



Una OSCE para el siglo XXI

Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga *

Tema:

La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) nacida en 1975 y convertida en Organización permanente (OSCE) en 1995 es, sin duda, uno de los principales logros diplomáticos del siglo XX que contribuyó decisivamente a enterrar la guerra fría, derribar los bloques y facilitar la reunificación europea. ¿Cuales son sus objetivos en el siglo XXI?

Resumen:

En 2007, España ocupará durante un año la presidencia de la OSCE. En Mayo de 2005 se celebró en Córdoba una conferencia ministerial para la lucha contra el antisemitismo, igualmente en el marco de la OSCE. Se recupera así el interés de España por una Organización que cumple 30 años desde su nacimiento, que jugó un papel fundamental en el siglo XX, que contribuyó a la apertura diplomática de la España del tardo-franquismo y que busca nuevas vías de actuación en el panorama aun confuso del siglo XXI.

Con su transformación en una Organización permanente, la OSCE ha creado una serie de interesantes instituciones para velar por los Derechos Humanos, la libertad de prensa y la protección de las minorías nacionales. Quizá sean, sin embargo, las Misiones el mecanismo más original que está orientado a implantar hábitos democráticos en países miembros de la OSCE que por alguna razón los han perdido.

Pero la OSCE, como la ONU, la OTAN, la Unión Europea y el Consejo de Europa necesitan adaptarse a los nuevos tiempos en que la sociedad internacional ha crecido desbocadamente, en que los bloques no existen, el enemigo se vuelve difuso y la pobreza avanza de forma alarmante

Análisis: Al final de la década de 1960, cuatro lustros después de cerrada la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética está deseosa de zanjar la cuestión de las fronteras salidas de la guerra y moviliza a la vecina Finlandia para que intente lanzar una gran operación diplomática europea que solo a regañadientes incluiría también a los EEUU y Canadá.

Al principio los países occidentales no están dispuestos a dar satisfacción a Moscú pero finalmente admiten que a través del proceso de Helsinki podría surgir una mejor relación entre los bloques, beneficios para las reprimidas sociedades de la Europa comunista y, en definitiva, posibilidades de reunificación para Alemania.

El Acta Final de Helsinki firmada en 1975 por los 35 Jefes de Estado o de Gobierno es sin duda, uno de los desencadenantes de las profundas transformaciones que se originarían en Europa en 1989 y que en escasos meses derribarían el muro de Berlín,

* Embajador, Jefe de la Misión OSCE en Croacia

reunificarían las dos Alemanias, provocarían la desintegración de la URSS, el fin del Pacto de Varsovia y el Comecon y la posibilidad de la integración euro-atlántica incluyendo a países de la Europa Central, Báltica y del Sudeste.

La CSCE acabó el siglo XX con un bien ganado prestigio. Junto con la ONU, la Unión Europea y la OTAN fue sin duda una de las grandes realizaciones diplomáticas de un siglo que por lo demás resultó dudosamente constructivo, cruzado por dos Guerras Balcánicas, dos contiendas mundiales y una inacabable Guerra Fría que condenó a la pobreza y desesperanza a la mitad del continente.

No es de extrañar que aquella conferencia intermitente buscara transformarse en una organización permanente que se va fraguando a partir de la Cumbre de París de 1990 y se materializa en 1995. Se crea una Secretaría General con un titular elegido por tres años y un Consejo Permanente que reunirá a los Delegados de los 55 países miembros de la Organización –20 más de los existentes en la etapa de la CSCE–. Ambas instituciones, Secretaría y Consejo, tienen sus sedes en Viena. La Organización crea igualmente una Asamblea Parlamentaria (su Secretaría está en Copenhague), una Oficina para los Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR, en Varsovia), un Representante para la Libertad Informativa (Viena) y un Alto Comisario para las Minorías Nacionales (la Haya).

