definida por algunos autores como:

"(...) le *fait de civilisation* que constitue l'appartenance de la zone

³ R. YAKEMTCHOUK (1990) "Les Républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique", *Studia diplomatica*, vol. XLII, núm. 4-6, p. 13.

balte à la frange orientale de l'Europe de Occidens."⁴

Hecho que ha jugado un papel clave para la obtención de resultados positivos en los problemas gestionados por la OSCE en la zona. De ahí, el interés en detenerse en dicha "diferencia".

1. Los estados bálticos: contexto general

1.1. Contexto histórico-político

Dada su posición, a lo largo de la historia, los estados bálticos han sido objeto de las apetencias de sus vecinos, en particular de eslavos, de germanos y de escandinavos⁵. Para los rusos, estas tierras han constituido la zona de acceso al mar Báltico. Para los alemanes, los países bálticos han sido parte de su espacio territorial vital. Para daneses, suecos y fineses, los bálticos han constituido una "extensión" de su espacio geográfico, dados sus importantes vínculos económicos y culturales.

Merced al Tratado de Nystad (1721), Rusia recibió de Suecia los territorios de Estonia y Letonia. Por los acuerdo alcanzados en las sucesivas particiones de Polonia (1772, 1793 y 1795), el imperio zarista completa la anexión de los bálticos,

⁴ Y. PLASSERAUD (1996) *Les Etats Baltes* (2ª ed.), Paris, Montchrestien, p. 133.

⁵ Las tribus bálticas, cuyos descendientes son los letones y lituanos, se instalaron en el mar Báltico en el año 3.000 a.c. asimilando o expulsando a tribus finesas que estaban allí a su llegada (el estonio pertenece a la familia de lenguas finesas, mientras que el letón y el lituano lo son de la familia de lenguas indo-europeas). Antes de la expansión eslava hacia el este, las tribus bálticas ocupaban un amplio territorio que iba desde Riga a Moscú y Kiev, y desde Varsovia a Gdansk. En la zona que habitaban, pasaba la famosa "ruta del ámbar" que se extendía del sudeste del Báltico hasta el centro de Europa; circunstancia que le otorgaba un valor estratégico importante. Sobre los bálticos y su historia vid., entre otros, D. BARA (1996) "Las naciones bálticas: ¿semejantes o diferentes?", *Cuadernos del Este*, núm. 19, pp. 9-18; M. CAPEL (1996) "Una breve historia de los Países Bálticos", *Cuadernos del Este*, núm. 19, pp. 19-26; M. GIMBAUTAS (1963) *The Balts*, New York, Praeger; J. MEURET (1934) *Histoire des Pays Baltique*, [sin lugar de ed.] A. Colin; H. MONTFORT (1933) *Les Nouveaux Etats de la Baltique*, Paris, Pedone; y S. PAGE (1970) *The Formation of the Baltic States*, New York, H. Fertig.

incorporando a Lituania⁶. Bajo dominio del zar, estonios, letones y lituanos fueron sometidos durante todo el siglo XIX a un importante proceso de rusificación. Proceso que generó un importante sentimiento eslavófono.

En 1918, finalizada la Primera Guerra Mundial y en plena Revolución Rusa, los tres estados bálticos proclamaron su independencia. Apoyados por las potencias occidentales (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos), los estados bálticos fueron admitidos en la Sociedad de Naciones (1921)⁷. Sin embargo, las independencias de estonios, de letones y de lituanos, reconocidas por el gobierno soviético en 1920, tuvieron una vida corta. En 1940, en aplicación de un protocolo adicional secreto del Tratado germano-soviético (Pacto Ribbentrop-Molotov, 1939), la URSS se anexionó los tres estados bálticos. Algunos estados, Reino Unido, Suiza y Suecia, entre otros, reconocieron esta anexión; mientras que otros, como Estados Unidos y la Santa Sede, no lo hicieron, permitiendo la existencia de representaciones diplomáticas dentro de sus territorios⁸. En el ámbito de la URSS, los bálticos fueron objeto de políticas de "sovietización" destinadas a suprimir su identidad nacional, así como de deportaciones colectivas, represión cultural, e introducción masiva de población eslava en sus

⁶ De las tres repúblicas, ha sido Lituania la que, a lo largo de su historia, ha tenido mayor "potencial político" debido, en particular, a su vinculación con Polonia. Estonia y Letonia, por su parte, han tenido como factor histórico común, el haber estado bajo dominio de Alemania, Suecia y Dinamarca. Esta circunstancia ha hecho que, en las cuestiones políticas y económicas, Lituania estuviese más unida a Europa Central, a través de sus relaciones con Polonia; en tanto que, Letonia y Estonia lo estuviesen de Europa Occidental y del Norte, por medio de Alemania y de los países escandinavos; sobre Lituania, vid. S. SAMALAVICIUS (1995) *An Outline of Lithuanian History*, Vilnius, Didedemis, y A. SENN (1990) *Lithuania Awakening*, Berkely, U.C.P.

⁷ El tema de los estados bálticos en el sistema de entreguerras ha sido abordado por G. RAUCH (1974) *The Baltic States. The Years of Independence 1917-1940*, London, U.C.P.; R. MISIUNAS (1988) "The Role of the Baltic States in Soviet Relations with the West During the Interwar Period", *Studia Baltica Stockholmiensia*, núm. 3, pp. 171-186; y P. VARES y V. MOTULAITE (1994) "Foreign Policies of the Baltic Countries During the Interwar Period", en *The Foreign Policies of the Baltic Countries: Basic Issues*, Centre of Baltic-Nordic History and Political Studies (Riga) - Tampere Peace Research Institute, pp. 10-22.

⁸ YAKEMTCHOUK (1991), op. cit., pp. 265-270.

territorios⁹.

Dentro del proceso de apertura política que significó la *Perestroika*, Estonia, Letonia y Lituania iniciaron movimientos para recuperar su independencia. La razón esgrimida para el restablecimiento de su calidad de estados independientes fue la de la nulidad del acto de anexión por parte de los soviéticos. Dicha anexión, según los bálticos, fue un acto impuesto por una potencia extranjera y no un acto voluntario de los estados anexionados. Por lo que la separación de la URSS no sería un acto de secesión, sino de restablecimiento de una independencia abolida ilegalmente¹⁰. Sin embargo, el gobierno de Moscú consideró tal independencia como un acto inconstitucional. La causa independentista de los estados bálticos no encontró resonancia internacional ante el temor de una desestabilización general en la URSS de GORBACHOV. Sólo a partir del golpe de estado de agosto de 1991, los occidentales reconocieron internacionalmente a Estonia, Letonia y Lituania.

1.2. Contexto socio-cultural

El examen del contexto socio-cultural de los estados bálticos sirve para dejar de lado una aproximación de estudio típica a la realidad de estos países: la de considerarlos como una unidad. Es decir, como un conjunto coherente y unitario. Si bien esta aproximación ha constituido un modo de análisis "cómodo", hoy aparece como inconcebible frente a las diferencias sociales y económicas entre ellos.

No obstante, se puede hablar de ciertos factores de vínculo entre Estonia, Letonia y Lituania: la posición geográfica que ocupan, la importancia económica del

⁹ V. Y. GHEBALI (1996) *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, pp. 329-330; y BARA (1996), op. cit., pp. 14-15. Sobre los bálticos en el orden soviético vid. R. MISIUNAS y R. TAAGEPERA (1983) *The Baltic States. Years of Dependence 1940-1980*, London, C. Hurst Co.

¹⁰ R. YAKEMTCHOUK (1991) "Les Républiques Baltes en droit international", *Annuaire français de droit international*, vol. xxxvii, pp. 265-267.

litoral marítimo que comparten, la importancia estratégica que tienen, la "solidaridad" política frente al orden soviético y a la Federación Rusa y el interés manifiesto hacia la integración en las instituciones europeas.

Al estudiar las características de los tres bálticos, se observan importantes diferencias entre estonios, letones y lituanos, a nivel étnico, cultural y religioso.

La composición de las sociedades ofrece el primer rasgo distintivo (vid. cuadro 1)¹¹. En Lituania, el más grande de los tres estados, el ochenta por ciento de la población está constituida por lituanos, con una minoría de rusos (9,4%), de polacos (7%) y de bielorrusos (1,7%). De ahí que se pueda hablar de cierta "homogeneidad" de la sociedad lituana. Los casos de Estonia y de Letonia son diferentes. En ambos países existe una importante presencia de población rusófona que supera el treinta por ciento del total de la población. También se detecta la presencia de ucranianos (más del 3%) y de bielorrusos (4,5% en Letonia). La existencia de este importante número de rusos en territorio estonio y letón es fundamental, como se verá a la hora de abordar las relaciones entre la Federación y los dos bálticos.

A pesar de su posición geográfica en el noreste del mar Báltico, Estonia, Letonia y Lituania, por su herencia cultural y religiosa (alemana, polaca y escandinava) constituyen parte de la Europa Central y nórdica, más que de la Europa Oriental. El cristianismo occidental, especialmente su versión protestante, ha marcado profundamente sus idiosincrasias, distinguiendo radicalmente a los bálticos de los países de cristianismo ortodoxo¹².

¹¹ En este trabajo se utilizan las cifras del censo realizado en 1989, que son las que usan la mayoría de autores y que son recogidas en el cuadro 1. En otros trabajos consultados, el porcentaje de población rusófona presente en Letonia alcanza el 42% de la población total del país, es el caso de GHEBALI (1996), op. cit., p. 343.

¹² Vid. PLASSERAUD (1996), op. cit., p. 133. En Estonia, la presencia de la Iglesia Ortodoxa es significativa, aunque tiene importantes disputas internas. Históricamente, la cuestión de a qué patriarcado quedaba sometida dicha Iglesia se definía en función del estatuto político de Estonia. Así,

Lituania, el más meridional de los tres bálticos, es mayoritariamente católico y está íntimamente vinculado culturalmente a la Europa Central, en particular, a Polonia, más que a la Europa nórdica. Fuera del continente, existe una importante presencia de lituanos en Estados Unidos, lo que ha creado fuertes lazos entre éstos y Lituania. Letonia y Estonia son protestantes luteranas y presentan una importante identidad nórdica, acentuada por la proximidad de Suecia y Finlandia¹³. De los tres bálticos, Lituania y Estonia presentan las características más definidas, mientras que Letonia, debido a su situación geopolítica ha estado siempre en "medio de" los otros dos, recibiendo, en consecuencia la influencia de ambos y compartiendo sus vicisitudes¹⁴.

Estas diferencias culturales repercuten de manera importante en la esfera política y en la forma de afrontar los problemas. Un especialista ha descrito muy gráficamente las consecuencias de estas diferencias de la siguiente manera:

"(...) Lithuanian leaders tend to stress the moral dimensions of politics and are often uncomfortable with both the practical details of political life and the need to live among their neighbors; Latvian leaders often seek to reduce questions of international relations to matters of law and legal negotiation; and Estonian officials often see the international system as a kind of game in which

cuando Estonia fue parte del imperio ruso, la Iglesia estuvo subordinada al patriarca de Moscú. En los años veinte, cuando el país báltico fue independiente rompió con Moscú y estuvo subordinado a Constantinopla. En el orden soviético, la Iglesia se dividió. Un grupo de exiliados en Suecia se mantuvo fiel a Constantinopla, mientras la de Estonia lo fue de Moscú. A partir de 1991, existen dos Iglesias Ortodoxas en Estonia, la dependiente del patriarca de Moscú y la que depende del de Constantinopla, que pugnan por ser la "legítima". Los líderes de la Federación han dado un importante apoyo a la Iglesia vinculada a Moscú. La cuestión religiosa ha aparecido a la hora de abordar las relaciones estonio-rusas; vid. S. GIRNIUS (1996) "Estonia. Relations with Russia Turn Bitter", *Transition*, vol. 2, núm. 11, pp. 43-44.

¹³ Estonia y Letonia mantienen estrechos contactos con suecos y fineses que se materializan en la recepción masiva de prensa, de programas de radio y televisión, de turistas y de importantes eventos culturales comunes. Letonia es el estado más próximo a Alemania, en términos históricos, sin embargo, son más relevantes sus vínculos con Suecia y Finlandia; sobre los alemanes en los estados bálticos vid. G. PISTOHLKORS (1994) *Deutsche Geschichte im Osten Europas. Baltische Länder*, Siedler, Verlag.

¹⁴ Así la zona norte de Letonia, la Livonia está próxima a Estonia, la sur, Curlandia, lo está de Lituania. Sobre este país báltico, vid. A. BILMANIS (1951) *A History of Latvia*, Princeton, P.U.P. y A. STRANGA (1996) "Letonia, entre dos integraciones" *Cuadernos del Este*, núm. 19, pp. 83-90.

the small but clever can win out over the large but less clever".¹⁵

Cuadro 1. Principales datos estadísticos de los estados bálticos

	ESTONIA	LETONIA	LITUANIA
Capital	Tallin	Riga	Vilnius
Superficie (km2)	45.100	64.500	65.000
Población (1991)	1.582.000 hab.	2.680.000	3.691.000
Densidad de población (hab/km2)	35,1	41,6	56,8
Composición de la población (1989)	-estonios 61,5% -rusos 30,3% -ucranianos 3,1%	-letones 51,8% -rusos 33,8% -bielorrusos 4,5% -ucranianos 3,4%	- lituanos 79,6% - rusos 9,4% - polacos 7% - bielorrusos 1,7%
Lenguas habladas	- estonio - ruso	- letón - ruso	- lituano - ruso
Religión	- protestantes - ortodoxos	- protestantes - ortodoxos	- católicos
PNB (miles millones dólares) (1992)	4,3	5,1	4,9
Renta per cápita (dólares) (1993)	2.750	1.930	1.310
Estructura de Producto Material Neto (1991)	-agricultura: 15,3% -industria: 43,5% -servicios: 41,2%	-agricultura: 21,2% -industria 52,6% -servicios: 26,2%	-agricultura: 24,9% -industria: 51,8% -servicios: 23,3%

¹⁵ GOBLE (1994), op. cit., p. 333.

1.3. Contexto geo-económico

Amén del valor estratégico que los bálticos tienen para sus vecinos, en particular para los rusos -acceso directo al mar Báltico y zona de comunicación con el enclave ruso de Kaliningrado-, también tienen otros valores geo-económicos *per se*. En este sentido hay que destacar la importancia de los puertos y el papel fundamental que éstos han desempeñado como motor de desarrollo de la región. Los tres estados tienen excelentes facilidades portuarias¹⁶, pero sólo Tallin, en Estonia, es un puerto de aguas profundas, lo que sitúa a los estonios con ciertas ventajas comparativas frente a los demás. El mar ha sido también un factor de impulso económico y comercial tanto en la antigüedad como hoy. En torno del mar Báltico se desarrolló la famosa Liga Hanseática¹⁷, significativo espacio de cooperación. Espacio que estimuló no sólo el comercio entre las ciudades ribereñas del mar, sino que también actuó incentivando procesos de industrialización en centros vinculados a la actividad comercial (por ejemplo, Estocolmo, Riga, Tallín, Dantzig, Novgorod y Pskov). En los años noventa se habla de recreación de dicho espacio, en donde Estonia, Letonia y Lituania aparecen como importantes partes constitutivas.

Antes del reconocimiento internacional de la independencia en 1991, las economías de los países bálticos¹⁸ estaban fuertemente integradas en la economía

¹⁶ Los cinco puertos más importantes del Báltico son: Klaipeda (Lituania), Ventspils, Liepaja y Riga (Letonia) y Tallín (Estonia). Estos puertos, a excepción de Riga, son navegables todo el año.

¹⁷ La Liga Hanseática o Hansa era una asociación de más de cincuenta ciudades (burgos) del Centro y del Norte de Europa cuyos orígenes se remontan al siglo XII. Fue constituida para fomentar y garantizar el comercio mutuo, así como con otras ciudades y regiones, alcanzando su máximo esplendor en los siglos XIV y XV; sobre el tema vid. J. LE GOFF (1990) *La Baja Edad Media*, Madrid, Siglo XXI, pp. 29-47 y 176-230.

¹⁸ Los estados bálticos fueron los más "avanzados" económicamente en el seno de la URSS. Estas ventajas económicas, que se mantuvieron hasta el fin del orden soviético, se pueden atribuir, según LEONZI, a distintos factores. El autor señala en primer lugar, factores tradicionales e históricos. Así, se apunta que los bálticos por su posición y en tanto que región militar, incluso ya desde la época zarista, acogieron a una parte importante de la elite rusa. Su situación de occidente ruso y soviético les aseguró ciertos privilegios, como el mantenimiento de un alto nivel de aprovisionamiento y el desarrollo de centros de formación y de calidad (por ejemplo, importantes universidades como la de

soviética, realizándose más del 90% de las transacciones con las demás repúblicas¹⁹. En tanto que estados libres e independientes, Estonia, Letonia y Lituania iniciaron procesos para cambiar esta situación y reorientar sus economías²⁰. Sin embargo, su capacidad para hacerlo se vió afectada por las políticas llevadas a cabo por sus respectivos gobiernos, pero fundamentalmente por la naturaleza de sus economías. De ahí que se pueda hablar de una transición económica a tres tiempos.

En estos años de vida independiente, Lituania ha puesto en práctica dos programas económicos. El primero, que coincide con el gobierno del nacionalista LANDSBERGIS (1990-1993), se basó en una doble política. Por una parte, en la política de restitución de bienes a los propietarios de 1940 y en la prohibición a los extranjeros de poseer bienes inmuebles²¹. Por otra parte, en la política de privatizaciones. Entre 1991 y 1994, el gobierno lituano había privatizado cerca del ochenta por ciento de las empresas estatales²². El segundo programa, que fue puesto

Tartu en Estonia). En segundo lugar, se hace referencia a factores económicos. En ese sentido, se destaca la importancia de los bálticos en el ámbito de las industrias agroalimentaria (especialmente Lituania), mecánica (particularmente Letonia) y ligera. En estos tres sectores, tanto Estonia como Letonia y Lituania tuvieron excedentes. Sin embargo, hay que apuntar que los tres dependían energéticamente de otros estados soviéticos. En tercer lugar, se mencionan factores políticos. El autor destaca el interés de Moscú, en el marco de la *Perestroika*, por el modelo económico nórdico. Estonia y Letonia aparecían como "campos de experimentación económica" para el desarrollo de un modelo similar al mencionado, pero a la "soviética" (tercera vía). Se pretendía "reorientar" la economía, y los bálticos constituían un espacio prometedor. Incluso se llegó a elaborar un plan de autonomía económica para Estonia; vid. C. LEONZI (1995) "La transition économique dans les Etats baltes, une marche à trois temps vers l'Occident", *Le Courrier des pays de l'Est*, núm. 403, pp. 3-16.

¹⁹ En el ámbito económico-estratégico, hay que destacar la extrema dependencia energética de los bálticos. Estonos, letones y lituanos dependen del petróleo bielorruso, del gas siberiano y del carbón polaco, ucraniano o ruso.

²⁰ El tema de la transición económica en los países del Este ha sido abordado en W. ANDREFF (1997) "La transformación económica de los países del Este ocho años después: Resultados y retos para el futuro", *Cuadernos del Este*, núm. 20, pp. 9-30.

²¹ Esta política dió lugar a complicadas situaciones jurídicas y disuadió, en algunos casos, la inversión de capitales extranjeros en el país.

²² Vid. LEONZI (1995), op. cit., p. 8; y S. LAINELA (1994) "Private Sector Development and Liberalization in the Baltic Countries", *Communist Economies and Economic Transformations*, vol. 6, núm. 2, pp. 175-186. Respecto al tema de las privatizaciones hay diferencias entre los autores consultados en cuanto a los porcentajes exactos. En todo caso, hay coincidencia en la tendencia de las

en marcha con la llegada al poder de los ex-comunistas, bajo la dirección de BRAZAUSKAS (1993-1996), consistió en incorporar cierto dirigismo a las reformas económicas²³. Sin embargo, las reformas económicas no sirvieron para paliar los importantes problemas económicos del país. En estos años, los lituanos han debido hacer frente a una altísima inflación, a una significativa crisis financiera, a una reforma monetaria y a un elevado índice de paro²⁴. Lituania sigue siendo el estado báltico que menos ha atraído las inversiones extranjeras y, en consecuencia, ha disminuído muy poco su vinculación comercial con el Este. Al igual que Estonia y Letonia, Lituania ha solicitado su adhesión a la Unión Europea²⁵.

Estonia es el estado báltico que goza de mejor salud económica de los tres, incluso se habla del "milagro estonio". Este estado ha adoptado la forma más radical de "terapia de choque" en las reformas. En dichas reformas, de carácter ultraliberal, ocupó un lugar destacado la reforma monetaria llevada a cabo en 1992²⁶. Al igual que Lituania, Estonia emprendió una política de privatizaciones, asesorada por expertos alemanes, suecos y fineses²⁷. Las privatizaciones han sido lentas y muy medidas, a finales de 1995 alcanzaban al 60% de las empresas industriales estatales. El tipo de reformas emprendidas por el gobierno de Tallín ha dado lugar una

privatizaciones; vid. también ANDREFF (1997), op. cit.

²³ Vid. S. GIRNIUS (1993a) "Lithuania: Former Communists Return to Power", *RFE/RL Research Report*, vol.2, núm. 1, pp. 99-101 y E. MALDEIKIS (1996) "La economía de Lituania en el proceso de transición", *Cuadernos del Este*, núm. 19, pp. 37-46.

²⁴ Por ejemplo, en 1992, Lituania tuvo una inflación anual del 25% y en 1993 del 17%. A finales de 1996, el crecimiento de la economía había alcanzado un 3,6%, la inflación se había rebajado al 13,1%, pero el índice de desempleo se situaba en el 15,6% y los presupuestos al igual que la balanza comercial seguían siendo deficitarios.

²⁵ En junio de 1995 se firmó el acuerdo de asociación con la Unión Europea.

²⁶ En mayo de 1992, se adoptaron dos leyes sobre moneda y política cambiaria. La primera ley estipuló que todos los rublos en circulación fueran cambiados por coronas estonias (a una tasa de diez rublos por una corona) hasta un máximo de 1.500 coronas. La segunda ley estableció el sistema de "currency board", por el cual la corona se emparejaba con el dólar. Este instrumento es utilizado para hacer frente a la altísima inflación y el caso emblemático en su uso ha sido Argentina.

²⁷ Vid. LEONZI (1995), op. cit., pp. 11 Y 12.

importante inversión extranjera²⁸ y también a una significativa ayuda exterior²⁹. A nivel sectorial, la industria estonia ha sido reorientada; logrando situar por debajo del 20% su comercio con las demás repúblicas de la CEI³⁰. En 1995, Estonia firmó un tratado de asociación con la Unión Europea y en julio de 1997 fue uno de los países invitados para iniciar negociaciones de cara a la futura ampliación de la Unión³¹.

Letonia también ha llevado a cabo una política de reformas económicas, centrada en las privatizaciones, pero de carácter más lento que la llevada a cabo por los lituanos. El gran peso del sector industrial, estrechamente vinculado al mercado ruso, ha logrado reducir sólo en un 50% su relaciones con los países de la ex-URSS y de la Europa Central. Al igual que los otros dos bálticos, Letonia firmó, en 1995, un tratado de asociación con la Unión Europea.

1.4. Problemas comunes de seguridad

Las características de los estados bálticos, ya apuntadas, permiten hablar de similitudes y de diferencias entre ellos. Hecho destacado a la hora de abordar los problemas de seguridad.

²⁸ Según OZOLINA, los indicadores económicos muestran que los mayores inversores en los bálticos, y particularmente en el caso de Letonia, son países como Reino Unido, Estados Unidos, Alemania y Federación Rusa; vid. Z. OZOLINA (1996) "Los estados bálticos y sus vecinos nórdicos: perspectiva de la política exterior y de seguridad", *Cuadernos del Este*, núm. 19, pp. 35-36.

²⁹ Ayuda proporcionada, especialmente, por el Fondo Monetario Internacional, que tuvo una oficina en Tallín hasta finales de 1996.

³⁰ GOBLE (1994), op. cit., p. 334. El comercio exterior estonio ha sufrido un importante giro hacia el Oeste. En 1994, los intercambios con países occidentales representaban un 55% de las exportaciones y el 68% de las importaciones, contra 28% y 19% con la CEI, siendo sus principales socios comerciales Suecia, Finlandia y Alemania. En la época soviética el 90% de las relaciones comerciales de Estonia se realizaba con las repúblicas soviéticas y las del Consejo de Asistencia Económica Mútua (CAEM). Sobre la economía estonia vid. A. KEIN (1996) "Situación económica de Estonia", *Cuadernos del Este*, núm. 19, pp. 47-60.

³¹ A pesar de ser la economía estonia la mejor situada de los tres bálticos, el país tiene importantes problemas económicos, por ejemplo, inflación (14% en 1996) y déficit comercial.

Respecto de las similitudes, y siguiendo a BARA, se pueden destacar:

- la ubicación geográfica en un espacio común a orillas del Báltico;
- el hecho de ser espacios pequeños, obligados a observar "las reglas de juego" referentes a pequeñas naciones;
- el haber estado bajo dominio de otras naciones mayores, excepto Lituania entre los siglos XIII al XVII;
- el haber conseguido, casi simultáneamente, la independencia del imperio ruso en 1918 y la pérdida de la misma en 1940;
- la pretensión de formar estados democráticos, a partir de 1991, y poner gran énfasis en la cooperación mútua entre ellas³².

A nivel de la seguridad, el problema fundamental que tienen los estados bálticos está vinculado a sus relaciones con la Federación Rusa. El problema consiste en que estonios, letonios y lituanos no pueden defenderse por sí mismos ante su vecino ruso (tanto de forma separada como conjunta son "pequeños" frente a la Federación), a lo que hay que sumar el hecho de que ningún estado concurrirá en su defensa (dada la proximidad de la Federación)³³. De ahí que los tres bálticos hayan buscado, y "asegurado", su seguridad en dos ámbitos diferentes³⁴.

³² BARA (1996), op. cit., p. 13.

³³ GOBLE (1994), op. cit., 332. El gobierno de Moscú, en base a razones geopolíticas, hizo saber, en diversas oportunidades, que la región que cubría el antiguo Tratado de Varsovia debía quedar como "tierra de nadie", es decir una zona neutral *de facto* en Europa Central. Si ya dejó sentir su disconformidad con respecto a la ampliación de la Alianza Atlántica (incorporación de la República Checa, Polonia y Hungría), ha manifestado que los bálticos constituyen una zona vital para sus intereses de seguridad. La inclusión de estos países en organizaciones de seguridad, OTAN y UEO, sería vista como una amenaza a los intereses rusos.

³⁴ Los primeros pasos hacia soluciones comunes de seguridad fueron la firma de los acuerdos sobre cooperación báltica (el acuerdo de Pärnu de 1992) y el establecimiento del Batallón Báltico. En 1994, en Copenhague, se estableció un grupo de trabajo que tenía como fin asesorar en la creación del mencionado batallón. Los grupos nórdicos de adiestramiento de Naciones Unidas fueron los encargados de "ayudar" a los tres bálticos. Así, Lituania recibió adiestramiento de Dinamarca, Letonia de Suecia y Estonia de Finlandia; vid. OZOLINA (1996), op. cit., p. 30.

En primer lugar, se ha perseguido el desarrollo de intensivas relaciones con los países occidentales, de tal forma que para Moscú sea más fuerte el beneficio de no atacar que el de hacerlo. Durante la época de guerra fría y el orden soviético, los bálticos se beneficiaron de la "política de no reconocimiento" llevada a cabo por algunos países occidentales. En otras palabras, existía la "diferencia báltica" con respecto al resto de unidades que componían la ex-URSS. En el orden post-soviético, esa "diferencia" ha continuado. En ese sentido, se han mostrado especialmente activos los vecinos nórdicos de los bálticos. Desde la incorporación de los estados bálticos al escenario internacional, los gobiernos de países como Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca y organizaciones pan-nórdicas han actuado como verdaderos puentes entre la comunidad internacional y Estonia, Letonia y Lituania³⁵.

En segundo lugar, los bálticos han intentado desarrollar su seguridad de forma no provocativa para Moscú. Consumada la desaparición de la URSS, la política exterior de la Federación Rusa³⁶ se formuló en base a una serie de conceptos y de

³⁵ Vid. OZOLINA (1996), op. cit. El interés mutuo entre los estados bálticos y los nórdicos surgió apenas los primeros fueron independientes. Desde el principio fue notorio que los tres bálticos tenían como área prioritaria de su política exterior las relaciones con sus vecinos nórdicos. Dichos vecinos actuarían como aliados y les ayudarían a integrarse a Europa con más rapidez y facilidad. Entre los nórdicos los más activos, inicialmente, fueron Noruega y Dinamarca. En ese sentido, destacan la ayuda danesa y noruega, en el ámbito de Naciones Unidas, para que estonios, letones y lituanos estableciesen contactos formales con otros países; y la propuesta de Noruega para la convocatoria de una reunión "cinco más tres" a fin de coordinar políticas comunes frente a los bálticos. La posición de Suecia fue más reservada durante los procesos que condujeron a la independencia, dada su neutralidad, pero apoyó activamente a los bálticos a partir de 1991. La política de Finlandia hacia los bálticos estuvo dictada por sus relaciones con la URSS. Desaparecida ésta, Finlandia ha mantenido importantes relaciones con los tres estados, especialmente Estonia. Desde 1991, el Báltico se ha convertido en uno de los espacios de cooperación más activos de Europa, funcionando distintos y variados espacios de cooperación, entre ellos hay que mencionar, el Consejo de Estados del Mar Báltico que aglutina a diez estados: Noruega, Suecia, Finlandia, Rusia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Alemania y Dinamarca. Además, existen importantes actividades de cooperación en áreas como el medio ambiente, el transporte, la energía, la ciencia y la educación. Las relaciones entre los estados bálticos y los nórdicos han sido abordadas en A. ORRENIUS y L. TRUEDSON (eds.) (1996) *Visions of European Security - Focal Point Sweden and Northern Europe* (Report from a project), Stockholm, Olof Palme International Center.

³⁶ La política exterior rusa de post-guerra fría ha sido uno de los temas que más literatura ha generado en el ámbito de las relaciones internacionales. Entre esa literatura se citan los siguientes trabajos: R. BERTON-HOGGE y M. A. CROSNIER (ed.) (1994) *Ex-URSS: Les Etats du divorce*, Paris, La Documentation française; L. BUSZYNSKI (1995) "Russia and the West: Towards Renewed Geopolitical Rivalry?", *Survival*, vol. 37, núm. 3, pp. 104-125; S. CROW (1993) *The making of foreign policy in Russia under Yeltsin*, Munich, RFE/RL Research Institute; K. DAWISHA (1996) "Russian

doctrinas que han marcado las relaciones entre Moscú y el resto de las repúblicas ex-soviéticas³⁷. Los tres bálticos -parte del "extranjero cercano"³⁸ puesto que en ellos

Foreign Policy in the Near Abroad and Beyond", en *Current History*, vol. 95, núm. 603, pp. 330-334; K. DAWISHA y B. PARROT (eds.) (1997) *The end of the empire? The transformation of the USSR in comparative perspective*, New York, Sharpe Amonk; F. GRARE (ed.) (1995) *La Russie dans tous les Etats*, Bruxelles, Bruylant; A. GRATCHEV (1996) "La Russie à la recherche d'une politique étrangère", *Notes et Études Documentaires*, Vol. 15-16, núm. 5040-5041, pp. 113-123; J. LEPINGWELL (1994) "The Russian Military and Security Policy in the Near Abroad", *Survival*, vol. 36, núm. 3, pp. 70-92; B. LITERA (1994/95) "The Kozyrev Doctrine - A Russian Variation on the Monroe Doctrine", *Perspectives* (Prague), vol. 4, Winter, pp. 45-52; M. LUCAS (1995) "The Search for Security in Greater Europe: The Russian Federation, the CIS and the International Organizations", *Transitions* (Bruxelles), vol. xxxvi, núm. 1 y 2, pp. 166-219; B. PORTER y C. SAIVETZ (1994) "The Once and the Future: Russia and the Near Abroad", *The Washington Quarterly*, vol. 17, núm. 3, pp. 75-90; A. SAIKAL y W. MALEY (1995) *Russia in Search of its Future*, Cambridge, Cambridge University Press.

³⁷ La disolución de la Unión Soviética y el nacimiento de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), en 1991, constituyen el inicio de una nueva etapa en las relaciones internacionales entre los quince estados que formaban hasta entonces el espacio soviético. A excepción de Estonia, Letonia y Lituania y, por algún tiempo Georgia (hasta octubre de 1993), las demás repúblicas ex-soviéticas están en la CEI. Es decir, que la CEI constituye el espacio de encuentro más próximo entre las mencionadas repúblicas. Incluso, la urgente y precaria formación de la CEI, aparece como el intento de creación de una Comunidad presunta sucesora de la ex-URSS. En la vida de la Federación Rusa independiente volvieron a cobrar vida dos grandes líneas de pensamiento que han estado siempre presentes a lo largo de la historia rusa de los cuatro últimos siglos. Por una parte, la idea de "mirar" hacia Occidente, idea íntimamente ligada a la apertura hacia el oeste y a la modernización del país; por otra, la idea de "mirar" hacia el mundo eslavo, idea de carácter más aislacionista y destinada a preservar una identidad rusa más específica. El debate entre estas dos líneas de pensamiento, a las que se puede denominar como "occidentalista" y "orientalista o eslavófila", respectivamente, se manifiesta, específicamente y de forma elocuente en el ámbito de la política exterior rusa de la postguerra fría. En términos de líneas de pensamiento -"occidentalistas" y "eslavófilos"-, es factible observar, entre 1991 y 1997, dos grandes etapas caracterizadas por el predominio de alguno de los dos discursos mencionados. La primera etapa (1991-1992) es de claro predominio de políticas "occidentalistas", es decir de políticas destinadas a adaptar a la Federación Rusa a las formas de organización política, económica y social propias del mundo occidental. En este sentido, se puede hablar de políticas de continuidad con respecto a los últimos años de existencia del mundo soviético. Las políticas "occidentalistas" aparecen como continuación y afirmación de los postulados del "Nuevo Pensamiento" y de la idea de "Casa Común Europea" formulados por GORBACHOV, en la segunda mitad de los ochenta. Pensamiento que tiene entre sus principios básicos, como se mencionó en las partes primera y segunda de esta tesis, el de la seguridad global. La segunda etapa, que comenzó a finales de 1992, se caracteriza por la quiebra de esa sintonía entre la política exterior rusa y los intereses del mundo occidental. La Federación, paulatinamente, adoptó una política interesada en preservar "una idiosincracia y unos valores propios de Rusia".

³⁸ A nivel de formulación de prioridades de política exterior, la Federación ha considerado la existencia y el establecimiento de "círculos de seguridad", como medio de proteger los intereses rusos. Dichos círculos son tres. El primero está formado por los estados de la ex-URSS; el segundo está constituido por zonas de importancia vital tanto política, económica como estratégicamente para la ex-URSS, como Europa Central y Oriente Medio; y el tercero compuesto por Europa Occidental, Japón y el norte del continente americano. En base a estos círculos, se elaboraron los conceptos del

existen poblaciones rusófonas y, en consecuencia, intereses de la Federación- han llevado a cabo políticas de no enfrentamiento "directo" con Moscú. Al contrario, han potenciado la diplomacia del diálogo y de la negociación (bilateral y multilateral) sobre los temas sensibles (minorías y problemas fronterizos) que los separan de la Federación. Una de las razones más poderosa de esta política de no confrontación con la Federación estriba en la vital dependencia energética que los estados bálticos tienen de los suministros rusos³⁹. Desde la óptica de la Federación Rusa, el "arma económica" aparece como uno de los principales instrumentos para defender sus intereses en el espacio báltico.

Los elementos de diferenciación entre los bálticos se derivan de las características socio-culturales, apuntadas anteriormente. Estas características influyen también de manera significativa en sus relaciones de seguridad con la Federación Rusa. Las diferencias estriban en la presencia de poblaciones rusófonas y en los

"extranjero cercano", el "extranjero lejano" contiguo y el "extranjero lejano" lejano.

El concepto de "extranjero cercano" ha ido, poco a poco, cobrando fuerza en la política exterior rusa. Al referirse al concepto del "extranjero cercano" y a la ex-URSS como su zona de aplicación, los analistas de la política exterior de la Federación hablan de una "Doctrina Monroe" a la rusa puesto que: "(...) la Russie a proclamé l'ensemble de l'ex-URSS sphère de ses intérêts vitaux et les anciennes frontières, son périmètre de sécurité minimal. Elle s'est attachée à faire admettre progressivement le principe d'un espace géopolitique commun, où elle joue naturellement le rôle de *primus inter pares* et de garant de la stabilité et de la sécurité."; vid. C. MOURADIAN (1996) "Des politiques étrangères sous influence", *Notes et Études Documentaires*, Vol. 15-16, núm. 5040-5041, pp. 45.

La calidad de *primus inter pares* le viene dada a la Federación, fundamentalmente debido a la dependencia económica, que tienen la mayoría de los demás estados de la ex-URSS con respecto a ella (petróleo y gas natural ruso). Según TAIBO, los objetivos de la política rusa con el "extranjero cercano" son varios: preservar una situación de dominación económica que, en su caso, pueda conducir al control sobre recursos existentes en los Estados afectados, mantener una zona de influencia que afiance la posición planetaria de la Federación, poner freno a la expansión de otras potencias regionales, hacer frente a eventuales amenazas exteriores (por ejemplo, el fundamentalismo islámico) y defender los derechos de los rusos residentes en las ex-repúblicas soviéticas. Los mecanismos para alcanzar estos objetivos son múltiples, cabe destacar, el "chantaje" económico, la presión militar, el apoyo a movimiento secesionistas y el desarrollo de acciones de aparente mediación y mantenimiento de la paz; vid. C. TAIBO (1995c) *La Rusia de Yeltsin*, Madrid, Síntesis, pp. 226.

³⁹ La dependencia energética se presenta como el problema de más difícil solución, puesto que los tres bálticos desean reducir al máximo nivel sus relaciones con la Federación, su proveedor tradicional, pero los otros socios comerciales no pueden suministrarles lo que obtienen de la Federación. Un ejemplo paradigmático en este sentido es el de Letonia: el 93% del combustible para calefacción y el 50% de la electricidad proviene de la Federación.

litigios fronterizos, que distancian a Lituania de Estonia y Letonia, además de las formas para "solucionar" esas cuestiones.

En el caso de Lituania⁴⁰, como se verá en el próximo apartado, los problemas de fondo han sido negociados. El hecho de que no existan importantes minorías rusas en este estado y que el gobierno de Vilnius haya sido "generoso" en materia de naturalización de esas minorías ha contribuido a lograr acuerdos. Un hecho significativo en las relaciones ruso-lituanas es que no existan contenciosos fronterizos con Moscú. Lituania⁴¹, en términos territoriales está preocupada fundamentalmente por la militarización del enclave de Kaliningrado⁴².

Los casos de Estonia y de Letonia son diferentes. Ambos estados tienen una importante presencia rusófona entre su población y además mantienen abiertos litigios fronterizos con la Federación. El primer tema, y la forma de abordarlo por estonios y letonios, se trata en el apartado siguiente. A modo de anticipo, se puede señalar que Estonia y Letonia han sido más intransigentes que los lituanos a la hora de negociar la cuestión de las minorías rusas en sus territorios. Respecto al segundo tema, el de los problemas de fronteras derivados de las reformas administrativas realizadas por la URSS en 1945, la posible solución está lejos de ser alcanzada⁴³. A raíz de las reformas mencionadas, Estonia perdió en favor de la República Federativa Rusa tres cuartas partes de la región de Petseri y una parte del Este de Narva (cinco por ciento

⁴⁰ Sobre la política exterior lituana vid., entre otros, S. GIRNIUS (1993b) "Lithuania's Foreign Policy", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 35, pp. 23-33; G. TAMULAITIS (1994) "National Security and Defence Policy of the Lithuanian State", *UNIDIR Research Paper*, núm. 26.

⁴¹ Lituania obtuvo territorios a costa de Polonia (Vilnius) en 1939 y de Alemania (Memel) en 1945.

⁴² La situación del enclave ruso en el nuevo mapa europeo ha sido tratado en los siguientes trabajos: M. HOFF y H. TIMMERMANN (1993) "Kaliningrad: Russian's Future Gateway to Europe", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 36, pp. 37-43; R. SMITH (1993) "The Kaliningrad Region: Civic and Ethic Models of Nationalism", *Journal of Baltic Studies*, vol. XXIV, núm. 3, Fall, pp. 233-246; y M. STOLPE (1992) "The Future of the Koenigsberg Region", *Europa-Archiv*, núm. 21; pp. 611-618.

⁴³ Vid. D. BUNGS (1994b) "Seeking Solutions to Baltic-Russian Border Issues", *RFE/RL Research Report*, vol. 3, núm. 13, pp. 25-32.

de su territorio y seis por ciento de su población). Letonia, por su parte, concedió a la República Rusa la zona de Yaunlatgale (dos por ciento del territorio y de la población). Tanto estonios como letones fundamentan sus derechos sobre las zonas cedidas durante su pertenencia a la URSS en tratados anteriores a su incorporación. El gobierno de Tallín sostiene que por el Tratado de Tartu (1920), firmado por Estonia y la URSS, esta última reconocía las fronteras de la época. Por su parte, Moscú sostiene que dicho Tratado quedó caduco tras la anexión del estado báltico en 1940. Producto de esta política de no reconocimiento de los acuerdos negociados antes de 1940 ha sido la fijación unilateral por parte de la Federación, en 1994, de la frontera estonio-rusa. Letonia también se ha basado en acuerdos anteriores a la anexión, en este caso el Tratado de Riga (1920), por el que la República Federativa Rusa reconocía las fronteras de la época. Al igual que lo sucedido con Estonia, Moscú sólo reconoce las fronteras de 1945. Para algunos analistas, la Federación Rusa utiliza la no resolución de las cuestiones fronterizas para "obstaculizar" el ingreso de letones y estonios en la Unión Europea y, de esta forma, evitar el "regreso" de los bálticos a Europa⁴⁴. De los dos, el que se muestra más intransigente en sus posturas frente a la Federación es Estonia, el estado que tiene las relaciones más problemáticas con los rusos. Letonia, por su parte, estaría sopesando la posibilidad de "cerrar" conflictos con la Federación⁴⁵.

2. Los bálticos en la agenda de la OSCE

La introducción del tema báltico en la agenda de la OSCE tuvo lugar en 1992, con motivo de la Reunión de Revisión de Helsinki. Dos cuestiones han sido tratadas por la Organización. Por una parte, la que hace referencia a la retirada de las fuerzas armadas extranjeras, las de la Federación Rusa, de Estonia, Letonia y Lituania. Por otra, las de las comunidades rusófonas residentes en suelo estonio y letón. La dos

⁴⁴ Esta es la tesis sostenida en el trabajo de STRANGA (1996), op. cit.

⁴⁵ La cuestión fronteriza ruso-letona ha sido abordada detalladamente en D. LOEBER (1995) "The Russian-Latvian Territorial Dispute over Abrene", *Parker School Journal of East European Law*, vol. 2, pp. 537-561; y en BUNGS (1994b), op. cit., pp. 30-31.

cuestiones han constituido una fuente de constante fricción en la zona, amenazando la seguridad en el espacio OSCE.

2.1. La gestión de la retirada de las fuerzas rusas de los estados bálticos

a. El conflicto

La permanencia de parte del ejército ruso (ex-soviético) en el espacio báltico comporta para los actores implicados una cuestión vital de seguridad⁴⁶.

Para la Federación Rusa, la retirada de sus tropas de los estados bálticos podría afectar a su seguridad en tres ámbitos concretos⁴⁷. El primero de esos ámbitos es el geo-estratégico. En efecto, el abandono de territorio estonio, letonio y lituano por parte del ejército ruso supone para Moscú perder, como se ha mencionado anteriormente, parte del acceso al mar Báltico; quedando este acceso limitado tan sólo a Kaliningrado, a su vez, "aislado" de la Federación (enclavado entre Lituania y Polonia)⁴⁸. El segundo de los ámbitos es el socio-económico. La repatriación de las tropas rusas implica para las autoridades de Moscú cuantiosos gastos. Por una parte, existe la necesidad de reubicar dichas tropas, lo que genera graves problemas de

⁴⁶ El tema de la presencia y posterior retirada de tropas rusas en territorio de los bálticos ha sido abordado, entre otros, por D. BUNGS (1992) "Soviet Troops in Latvia", *RFE/RL Research Report*, vol. 1, núm. 34, pp. 19-23; ídem (1993) "Progress on Withdrawal from the Baltic States", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 25, pp. 23-31; L. CLARKE (1992) "Former Soviet Armed Forces in the Baltic States", *RFE/RL Research Report*, vol. 1, núm. 16, pp. 43-48; S. GIRNIUS (1992) "Progress in the Withdrawal of Troops from Lithuania?", *RFE/RL Research Report*, vol. 1, núm. 34, pp. 33-39; H. LE DEUNFF "Le retrait des troupes russes des Etats Baltes", *Arès*, vol. XV, núm. 1, pp. 51-61; y S. FOYE (1992) "Russian Politics Complicates Baltic Troop Withdrawal", *RFE/RL Research Report*, vol. 1, núm. 46, pp. 30-34.

⁴⁷ Vid. GHEBALI (1996), *op. cit.*, p. 331.

⁴⁸ El enclave de Kaliningrado concentra a militares rusos retirados de Alemania, de Polonia e incluso de los mismos países bálticos. La pertenencia del enclave a la Federación Rusa no ha sido contestada por ningún estado. El problema está en que la Federación ha reclamado un derecho de paso permanente sobre territorio lituano. Derecho al que no ha accedido Lituania; vid. LE MARC "Los estados bálticos tres años después", *Anuario Internacional CIDOB 1994*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 457-458.

alojamiento; por otra, el gobierno ruso debe hacer frente a la financiación de las pensiones de los militares retirados. Así, el alojamiento y las pensiones aparecen como importantes cargas económicas, para un estado que atraviesa una grave crisis. El tercero de los ámbitos es el político. La situación de las minorías rusas, como se ha mencionado al caracterizar la política de la Federación hacia el espacio ex-soviético, constituye uno de los temas centrales en la formulación y aplicación de la "política del extranjero cercano". De ahí, la preocupación de la Federación por el destino de la población rusa en el marco de los bálticos.

Para Estonia, Letonia y Lituania, la presencia del ejército ruso en su territorio constituye una amenaza a su seguridad. A nivel político-militar, la existencia de un "ejército extranjero" dentro de los límites del estado es una clara vulneración de la soberanía de dicho estado, así como un riesgo constante a la seguridad militar del país (posibilidad de levantamientos militares, por ejemplo). A nivel económico-medioambiental, la presencia de las tropas rusas en los estados bálticos, actúa como factor disuasorio a la hora de atraer inversiones extranjeras. Al mismo tiempo, el deplorable estado de las instalaciones militares constituye una amenaza constante hacia el medio ambiente⁴⁹.

Desde estas posiciones de partida, rusos, por un lado, y estonios, letonios y lituanos, por otro, decidieron iniciar negociaciones bilaterales para la retirada del ejército ruso de sus respectivos territorios, en enero de 1992⁵⁰.

La buena disposición inicial de la Federación para negociar el tema -Moscú llegó a calificar la presencia del ejército ruso en los bálticos como "presencia extranjera"- pronto se vió afectada por las contrapartidas exigidas por Moscú para acceder a las demandas de estonios, letonios y lituanos. Entre otras, las exigencias

⁴⁹ Vid. GHEBALI, op. cit., p. 331.

⁵⁰ Los primeros contactos informales sobre la cuestión, coincidieron con los preparativos del Consejo de Praga (enero 1992).

de Moscú eran: otorgar un estatuto legal a las tropas rusas mientras durase la retirada; el mantenimiento de bases rusas en territorio de los bálticos; la libre circulación hacia Kaliningrado; compensación económica para gestionar el alojamiento y las pensiones de los militares repatriados, y por las instalaciones militares que quedasen; y la concesión de la ciudadanía a la población de origen ruso residente en los tres bálticos. Dichas exigencias, llevaron a Estonia, Letonia y Lituania a cambiar sus estrategias de negociación con la Federación. Los tres bálticos decidieron que la cuestión de la retirada del ejército ruso fuese tratada fuera del marco bilateral Federación Rusa-estados bálticos. Así entró en escena el marco de la OSCE.

b. La estrategia de los bálticos

La introducción del tema que enfrentaba a rusos y bálticos en la agenda de la OSCE fue posible gracias a la política estratégica llevada a cabo por estos últimos. Política que consistió fundamentalmente en la combinación de dos elementos. Uno, de carácter interno, fue presentar el tema de la retirada del ejército ruso como una cuestión de seguridad común. El otro elemento, de carácter externo, fue el de concitar y recibir apoyos a sus demandas de parte de diferentes participantes en la OSCE.

En el primer caso, los bálticos plantearon la cuestión como un problema que afectaba a estonios, letonios y lituanos en conjunto, como bloque, y no como cuestiones bilaterales a resolver entre la Federación y cada uno de los bálticos por separado. En ese sentido, invocaron el principio de no indivisibilidad de la seguridad, argumentando que la seguridad en el Báltico debía ser abordada como un todo.

En el segundo caso, los tres bálticos contaron con el apoyo explícito de los países nórdicos. Así, como ha sucedido con otra región presente en la OSCE (Mediterráneo), en el caso de los bálticos, en la post-guerra fría, también se puede hablar de un "lobby báltico", con respecto a las cuestiones que atañen a dicho mar. En el caso planteado por Estonia, Letonia y Lituania fue decisiva la presión que el "Grupo de Amigos de los Bálticos" ejerció en el ámbito de la Organización. El

Grupo, conformado por Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca, "amenazó" con el bloqueo del consenso para la adopción de un documento en la Reunión de Revisión de Helsinki (julio 1992), si no se recogía la reivindicación de las repúblicas bálticas. Hay que recordar que en la Reunión de Helsinki se gestó la estructura de diplomacia preventiva y de gestión de crisis de la OSCE. Tema este último que la Federación Rusa deseaba ver desarrollado, sobre todo en lo relativo al despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz en el espacio ex-soviético. Así, a medio camino entre las posturas de bálticos y de rusos, el Documento Final de Helsinki recogió el tema de la existencia de la tropas extranjeras en territorio de países de la OSCE⁵¹. Esta solución a medias, pero fundamentalmente la tibieza con que la OSCE hizo mención al tema generó cierta decepción en los bálticos que pretendieron llevar la cuestión al ámbito de Naciones Unidas. La Organización universal, como sucedería más tarde en el caso de Nagorni-Karabaj, dejó el tema en manos de la OSCE, flamante acuerdo regional en el ámbito de Naciones Unidas (julio 1992). La estrategia de estonios, letones y lituanos de seguir internacionalizando la cuestión -llevar el tema a otro foro de negociación además de la OSCE- fue imitada por la Federación Rusa. Ésta última hizo inscribir como punto suplementario en el orden del día de la Asamblea de Naciones Unidas "la violación masiva de derechos y libertades en Estonia y Letonia"⁵².

La delegación, por parte de Naciones Unidas⁵³, a la OSCE del protagonismo en la cuestión de la retirada de las fuerzas rusas del territorio de los bálticos, dió lugar a que la organización paneuropea utilizase gran parte de su estructura de

⁵¹ El "lenguaje" utilizado por la OSCE, fuerzas armadas extranjeras (no se habla de "rusas") y el "tipo" de manifestación, la referencia a la cuestión apareció en la Declaración y no en las Decisiones del Documento de Helsinki, dejó insatisfechos a estonios, letonios y lituanos; vid. *CSCE/Documento de Helsinki. Los Desafíos del Cambio* (1992), Declaración, parág. 15. La aparición del tema fue "aprovechada" por otros estados de la ex-URSS que tenía problemas similares a los bálticos, como Moldova.

⁵² Sobre el intento de rusos y bálticos para la introducción del tema en la agenda de la Asamblea General de Naciones Unidas, vid. GHEBALI (1996), op. cit., pp. 334-335.

⁵³ La participación de Naciones Unidas en la cuestión fue casi simbólica. El Secretario General se limitó a enviar una misión de buenos oficios a los estados concernidos.

prevención y de gestión de crisis recientemente creada. De esta forma, y utilizando un instrumento de pronta alerta (consultas políticas), en la Reunión de Continuidad de Helsinki (julio 1992), se sugirió a las partes implicadas en esta situación conflictiva que la misma se resolviese pacíficamente. Así, se establecieron acuerdos bilaterales de la Federación Rusa con cada uno de los estados bálticos. En algunos casos, la OSCE colaboró y actuó como garante de dichos acuerdos. En los acuerdos se fijaron los calendarios para una rápida, ordenada y completa retirada de las tropas extranjeras de los territorios de Estonia, Letonia y Lituania. La retirada se llevó a cabo entre 1992 y 1994. En esos años, la cuestión siempre estuvo presente en la agenda de la OSCE⁵⁴.

Dadas las particulares características de cada uno de los estados bálticos, la negociación de la retirada militar rusa adquirió en cada caso perfiles propios. De manera general, se puede hablar de negociaciones menos complicadas en el caso lituano y laboriosas y difíciles en los casos estonio y letón. De ahí la necesidad de abordarlas por separado.

c. Las negociaciones ruso-lituanas

En setiembre de 1992, los ministros de defensa ruso, GRACHEV y lituano, BUTKEVICIUS, firmaban un acuerdo⁵⁵ por el que el gobierno de Moscú se comprometía a que las fuerzas rusas estacionadas en el país báltico lo abandonasen gradualmente antes del 31 de agosto de 1993. El establecimiento de un calendario de retirada era el primer paso en las negociaciones que vinculaba a lituanos y rusos.

La buena disposición de la Federación Rusa para retirar las tropas de Lituania antes que las estacionadas en Estonia y Letonia se debía a razones de peso. La

⁵⁴ El tema aparece en los documentos finales de los Consejos de Ministros de Estocolmo (1992) y Roma (1993) y el de la Reunión de Revisión de Budapest (1994).

⁵⁵ Este acuerdo sería *a posteriori* ratificado por los respectivos presidentes, YELTSIN, en el caso de la Federación y LANDSBERGIS en el lituano.

primera razón fue que la minoría rusa presente en territorio lituano era significativamente menor que las de Estonia y de Letonia. Además, el gobierno de Vilnius había adoptado, en el momento de su independencia, una ley que concedía la ciudadanía lituana a todos los residentes en su territorio. Es decir, la cuestión de la "minoría rusa" estaba, de entrada, solucionada⁵⁶. La segunda razón estribaba en la no existencia en Lituania de instalaciones militares de importancia estratégica y vital para la Federación, y que ésta desease conservar, a diferencia de lo que ocurría en Letonia (base de Skrunda) y en Estonia (base de Paldiski). La tercera razón se fundamentaba en que para el gobierno de Moscú era importante mantener buenas relaciones con el gobierno de Vilnius, dado que Lituania es el acceso más directo al enclave ruso de Kaliningrado⁵⁷. La cuarta razón apuntaba a la necesidad de la asistencia lituana para el traslado de la fuerzas militares rusas desde Alemania y Polonia⁵⁸. La quinta razón hacía referencia al espinoso problema de realojar en territorio ruso a las tropas estacionadas en Lituania. Dicho problema no aparecía tan grave como en el de los otros dos bálticos, puesto que una compañía lituana se había comprometido a construir alojamientos para los militares rusos en Kaliningrado⁵⁹. En otras palabras, en el caso lituano no había serias diferencias entre la Federación Rusa y el país báltico; dado que las dos cuestiones de fondo -minoría rusa y acceso a Kaliningrado- se habían resuelto de forma satisfactoria.

A pesar de algunos incidentes⁶⁰ durante la retirada de las tropas rusas de

⁵⁶ Lituania fue el primero de los estados bálticos en incorporarse al Consejo de Europa (mayo de 1993).

⁵⁷ En el caso específico de Kaliningrado, la Federación Rusa se aseguró, antes de firmar los calendarios de retirada, que Lituania no realizaría reivindicaciones territoriales sobre el enclave.

⁵⁸ Como contrapartida a esta "asistencia", la Federación Rusa recompensó a Lituania con cuatro navíos rusos que pasaron a formar parte de la marina lituana; vid. GHEBALI (1996) op. cit. p. 337, nota 426.

⁵⁹ Los factores mencionados han sido analizados en GIRNIUS (1993b), op. cit., pp. 23-33.

⁶⁰ Como por ejemplo, retraso por parte de Moscú en los calendarios de retirada pactados o la decisión de YELTSIN de suspender momentáneamente la retirada de Lituania si no se avanzaba en la cuestión de las minorías rusas en Estonia y Letonia.

Lituania, y de algunos retrasos en los plazos convenidos que ocasionarían la solicitud por parte del gobierno de Vilnius de una participación más activa de la OSCE⁶¹, dicha retirada culminó el 31 de agosto de 1993. En el caso lituano, el papel de la OSCE fue prácticamente nulo. El tema de la retirada apareció en la agenda del Consejo Superior, del Consejo Permanente y del Consejo de Ministros de Estocolmo (diciembre 1992). Pero siempre lo hizo de forma declaratoria. La Organización se limitó a pronunciarse preocupada por la cuestión, recordando los compromisos contraídos en virtud del Documento de Helsinki y solicitando el cumplimiento de los acuerdos alcanzados⁶². En el Consejo de Roma (diciembre 1993), se felicitó a los estados concernidos por la retirada de las tropas rusas de Lituania⁶³. De esta forma, el caso lituano se daba por cerrado.

d. Las negociaciones ruso-letonas

Las negociaciones ruso-letonas fueron difíciles de llevar a cabo, sobre todo porque Riga no estaba dispuesta a ser tan generosa como lo había sido Vilnius a la hora de ofrecer contrapartidas a la retirada del ejército de la Federación. A diferencia de Lituania, Letonia no estaba decidida a conceder la ciudadanía a los residentes de origen ruso. Hay que mencionar que la minoría rusa constituía cerca del treinta y cuatro por ciento de la población del país. Para el gobierno de Riga el otorgar la ciudadanía letona a la minoría rusa aparecía como un posible elemento desestabilizador y como una amenaza a la seguridad, ya que eran los militares rusos los que habían manifestado su interés de quedarse con sus familias para siempre en

⁶¹ Vid. la declaración de Lituania solicitando una participación más activa de la OSCE en los acuerdos firmados acerca de la retirada de las tropas rusas, *CSCE/17-CSO/Diario* (1992), núm. 1.

⁶² *CSCE/Tercera Reunión del Consejo. Resumen de las Conclusiones. Decisión sobre Arreglo de Controversias por Medios Pacíficos* (1992), Decisiones, estados bálticos.

⁶³ *CSCE/La CSCE y la Nueva Europa. Nuestra Seguridad es Indivisible* (1993), Decisiones, I, parág. 5.

suelo letón⁶⁴. Al tema de la ciudadanía, se añadía el de la estación de radar de Skruna, construida por los soviéticos en los años sesenta a ciento cincuenta kilómetros de Riga. Desde la óptica rusa, esta estación es estratégicamente vital, puesto que forma parte del sistema de defensa ruso (alerta temprana sobre ataques con misiles al territorio de la Federación). Los dos temas mencionados fueron el centro de las conversaciones entre la Federación y Letonia.

Un indicio del grado de complejidad de las negociaciones ruso-letonas sobre la retirada de las tropas rusas de Letonia está en el hecho de que hasta abril de 1994 no se logró firmar un acuerdo entre el gobierno de Moscú y el de Riga. En la línea de la complejidad, hay que destacar que el mencionado acuerdo es, en realidad, un conjunto indivisible de cinco acuerdos en el que la retirada de tropas era tan sólo uno de los temas.

El primero de los acuerdos, y el más significativo⁶⁵, establecía la retirada progresiva, hasta el año 2000, de los casi siete mil efectivos rusos presentes en territorio letón. Aunque, la mayor parte de dichos efectivos y los equipamientos militares se retirarían antes del 31 de agosto de 1994. En este acuerdo, y durante el tiempo que durase la retirada escalonada, Letonia se comprometía a otorgar un estatuto legal provisorio a las fuerzas rusas presentes en su territorio. Concesión que legalizaba de cierta forma dicha presencia. Como contrapartida, Moscú se comprometía, fundamentalmente, a que dichas fuerzas se mantuvieran al margen de los asuntos internos del estado báltico⁶⁶. A pesar de la legalización mencionada, este

⁶⁴ Según el analista internacional BUNGS, Letonia tenía temor de que el sentimiento de "lealtad" de los militares y de los residentes rusos hacia la Federación actuase como elemento "desequilibrador" en el caso de una intervención de Moscú; vid. BUNGS (1994b) op. cit.

⁶⁵ La importancia de este acuerdo se recoge en el hecho de que fuese firmado por los presidentes de ambos estados (el presidente ruso YELTSIN y el presidente letón, ULMANIS), no así los cuatro acuerdos restantes; vid. D. BUNGS (1994a) "Russia Agrees to Withdraw Troops from Latvia", *RFE/RL Research Report*, vol. 3, núm. 22, pp. 1-9.

⁶⁶ Además, la Federación Rusa acordaba informar (trimestralmente) al gobierno letón todo movimiento que sus efectivos realizasen en el territorio durante la retirada, así como el número de fuerzas estacionadas en cada una de las dependencias militares. De igual manera, el gobierno de Moscú

acuerdo puede ser considerado como un triunfo de las posturas letonas en las negociaciones con Moscú.

Sin embargo, los cuatro acuerdos restantes aparecen como importantes concesiones por parte de Letonia a la Federación. Tres acuerdos se ocupaban de las cuestiones referentes a la protección social de los militares rusos y de sus familias; y el otro del conflictivo tema de la estación de radar de Skrunda. En los primeros, el gobierno de Riga accedió a otorgar a los militares rusos retirados la posibilidad de residir en suelo letón y de obtener la ciudadanía. De igual forma, se comprometió, como se analizará en el próximo apartado, a que una comisión ruso-letona, con el apoyo de la OSCE, se ocupase de la situación de las minorías rusas. Asimismo, Letonia estaba dispuesta a colaborar económicamente con Moscú en la construcción de alojamientos para los militares rusos repatriados. Si bien este último compromiso era difícil de cumplir, dada la falta de recursos económicos a la que el país debía hacer frente. La cuestión fue solucionada de forma original. Se decidió la creación de un fondo al que contribuirían voluntariamente diferentes organizaciones internacionales y estados. De más está señalar que los contribuyentes más importantes a dicho fondo han sido, en primer lugar, los países nórdicos y, en segundo lugar, Estados Unidos. Una vez más, los países de la Europa escandinava desempeñaban un papel fundamental en las relaciones ruso-bálticas.

En el último acuerdo, referido a Skrunda, el aspecto económico ocupó también un lugar relevante. En este sentido, Riga accedió a que la estación siguiese bajo control ruso hasta el año 2000, a cambio de una compensación financiera anual de cinco millones de dólares⁶⁷.

se comprometía a no tener armas de destrucción masiva en suelo letón.

⁶⁷ El acuerdo sobre Skrunda establecía, además, lo siguiente: la estación no tenía el estatuto de una base militar, era una instalación militar bajo poder civil; debía ser utilizada sólo para la observación del espacio; se debían respetar las normativas letonas sobre medio ambiente; y podía ser sometida periódicamente a inspecciones por parte del gobierno de Riga.

En las negociaciones ruso-letonas, la OSCE desempeñó un papel más significativo que en el caso lituano. En ese sentido, la Organización fue la encargada de garantizar el cumplimiento del último de los acuerdos mencionados, el referido a la estación de Skrunda. Las funciones de la OSCE fueron catalogadas como de "colaboración OSCE en la aplicación de los acuerdos alcanzados por Letonia y Rusia"⁶⁸. Así, y para tal fin, se creó un Comité con participación de la OSCE y de los dos estados concernidos. Al mismo tiempo, a la Organización se le encargó una difícil tarea, la de sistematizar y llevar a cabo las inspecciones de la estación⁶⁹. Tareas que ha llevado a cabo desde 1995 y que están bajo la supervisión máxima del PEE de la OSCE⁷⁰.

e. Las negociaciones ruso-estonias

De las tres repúblicas bálticas, Estonia ha sido la más reacia a realizar concesiones a la Federación Rusa. Mientras rusos, lituanos y letones han encontrado un *modus vivendi* en sus relaciones, las de estonios y rusos han sido -y son- más complicadas.

Para la Federación, Estonia constituye "el problema báltico"⁷¹. En diferentes foros internacionales, Moscú ha acusado a Tallín de llevar a cabo deliberadamente

⁶⁸ Vid. OSCE/9-PC (1995), Diario, Anexo 1.

⁶⁹ El mandato de la OSCE se refería al "Régimen para las inspecciones OSCE de la aplicación del Acuerdo entre los gobiernos de la República de Letonia y de la Federación Rusa relativo a la condición jurídica de la estación de radar de Skrunda durante su funcionamiento temporal y desmantelamiento", vid. *ibid.*

⁷⁰ Es interesante destacar que la Federación Rusa hizo incorporar a las decisiones del Consejo Permanente (25 de febrero de 1995) un anexo que hacía referencia al "Nombramiento de un Representante OSCE y un Suplente del mismo para que colaboren en la aplicación del Acuerdo alcanzado por Letonia y Rusia sobre la protección social de los militares en situación de retiro y los miembros de su familia"; *ibid.*, Anexo 2. Asimismo, *a posteriori* y por presión rusa, la Misión OSCE encargada de abordar la situación de las poblaciones rusófonas en Letonia, asumió funciones de seguimiento de la retirada de los efectivos rusos presentes en el país.

⁷¹ Vid. GIRNIUS (1996), *op. cit.*, p. 42.

una política anti-rusa, de utilizar el "temor mítico a Rusia" como instrumento para facilitar su integración en las estructuras institucionales occidentales, y de, esta forma, desviar la atención internacional de la discriminación de que es objeto la minoría rusa en Estonia⁷². Por su parte, Tallín ha calificado la actitud rusa en términos de "psicología del revanchismo", por haber perdido poder en el Báltico. Las diferencias entre rusos y estonios⁷³ vienen de antaño, pero en la post-guerra fría dos han sido las que han enfriado, de manera sustantiva, las relaciones entre ambos estados. Por una parte, el hecho de que Estonia se haya negado a reconocer su incorporación a la ex-URSS (1940-1991) como un acto voluntario, calificando su vinculación a la misma como una "ocupación temporal por parte de un estado extranjero". De esta forma, y con este argumento, ha negado la ciudadanía estonia a las personas que se instalaron en su territorio durante el orden soviético. Es decir, a una cantidad importante de población de origen ruso (treinta por ciento del total). Por otra parte, el apoyo explícito que la mayoría del parlamento estonio brindó, y continua haciéndolo, a la república secesionista de Chechenia con motivo de la guerra que la enfrentó con la Federación.

Desde estas posiciones ha sido difícil encontrar solución a las diferencias entre estonios y rusos. En la cuestión que se aborda, la retirada de las fuerzas rusas de Estonia, el arreglo ha sido muy similar al llevado a cabo por la Federación y Letonia, aunque en este caso el factor económico (pagar para que se retiren o para quedarse) no ha tenido tanto peso. Estonia es el mejor situado económicamente de los tres bálticos. De este modo, se acordó entre Tallín y Moscú, en julio de 1994⁷⁴, otorgar un estatuto temporal a las fuerzas rusas hasta su retirada definitiva, así como la

⁷² Ibid.

⁷³ Las relaciones ruso-estonias en la post-guerra fría han sido analizadas en un excelente trabajo conjunto de THE OLOF PALME INTERNATIONAL CENTER, THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL AND SOCIAL STUDIES y THE CENTER FOR THE STUDY OF MIND AND HUMAN INTERACTION (1996) "Estonia and Russia, Estonians and Russians: A Dialogue", *Research Paper*, núm. 1.

⁷⁴ Acuerdo firmado por el presidente estonio MERI y por el ruso YELTSIN, el 26 de julio de 1994, el más "tardío" de los acuerdos de retirada.

posible permanencia en Estonia, sólo por un año a partir de dicha retirada, de los militares rusos. El gobierno de Tallín aceptó pagar parte de las jubilaciones de los militares retirados y su permanencia en Estonia, si éstos reunían ciertos requisitos (por ejemplo, no haber pertenecido a los servicios secretos soviéticos). El otro tema que se abordó fue el traspaso de la estación naval de Paldiski⁷⁵. La Federación se comprometió a desmantelarla antes del fin de setiembre de 1995, compromiso que se llevó a cabo respetando los plazos acordados.

En el caso ruso-estonio de retirada de tropas, la OSCE ha tenido un papel menos significativo que en el caso letón. No obstante, Estonia ha sido el estado báltico más activo en el seno de la Organización respecto al tema de la retirada; no perdiendo ocasión para denunciar, en el marco de las consultas políticas de la OSCE, las demoras y retrasos rusos para la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados. Ejemplos, en este sentido, son la declaración estonia en el Consejo Superior (abril 1993), en nombre de los tres bálticos, solicitando que la retirada de las tropas rusas no se vinculase a temas del ámbito de la dimensión humana como pretendía la Federación; y la protesta formal, también en el Consejo Superior, para que el gobierno de Moscú renunciase a ligar el tema de la retirada a cuestiones de diferente índole⁷⁶.

Sin embargo, las diferencias ruso-estonias siguen abiertas en un ámbito, el de la situación de la población rusófona en Estonia.

2.2. El problema de las poblaciones rusófonas en Estonia y Letonia

En el momento de la desaparición de la URSS (1991), cerca de veinticinco millones de rusófonos quedaron dispersos en el ámbito de las nuevas repúblicas. La mayor parte se concentraba en Ucrania (once millones), Kazajstán (cerca de siete

⁷⁵ Paldiski era una base rusa de submarinos a propulsión nuclear.

⁷⁶ Vid. *CSCE/25-CSO/Diario* (1994), núm. 3, punto 6.

millones) y los estados bálticos (dos millones)⁷⁷. Si la retirada de las tropas rusas de Estonia, Letonia y Lituania constituía el gran tema a negociar con la Federación por parte de los tres bálticos, para Moscú, por su parte, el gran tema a tratar fue el de la situación de las poblaciones rusófonas en territorio estonio y letón. Lituania, como ya se ha dicho, con escasa presencia de población rusófona en su territorio y con leyes que habían posibilitado la obtención de la ciudadanía del país a los residentes, no revestía la categoría de un problema para el gobierno ruso.

a. El conflicto

Como se ha apuntado, Estonia y Letonia son los dos estados bálticos donde la población de origen ruso ocupa un segmento importante del total de la población, más del treinta por ciento.

En el caso de Estonia, la población de origen ruso se concentra particularmente en el noreste del país, siendo la ciudad de Narva el verdadero corazón de la comunidad rusa presente en territorio estonio⁷⁸. Las otras ciudades, con importante mayoría rusa, son las de Sillamae, Kohtla-Järve y Paldiski. El asentamiento de ciudadanos eslavos en los bálticos, al igual que en otros estados de la ex-URSS, estuvo motivada por dos cuestiones. La primera fue la importante política de industrialización llevada a cabo en la era soviética que requirió mano de obra. La segunda fue la política de "eslavización" que se llevó a cabo en los estados bálticos. Tanto una como otra política implicaron la movilización, traslado y asentamiento de una cantidad significativa de personas. Como se mencionó, Estonia calificó de ocupación su relación con la antigua URSS. De ahí que, una vez declarada su independencia, se negara a reconocer la nacionalidad a los residentes en su

⁷⁷ Vid. W. MALEY (1995) "Does Russia Speak for Baltic Russians?", *The World Today*, vol. 51, núm. 1, pp. 4-6; y R. ROSE y W. MALEY (1994) "Conflict or Compromise in the Baltic States", *RFE/RL Research Report*, vol. 3, núm. 28, pp. 26-35.

⁷⁸ El tema de Narva ha sido abordado en P. HANSON (1993) "Estonia's Narva Problem, Narva's Estonian Problem", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 18, pp. 17-23.

tema al de las negociaciones bilaterales de la retirada de sus efectivos de los bálticos. La situación de los "rusos en los estados bálticos" fue la carta que utilizó la Federación Rusa, en el ámbito de la OSCE, para lograr que la cuestión se incluyese en la agenda y para que la Organización desplegara su maquinaria de diplomacia preventiva.

b. La OSCE en Estonia y Letonia

En Estonia y Letonia, a diferencia de los dos casos de estudio tratados en los siguientes capítulos de esta tesis, la OSCE no creó instrumentos "a la medida del conflicto", como el Grupo de Minsk en Nagorni-Karabaj o el Grupo de Asistencia en Chechenia, sino que utilizó el entramado de alerta temprana y de prevención de conflictos ideado, discutido y consensuado en la primera Reunión de Revisión de la Organización de la post-guerra fría, la de Helsinki. Dicho entramado de diplomacia preventiva se basaba en una concepción indivisible y multidimensional de la seguridad. Hay que destacar que el conflicto de los bálticos es el primer conflicto de minorías en la agenda de prevención de la OSCE.

El caso de estudio que se aborda permite observar también la puesta en práctica de mecanismos anteriores al marco de diplomacia de Helsinki II, como es el mecanismo de la dimensión humana o Mecanismo de Moscú (1991). Es decir, que la actividad de la OSCE en Letonia y Estonia constituye un caso de "laboratorio acabado" en el que es posible observar el trabajo conjunto y complementario de la práctica totalidad de los instrumentos de alerta y de prevención: consultas políticas, misiones, Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (ACMN), OIDDH, ONG's, etc. Trabajo que se ve reforzado por la colaboración con otras organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa. Tanto en Estonia como en Letonia sobresalen dos instrumentos en la gestión del conflicto, el ACMN y las Misiones de larga duración establecidas en cada país.

b.1. Estonia

Las acusaciones vertidas por Moscú sobre la situación de los rusófonos en Estonia -la Federación hablaba de "limpieza étnica suave"- llevan al gobierno de Tallín a solicitar la puesta en marcha del Mecanismo de Moscú para que una Misión OSCE examine el conflicto⁸⁶. El hecho a destacar es que el propio estado acusado de violar compromisos en el ámbito de la dimensión humana es el que genera la activación del mecanismo OSCE. El Informe de la Misión OSCE estipulaba que ni la Constitución ni la legislación estonia sobre nacionalidades vulneran los derechos de la población no autóctona. Si hacía mención a la necesidad de aclarar ciertos aspectos administrativos⁸⁷. Dicho Informe no satisfizo a Moscú y, como consecuencia, complicó la negociación de la retirada de sus efectivos de los estados bálticos.

El nombramiento del ACMN (diciembre 1992), instrumento de prevención en el caso de situaciones de tensión étnica, que tuvo como primer tema de trabajo el problema de los rusófonos en Estonia, dió un nuevo giro a la cuestión y permitió desbloquear las negociaciones de las tropas rusas en suelo báltico.

Sobre el ACMN hay que puntualizar dos cuestiones. La primera es que, en el desarrollo de sus actividades, el ACMN contó siempre con el apoyo y la infraestructura de las distintas instituciones de la OSCE, en particular, la OIIDH. La segunda es que, en el caso de los estados bálticos, el ACMN intervino por propia iniciativa. Es decir que no fue necesario un mandato del Consejo Superior, ya que Estonia aceptó e incluso solicitó su gestión.

⁸⁶ Según el Mecanismo de Moscú "Todo estado participante podrá pedir la ayuda de una misión de la CSCE, compuesta por hasta tres expertos, para ocuparse de la solución de cuestiones en su territorio relativas a la dimensión humana de la CSCE o de contribuir a dicha solución", vid. *CSCE/Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE* (1991), parág. 4.

⁸⁷ Vid. *CSCE/Report of the CSCE ODIRH Mission on the Study of Estonian Legislation (invited by the Republic of Estonia)* (1993), 3 February, parág. 68. La Misión OSCE fue una misión establecida en el marco de la OIIDH y visitó Estonia entre el 2 y 5 de diciembre de 1992. Estaba compuesta por tres expertos de nacionalidades polaca, alemana y finesa.

La actuación del ACMN en Estonia (1993-1998), el holandés VAN DER STOEL, se puede sistematizar en grandes momentos, todos en paralelo a la discusión y adopción de leyes vinculadas a la obtención de la nacionalidad estonia y a la situación de los extranjeros en el país.

El primer momento se sitúa a comienzos de 1993 cuando, tras su visita al país báltico, recomendó llevar a cabo una política más visible de diálogo y de integración hacia los rusófonos. En ese sentido, las recomendaciones se hicieron en torno a las legislaciones en materia lingüística y de requisitos de ciudadanía⁸⁸. Asimismo, el ACMN sugirió, para que las personas directamente afectadas por estas legislaciones estuviesen mejor informadas, la creación de la figura de un "ombudsman" y de un alto comisionado para las cuestiones lingüísticas⁸⁹. Las sugerencias y recomendaciones fueron escuchadas en parte por el gobierno de Tallín.

El segundo momento, y quizás el más importante en las actividades del ACMN en Estonia, tuvo lugar a mediados de 1993 (junio), cuando el Parlamento estonio adoptó un proyecto de ley sobre el estatuto de los extranjeros en su territorio, que suscitó un profundo temor e inquietud en los rusófonos, puesto que contemplaba la posibilidad de expulsión del país⁹⁰. Fue tal la repercusión del proyecto que las poblaciones de Narva y Sillamae, ambas con el noventa por ciento de población de origen ruso, llegaron a solicitar la organización de un "referendum sobre la autonomía local". Referendum del que, a la luz de los porcentajes de población existentes, sólo podía tener un resultado. Estonia corría así, el riesgo de crear un "Nagorni-Karabaj" en el Báltico. Las repercusiones de la legislación estonia se hicieron sentir también

⁸⁸ El ACMN sugirió que la nacionalidad fuese concedida automáticamente a los niños rusófonos nacidos en el país y en materia lingüística que las exigencias se limitase a exámenes menos rígidos, especialmente en aquellas personas mayores de sesenta años.

⁸⁹ Vid. *CSCE/ODIHR Bulletin* (1993), vol. 1, núm. 2. p. 32.

⁹⁰ El proyecto de ley contemplaba la obligación por parte de los rusófonos de solicitar un permiso de residencia y un permiso de trabajo (si no existía el primero no se obtenía el segundo y viceversa) en el país. Si dichos permisos no se obtenían el estado estonio podía expulsar del país a la persona que no reuniese esos requisitos.

en el ámbito de la Federación. Fue el propio presidente ruso quien recordó a Estonia la existencia de ciertas realidades geo-políticas y demográficas, que la Federación estaba dispuesta a utilizar⁹¹. Las declaraciones de la Federación y la situación interna en Narva y Sillamae llevaron a las autoridades de Tallín a solicitar los servicios del ACMN. La gestión del ACMN, centrada en visitas y contactos (formales e informales) con el gobierno de Tallín y representantes locales de las ciudades mencionadas, logró desbloquear la situación. Las autoridades estonias decidieron suspender la "ley de la discordia" y someterla al estudio del ACMN y del Consejo de Europa, del cual ya era miembro Estonia, y que también se había hecho eco del proyecto de ciudadanía formulado por Estonia. El resultado de dicho sometimiento fue la sugerencia de definir con más precisión ciertas disposiciones que podían dar lugar a interpretaciones diversas y en algunos casos arbitrarias.

El tercer momento de actuación del ACMN tuvo lugar a raíz de la adopción de una nueva ley sobre la obtención de la nacionalidad estonia y del estatuto de los extranjeros. Dicha ley, y su aplicación, motivó que el ACMN y su equipo visitasen el país en el otoño de 1994. En esta ocasión, el ACMN realizó recomendaciones a las autoridades estonias referidas a la necesidad de promover activamente programas de aprendizaje del idioma estonio a fin de facilitar la naturalización de los no estonios⁹².

Desde entonces, el ACMN ha seguido de cerca el desarrollo y la aplicación de la legislación estonia en materia de nacionalidad, interviniendo de manera ocasional, ya sea por solicitud de las autoridades estonias, de la población rusófona o por iniciativa propia.

El otro gran instrumento de diplomacia preventiva, utilizado por la OSCE en

⁹¹ Las palabras de YELTSIN suscitaron una verdadera preocupación internacional, en particular entre los otros bálticos y los nórdicos. El texto de lo dicho por el presidente ruso aparece en *UN/Document/A/48/223*, 23, June.

⁹² Vid. *CSCE/ODIHR Bulletin*, (1994) vol. 2. núm. 3. p. 54.

Estonia, ha sido el de la Misión presente en este estado desde comienzos de 1993.

La Misión OSCE en Estonia fue establecida a propuesta de un participante que ha sido muy activo en la vida de la Organización en la post-guerra fría: Suecia. El país nórdico, uno de los más estrechamente vinculado a los estonios, ocupaba entonces la presidencia de la OSCE. Discutida y aprobada en el marco del Consejo Superior, la Misión tuvo, y tiene, como objetivo contribuir a la integración y mejor entendimiento entre las comunidades que viven en el estado báltico⁹³. El mandato de la misión consistía tanto en la investigación sobre el respeto de los derechos humanos, como en la asistencia a las autoridades en la implementación de lo concerniente a las leyes de la ciudadanía. La Misión desarrolló su trabajo en dos grandes etapas. En la primera, de tipo informativo, se establecieron contactos con las autoridades competentes, en especial aquéllas responsables de la ciudadanía, la migración, las cuestiones lingüísticas, así como también con representantes de la comunidad rusófona, partidos políticos, medios de comunicación, sindicatos y ONGs vinculadas a estos temas. Es decir, la Misión ha procurado oír a todos los sectores de la vida estonia. En la segunda etapa, de carácter técnico, la Misión se dedicó a suministrar asistencia y asesoramiento relativos a un estatuto de las comunidades no estonias en el país y a los derechos y deberes de sus miembros. Los mandatos de la Misión, como se ha mencionado, fueron prorrogados cada año desde 1993, con el fin de posibilitar el seguimiento del proceso de aplicación de la legislación referente a los no ciudadanos. Proceso que aún está abierto. En base a la concepción global e indivisible de la seguridad, la Misión trabaja y es asistida por el ACMN, la OIDDH y también por el Consejo de Europa. El trabajo conjunto de la OSCE y del Consejo de Europa es particularmente relevante en un ámbito, el lingüístico. Así, ambas organizaciones asesoran a las autoridades de Estonia en el establecimiento de un

⁹³ Sobre el mandato de la Misión, así como de sus objetivos y actividades; vid. *CSCE/19-CSO/Diario*, núm. 2, Anexo 2.

"sistema de instrucción lingüística para los no estonios" que viven en el estado báltico⁹⁴. La Misión OSCE⁹⁵ tiene oficinas repartidas en las ciudades más conflictivas, (Narva, Sillamae, Jarva, Tallín), para facilitar la comunicación y la información a las comunidades rusófonas, y de éstas con las autoridades nacionales. En vista de los resultados obtenidos por la Misión, se puede afirmar que Estonia es el caso donde la OSCE ha conseguido más logros en sus tareas de consolidación de la paz.

b.2. Letonia

Letonia es el estado báltico que formuló los requisitos para la obtención de la nacionalidad y para la residencia de extranjeros en términos más restrictivos. Como en Estonia, en el caso letón, la OSCE participó con la totalidad de su estructura de diplomacia preventiva, destacando en particular, dos instrumentos, el ACMN y la Misión que la Organización mantiene en el país.

La intención de las autoridades de Riga de transformar Letonia en un estado "monoétnico"⁹⁶ originó las protestas del gobierno de Moscú en el seno de la OSCE, así como la negativa del Consejo de Europa a concederle su membresía⁹⁷. Las condiciones de acceso a la ciudadanía letona, en particular el sistema de cuotas establecidas por el gobierno de Riga motivaron las visitas del ACMN al estado báltico

⁹⁴ Para una mayor información sobre la Misión OSCE en Estonia; vid. *CSCE/Newsletter*, vol. 1., núm. 2, p. 2., "CSCE/Report of the CSCE ODIHR Mission on the Study of Estonian Legislation" (1993) *Helsinki Monitor*, vol. 4, núm. 1, pp. 63-75.

⁹⁵ En 1996, y como consecuencia del litigio que enfrenta a las dos Iglesias Ortodoxas de Estonia, la Misión OSCE ha acogido, entre sus funciones, las de asesorar a las autoridades estonias sobre el tema de la propiedad de los bienes eclesiásticos.

⁹⁶ Este es el objetivo fundamental de la ley de 1993.

⁹⁷ Estonia y Lituania ya formaban parte del Consejo de Europa. Letonia debió esperar hasta abril de 1995 para ingresar.

de diciembre de 1993 a setiembre de 1994. El ACMN recomendó a Letonia repensar⁹⁸ el mencionado sistema de cuotas, llegando incluso a sugerir un sistema alternativo, el de una naturalización gradual⁹⁹, para evitar la incertidumbre y el temor en las poblaciones rusófonas de quedar con el estatuto de apátridas. En el curso de sus visitas, el ACMN no dejó de recordar la importancia del aprendizaje del idioma letón, otras de las condiciones para acceder a la nacionalidad, pero siempre recalcando la necesidad de adoptar procedimientos "honestos e indulgentes" de evaluación¹⁰⁰. Las recomendaciones del ACMN no cayeron en saco roto y Letonia modificó en parte los requisitos de residencia para la obtención de la nacionalidad¹⁰¹. Estas modificaciones hay que relacionarlas también con las recomendaciones formuladas por el Consejo de Europa, organización de la que Letonia deseaba ser miembro.

El otro instrumento que complementa la labor de diplomacia preventiva del ACMN es la Misión OSCE, instaurada desde setiembre de 1993¹⁰². En el caso letón la misión tenía por objetivo atender las cuestiones de ciudadanía y asesorar a las autoridades respecto a esas cuestiones. Una característica especial de la Misión ha sido la reunión y elaboración de información sobre casos individuales que planteaban problemas relacionados con la ciudadanía (casi mil estudiados). La Misión OSCE, conjuntamente con el ACMN, se ha ocupado de investigar situaciones que denotaban

⁹⁸ RAMELOT y REMACLE (1995), op. cit., p. 58.

⁹⁹ En ese sentido, el ACMN propuso establecer un sistema que contemplase ciertas categorías de personas, por ejemplo aquéllas casadas con una persona de nacionalidad letona, o aquellas personas nacidas en Letonia.

¹⁰⁰ En sus recomendaciones el ACMN expresa "(...) the need for language training and fair and lenient procedures for testing the language knowledge for naturalization, emphasizing the importance of international assistance in this field."; vid. *CSCE/ODIHR Bulletin* (1994), vol. 2, núm. p. 55.

¹⁰¹ Estonia disminuyó los años exigidos de residencia, pero no los criterios de idoneidad lingüística del letón exigidos a los extranjeros.

¹⁰² Las condiciones de creación y objetivos de la Misión OSCE en Letonia se establecieron con motivo de la reunión del Consejo Superior en setiembre de 1993; vid. *CSCE/23-CSO/Diario*, núm. 3, Anexo 3.

prácticas rígidas y arbitrarias de la administración letona hacia los no letones. Asimismo, la OSCE asesoró a las autoridades en la elaboración de nuevas leyes de ciudadanía (1994 y 1995). A fin de asegurar el pleno cumplimiento de los compromisos contraídos en el seno de la Organización, la OSCE ha ido renovando los mandatos de la Misión.

Para finalizar hay que hacer mención a las reacciones rusas respecto al trabajo de la OSCE en Estonia y Letonia. En ese sentido, debe destacarse la doble política llevada a cabo por Moscú ante la actuación de las Misiones, pero particularmente por la labor del ACMN. Si por una parte la Federación Rusa destacó el carácter constructivo de la tarea de la OSCE en los dos estados bálticos, por otra parte, siempre dejó patente su interés en el tema e hizo "oír su voz". Así, a la vez que apoyaba el trabajo del ACMN, no se retraía a la hora de hacer sus propias recomendaciones a los gobiernos de Estonia y Letonia. A las autoridades de Tallín les aconsejó flexibilidad en las exigencias lingüísticas para la concesión de la nacionalidad y transparencia en la interpretación de la legislación sobre el estatuto de las poblaciones rusófonas. A las autoridades de Riga, les sugirió simplificar los exámenes lingüísticos para las personas deseosas de obtener la nacionalidad letona, amén de calificar las leyes sobre extranjeros de arbitrarias. Si bien, en muchos casos, los comentarios y declaraciones de Moscú seguían la línea de las recomendaciones de la OSCE, lo importante del tema era que la Federación no estaba dispuesta a que la OSCE y otras organizaciones se ocupasen en solitario de la situación de los rusófonos en los estados bálticos. Moscú, en plena consonancia con su doctrina del "extranjero cercano", no cedería influencia ni dejaría de ejercer presión en el Báltico. Prueba de ello fue, por ejemplo, la ampliación de las funciones primigenias de la Misión en Letonia, a la que se encargó informar sobre la evolución de las negociaciones de la retirada de las tropas rusas del país báltico.

2.3. Balance de una gestión

De manera global, puede concluirse que el caso de los estados bálticos

constituye el ejemplo más acabado de detección de situaciones de tensión y de reducción de riesgos, mediante la aplicación de acciones de alerta temprana y prevención de conflictos de factoría OSCE.

Los resultados han sido posibles gracias a factores que atañen tanto a la Organización y a los actores como a la propia historia del espacio báltico.

En relación con la OSCE hay que destacar tanto las características de los temas sometidos a la Organización como los instrumentos utilizados para su gestión. En el terreno de los temas, hay que apuntar que los mismos constituían para los actores implicados cuestiones sustantivas de seguridad. En el tema de la presencia militar extranjera en estados soberanos, sumamente sensible para Estonia, Letonia y Lituania, la OSCE tuvo una participación muy limitada (colaboradora). Si bien, los tres bálticos presentaron la presencia militar rusa en sus territorios como un problema de seguridad conjunta, la Federación prefirió la negociación bilateral. En este caso la OSCE, cuya participación se requirió para la realización de ciertas tareas, como las de verificar acuerdos e inspeccionar instalaciones militares, se encontró con ciertas facilidades, dada la relativa voluntad de las partes para solucionar los conflictos bilaterales. A pesar de ciertos "inconvenientes" (por ejemplo, el retraso en los calendarios fijados) la retirada de los efectivos se llevó a cabo sin grandes complicaciones. Ahora bien, en el tema de la presencia de poblaciones rusófonas en Estonia y Letonia, la OSCE ha tenido un papel más activo y de relevancia en su gestión, a pesar de la falta de experiencia en ese tipo de cuestiones (dada la novedad del mismo). El tema en cuestión, básico en términos de seguridad para la Federación Rusa, fue el primero de este tipo -minorías- que la Organización acogió en su seno.

En el terreno de los instrumentos, y de cara a gestionar los problemas mencionados, la OSCE ha utilizado toda su "artillería" de diplomacia preventiva. Pero hay que destacar, en particular, la acción de uno de esos instrumentos, el ACMN. El ACMN, instrumento original de la OSCE, desempeñó en el tratamiento del tema de las poblaciones rusófonas en Letonia y Estonia una actividad polifuncional. Así, a

través de contactos formales e informales, con todas las partes concernidas en el problema, ejerció mediación entre ellas, aconsejó (por medio de su equipo), sugirió sobre legislación en materia de nacionalización y permitió desbloquear situaciones de alto riesgo para la estabilidad en el Báltico. En su tarea no estuvo solo, ya que la Organización puso a su disposición todo el aparato institucional, en especial la OIDDH. La labor del ACMN ha sido complementada con la acción y la presencia de las Misiones de larga duración existentes en territorio letón y estonio. Además, la OSCE ha trabajado conjuntamente con otras organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa. A pesar de las "presiones" rusas, la cuestión de las poblaciones rusófonas, abordada simultáneamente por el ACMN, las Misiones OSCE y el Consejo de Europa, constituye lo que algunos autores han denominado "a success story"¹⁰³.

En relación con los actores, y a la luz de lo expuesto en el presente capítulo, hay que valorar la actuación de tres grupos de actores. El primero lo constituye la Federación Rusa. La aplicación de los instrumentos OSCE al espacio ex-soviético, en este caso el área de los tres bálticos, topa con un problema político de fondo: la participación de los países occidentales en el círculo del "extranjero cercano", es decir en el espacio vital de la Federación Rusa. De ahí, la política de Moscú de "supervisar" los acontecimientos; entre ellos, la gestión llevada a cabo por la OSCE. Política que se patentiza en esa constante presencia y en ese dejarse oír siempre (Moscú no se frena a la hora de formular recomendaciones, muchas veces en tono de amenaza a los gobiernos de Riga y de Tallín). El peso de la Federación también se deja sentir en el ámbito de la OSCE, al hacer que ésta modifique las funciones primigenias de algunos de sus instrumentos para atender las sugerencias de Moscú (por ejemplo, incorporar tareas de vigilancia a la Misión de Letonia). En suma, Moscú ha manifestado claramente su responsabilidad en lo que atañe al espacio de la antigua URSS.

El segundo grupo de actores está formado por los tres bálticos. En general,

¹⁰³ RAMELOT y REMACLE (1995), op. cit.

Estonia, Letonia y Lituania han procurado realizar una transición ordenada y no provocativa (de repúblicas soviéticas a estados soberanos) en lo que respecta a las relaciones con la Federación Rusa. A nivel individual, cada estado báltico, en función de sus peculiaridades, ha marcado su impronta en las relaciones con Moscú¹⁰⁴. Lituania ha sido el estado que más rápidamente ha resuelto sus problemas con la Federación, jugando a favor de esta pronta solución la no existencia de cuestiones políticas de fondo entre lituanos y rusos. Los casos de Letonia y Estonia han sido diferentes, la existencia de población rusófona y las cuestiones limítrofes pendientes con la Federación Rusa están en el meollo de las relaciones ruso-letonas y ruso-estonias. Letonia es, de los tres bálticos, el estado que por su posición "en medio de" (lituanos y estonios, por un parte y de la Europa Central y Occidental, por otra) es el más endeble en sus relaciones con los rusos. Los lituanos se encuentran estrechamente vinculados a la Europa Central y los estonios a la Europa Occidental, mientras que los letones se encuentran a medias entre dos espacios, el de la Europa Occidental y el de la CEI. Por las características de su sociedad (importante presencia no letona), Letonia ha sido el más radical de los bálticos a la hora de plantear la cuestión de la concesión de la nacionalidad a los extranjeros residentes en su territorio (con el objetivo de obtener un estado monoétnico). En sus relaciones con la Federación Rusa, Letonia ha hecho primar las dimensiones "jurídicas" de las mismas (por ejemplo, un conjunto complejo de tratados para la retirada de las tropas rusas de su territorio); de esta forma, pretende "dejar atado y bien atado" lo negociado con su poderoso vecino.

¹⁰⁴ En el ámbito de la OSCE se ha hecho famoso un chiste que trata sobre las diferencias entre los bálticos a la hora de abordar sus relaciones con la Federación y que sirve para explicar esas diferencias. Todo giraba en torno a cómo deshacerse de las estatuas de LENIN existentes en las principales plazas de estos países. De partida, Letonia, Lituania y Estonia estaban de acuerdo en que debían ser retiradas. Así, los líderes lituanos, luego de un discurso apasionado, denunciando las tropelías de Moscú y del comunismo, cogieron una cuerda tiraron la estatua, destrozándola y quedando los restos esparcidos en medio de la plaza. Los letones, por su parte, decidieron formar un comité con los mejores expertos del país, a fin de determinar las medidas exactas de la estatua (en particular el cráneo), buscar el transporte adecuado a las dimensiones de la estatua y arrojarla a un basurero, lejos del emplazamiento. Finalmente los líderes estonios, que no recordaban lo grande y pesada que era la estatua, ante la dificultad de moverla cogieron el teléfono móvil, llamaron a Helsinki y contrataron a una empresa finesa que se encargó de quitar y hacer desaparecer la estatua.

Como se ha apuntado, los estados bálticos han llevado a cabo una transición no provocativa en lo que respecta a sus relaciones con Moscú. Sin embargo, se podría calificar a Estonia como el estado que ha mostrado más rebeldía a la hora de plantear sus relaciones con la Federación Rusa. Estonia ha sido el báltico más renuente a hacer concesiones a la Federación en las cuestiones sometidas a la OSCE (se ha negado a arrendar las estaciones militares rusas existentes en su suelo y ha formulado proyectos de ley sobre la obtención de la nacionalidad estonia que han estado a punto de originar conflictos cuasi-secesionistas en su propio territorio, como el de Narva), y en los litigios fronterizos que tiene con su vecino ruso. Este margen de maniobra de Estonia, frente a Moscú puede ser atribuido, en parte, al hecho que ha sido este estado el que ha iniciado más rápida y más abruptamente un proceso de desvinculación del espacio de la antigua Unión Soviética. Ha contribuido a este proceso la inmersión de Estonia en el mundo nórdico, a lo que no son ajenos sus vínculos culturales con fineses y con suecos. También hay que apuntar los factores económicos que han hecho que el estado báltico sea el único de los tres que, tras la firma de un tratado de asociación con la UE, haya sido invitado, en julio de 1997, a iniciar negociaciones para una futura adhesión. Si existe la diferencia báltica en el ámbito del mundo ex-soviético, también existe la "diferencia estonia" en el marco de los tres bálticos.

El tercer grupo de actores está formado por los países nórdicos, intensamente interesados en los bálticos. Los vínculos históricos y culturales entre suecos, fineses, daneses y noruegos por una parte, y letones, estonios y lituanos, por otra, han desempeñado un papel significativo en la evolución de la vida independientes de los tres bálticos. En ese sentido, se puede hablar de padrino nórdico hacia letones, estones y lituanos. Esas relaciones tan particulares de prohijamiento se han visto en el ámbito de organizaciones como Naciones Unidas, el Consejo de Europa y, particularmente, en el seno de la OSCE. Ha sido el Grupo de Amigos de los Bálticos uno de los más activo en la defensa de los intereses bálticos y en el apoyo a sus reivindicaciones frente a la Federación Rusa. Aunque siempre, hay que señalarlo, con políticas prudentes y medidas para evitar una confrontación directa con Moscú.

En suma, la idiosincracia de los estados bálticos, determinada por su experiencia histórica, su cultura política occidentalizada y su ubicación geográfica, ha favorecido la solución de sus problemas de seguridad con la Federación Rusa. La "diferencia báltica" ha sido, pues, un factor decisivo para el éxito de los instrumentos de diplomacia preventiva y de gestión de crisis aplicados por la OSCE en la región. De ahí el eufemismo de "éxito anunciado" que da título al presente capítulo.

3. Cronología¹⁰⁵

1721 Se firma el tratado de Nystadt, por el que Rusia (Pedro el Grande) accede al mar Báltico, recibiendo de Suecia, entre otras posesiones, Estonia.

1795 Como resultado de la tercera partición de Polonia, Rusia (Catalina la Grande) se hace con Lituania.

1905 Revolución Rusa.

1915 Rusia pierde el control sobre Lituania y Polonia.

1918 Independencia de las Repúblicas bálticas.

1920 Firma de tratados de paz entre Estonia (Tartu) y Letonia (Riga) con la Unión Soviética.

1923 Anexión de Klaipeda-Memel por Lituania.

1939 Tratado germano-soviético (Pacto Ribbentrop-Molotov)

1940 Anexión de los estados bálticos por la Unión Soviética.

¹⁰⁵ Para la utilización de esta cronología se han utilizado las siguientes fuentes: *Anuario Internacional CIDOB*; *Anuario "El País"*; *Cuadernos del Este*; *El Estado del Mundo*; *Keesing's Contemporary Archives*, Bristol; C. TAIBO (1995a) *Crisis y cambio en la Europa del Este*, Madrid, Alianza; Y. PASSERAUD (1996) *Les Etats baltes* (2ª ed.), Paris, Montchrestien; R. YAKEMTCHOUK (1990) "Les Républiques Baltes et la crise du fédéralisme soviétique", *Studia Diplomatica*, vol. XLIII, núm. 4,5 y 6; e ídem (1993) "Les conflits de territoire et de frontière dans les Etats de l'ex URSS", *Annuaire français de droit international*, vol. xxxix, pp. 410-434.

1944 Integración de los estados bálticos a la Unión Soviética.

1971 Un grupo de cuarenta y cinco intelectuales bálticos solicita la restauración de la independencia de Estonia, Letonia y Lituania.

1989

- *Noviembre*. Caída del Muro de Berlín.

1990

- *Enero*. Los parlamentos de los tres estados bálticos votan leyes a favor de la preeminencia de las lenguas nacionales sobre la rusa.

- *Febrero*. Elecciones legislativas en Lituania, que gana el Frente Lituano Independentista.

- *Marzo*. Los parlamentos de Vilnius y de Tallín proclaman la independencia de Lituania y de Estonia, respectivamente.

- *Mayo*. Letonia declara su independencia. Moscú declara anticonstitucional las independencias de los bálticos y establece un bloqueo económico contra Lituania.

1991

- *Enero*. Milicias del Ministerio del Interior asaltan la televisión lituana, ocasionando 18 muertos. Lo mismo sucede en Letonia.

- *Mayo*. Los dirigentes de los estados bálticos son invitados a una reunión del Consejo Interparlamentario del Benelux. La reunión se anula por presiones de la URSS.

- *Agosto*. Golpe de estado en Moscú. Los parlamentos de los estados bálticos afirman su independencia y se muestran partidarios de abandonar la URSS.

- *Setiembre*. Independencia efectiva de los tres bálticos y reconocimiento internacional. Incorporación a la OSCE. Islandia y Dinamarca son los primeros estados en reconocer la independencia y establecer representaciones diplomáticas en Estonia, Letonia y Lituania.

- *Octubre*. Desde Tallín, Riga y Vilnius se solicita la retirada del ejército soviético de los estados bálticos.

- *Noviembre*. Moscú hace saber las dificultades para el traslado y alojamiento de las tropas soviéticas presentes en las repúblicas.

1992

- *Enero*. Conversaciones informales, en el marco OSCE, para la retirada de las tropas rusas de los estados bálticos.
- *Julio*. Incidentes entre militares estonios y rusos en Tallín. El tema de la retirada de tropas rusas de Estonia, Letonia y Lituania es abordado en la Reunion de Revisión de Helsinki.
- *Setiembre*. Firma del acuerdo ruso-lituano para la retirada de los efectivos rusos.

1993

- *Julio*. Letonia aprueba una legislación muy restrictiva para la obtención de la nacionalidad.
- *Agosto*. Retirada de los últimos soldados rusos de Lituania.
- *Noviembre*. La Federación Rusa lleva a la Asamblea General de Naciones Unidas el tema de la situación de la población rusófona en Estonia y Letonia.
- *Diciembre*. Estonia se opone a la propuesta rusa para el establecimiento de operaciones de mantenimiento de la paz en los territorios de la antigua URSS.

1994

- *Febrero*. Lituania se adhiere a la Asociación para la Paz.
- *Marzo*. Letonia y Estonia se adhieren a la Asociación para la Paz.
- *Abril*. Acuerdos sobre la retirada de las tropas rusas y sobre la estación de radar de Skrunda.
- *Mayo*. Desde Moscú se califica la política de Estonia hacia la minoría rusa como de "apartheid".

1995

- Marzo*. Letonia elabora, con el asesoramiento de la OSCE una nueva ley de ciudadanía.

1996

- *Enero*. Estonia se opone a la entrada de la Federación Rusa al Consejo de Europa.

- *Julio*. Conversaciones ruso-letonas sobre cuestiones limítrofes.

- *Agosto*. Negociaciones entre Tallín y Moscú sobre cuestiones fronterizas. La Misión OSCE en Estonia es encargada de asesorar a las autoridades del país sobre el problema que enfrenta a las dos Iglesias Ortodoxas.

1997

- *Enero*. La Federación Rusa y Estonia dejan en punto muerto las conversaciones sobre cuestiones fronterizas.

- *Diciembre*. La OSCE decide prorrogar el mandato de sus Misiones en Letonia y Estonia.