Con ser todas estas instituciones sumamente importantes para la vida de la OSCE, quizá la mayor originalidad de la nueva organización sea la creación de una serie de Misiones que a la manera de Embajadas se encuentran repartidas por aquellos países miembros aquejados de específicos problemas. En 2005, el número de tales Misiones es de 20. Se cerraron en 2002 las existentes en Estonia y Letonia una vez completado su mandato que dio vía libre a los dos países bálticos para su ingreso en la Unión Europea.

No todas las representaciones tienen la misma denominación. Existen Misiones, Oficinas, Centros, Presencias o Controles. Cada país que recibía a la OSCE negociaba con ella no solo la denominación sino también el número de efectivos y el mandato a desarrollar.

En cuanto a su distribución regional, las delegaciones llegaron a extenderse por cinco regiones: los Balcanes occidentales, el Cáucaso, Europa Oriental, Asia Central y los países Bálticos. Cerradas las Misiones en esta última región, siguen vigentes en las otras cuatro con presencia en cada uno de sus países a los que hay que sumar la Misión existente en Kosovo.

En conjunto, el personal de la OSCE asciende a más de 3.500 personas, el 70% de las cuales se encuentra en las Misiones. La más numerosa de estas es la de Kosovo, con 600 personas. En general, las Misiones en los Balcanes son las más robustas.

Inicialmente, al crearse las Misiones, se buscaba que todos sus miembros internacionales fueran diplomáticos o militares pero, al crecer su número, se ha ampliado el espectro de candidatos, que incluye abogados, licenciados en general y miembros destacados de ONG.

Al frente de cada Misión se encuentra un diplomático con rango de Embajador, procedente de uno de los países participantes que ha sido elegido por un concurso internacional controlado por el Secretario General, por el país de sede y por la Presidencia de turno (rota anualmente). En 2005 corresponde a Eslovenia que será sucedida por Bélgica (2006) y España (2007).

Actualmente EEUU tiene tres Jefaturas de Misión (Bosnia, Ucrania y Moldavia). Italia tiene dos (Serbia y Azerbaijón). Ocupan una Jefatura de Misión los siguientes países en los Estados igualmente reseñados: España en Croacia, Portugal en ARYM, la República Checa en Albania, Francia en Tayikistán, Eslovaquia en Uzbekistán, el Reino Unido en Georgia, Rusia en Armenia, Noruega en Kazajistán, Suiza en Kirguistán, Bosnia en Turkmenistán, Alemania en Kosovo y Suecia en Bielorrusia. Aparte de estas 17 misiones regionales, existen otras tres temáticas, como son los Representantes para los Pensionados Militares en Estonia y Letonia, y el Representante para la Conferencia de Minsk.

La Organización cuenta con un presupuesto anual de 180 millones de euros procedentes de las aportaciones de los países miembros. El 70% de dicha cantidad va dirigido a mantener las Misiones. En 2005 las que cuentan con un mayor presupuesto son las asentadas en los Balcanes –solamente Kosovo tiene 42 millones de euros asignados al año– aunque no se puede descartar que en el futuro el centro de gravedad de la OSCE se desplace a otras regiones más problemáticas.

En cuanto a la función desplegada por las Misiones, no hay dos mandatos iguales, como no hay dos países que enfrenten iguales problemas. Con la excepción de Albania, todas las Misiones se encuentran en países que nacieron por la fragmentación de la Unión Soviética y de Yugoslavia. Algunos de estos últimos han pasado recientemente guerras muy sangrientas. Todos ellos poseen un déficit democrático claro que la OSCE intenta superar incidiendo sobre los siguientes campos:

- La reforma de los sistemas políticos en especial de los mecanismos electorales y el buen funcionamiento de los partidos, los parlamentos y los gobiernos.
- La implantación de un Estado de Derecho mediante la reforma del sistema judicial y, donde proceda, el oportuno juicio de los criminales de guerra.
- La protección de las minorías nacionales.
- La democratización de la policía por medio del aprendizaje de prácticas occidentales en la selección, nombramientos y despliegue de su trabajo.
- La democratización de los medios informativos y de sus profesionales evitando prácticas monopolísticas y estimulando su libre ejercicio.
- El estímulo de la sociedad civil y su activa participación en la vida pública (ONG, integración de la mujer etc.).
- En algunos casos quizá lo más importante sea el retorno y la integración de los refugiados que tuvieron que desplazarse como consecuencia de una guerra, facilitándoles la recuperación de sus viviendas y su incorporación al mundo del trabajo.
- Igualmente, se presenta en algunos casos (Kosovo, ARYM, Georgia) la implantación de medidas de seguridad que impidan la exportación de crisis internas –en Macedonia desde Serbia y Kosovo, en Georgia desde la vecina y turbulenta región de Chechenia–.

Pero las instituciones y las misiones creadas por la OSCE en 1995 son solo un esfuerzo en la dirección correcta de hacer frente a los nuevos retos diplomáticos que el siglo XXI trae consigo. El mundo ha cambiado rotundamente en los últimos 50 años y las

organizaciones internacionales están intentando ponerse al paso de las nuevas necesidades: la ONU lo hace buscando reflejar mejor la nueva relación de fuerzas de una institución nacida cuando Alemania y Japón eran aun países enemigos; la OTAN nació para enfrentar a un bloque que ya no existe; la CEE fue en su comienzo un club de seis vecinos y pronto puede llegar a tener más de treinta; el Consejo de Europa ve sus funciones solapadas con las de demasiadas otras organizaciones.

La OSCE enfrenta igualmente problemas de adaptación a las necesidades internacionales. Si las Misiones consiguieran sus objetivos y democratizaran la vida de los 20 países más problemáticos de Europa y Asia Central, habría justificado su existencia al menos durante los próximos decenios. Al perseguir este objetivo no debe perderse de vista que, por definición, la vida de las Misiones debe ser limitada en el tiempo y que cuando sus mandatos se hayan cumplido, deberán abandonar los países en que se han asentado, cosa que, como ha quedado apuntado, en algunos casos puede producirse en la década de los años 2010 y, en otros, decenios más tarde.

Mirando más allá, la OSCE busca su readaptación a las nuevas necesidades y con tal fin encargó un informe a un grupo de siete sabios que elaboró en junio de 2005 un interesante documento que deberá ayudar a avanzar en la dirección correcta. Al hacerlo, no debe ignorarse que el viejo combate Este-Oeste o la batalla ideológica entre capitalismo-comunismo no son ya los que inspiran los nuevos debates. Y también que a menos que la OSCE y las restantes organizaciones internacionales puedan incidir realmente sobre los nuevos problemas internacionales –la pobreza, el terrorismo, las fallas democráticas– su función no encontrará justificación suficiente, por lo que su puesta al día es absolutamente indispensable.

Conclusiones: Después de haber contribuido decisivamente a derribar las barreras restantes en la Europa del siglo pasado, la OSCE busca a la manera *pirandelliana* nuevas tareas a realizar. Quizá fuera este el momento de prestar más atención a los dos grandes capítulos olvidados del Acta Final: las cuestiones de seguridad y las materias económicas. En los primeros años del proceso de Helsinki la seguridad era dominio reservado a la OTAN y eventualmente de la UEO mientras que las cuestiones económicas lo eran de la Comunidad Económica Europea.

No han cambiado mucho las percepciones en los últimos 30 años y en este sentido la Alianza Atlántica y la Unión Europea siguen convencidas de su liderazgo en materias de defensa y económicas, respectivamente. Sin perder esto de vista, conviene recordar que la OSCE, con sus 55 países participantes (el doble que la UE o la OTAN) sigue siendo el único foro europeo que se extiende desde Vancouver a Vladivostok y que ello puede facilitar su actuación en áreas en las que las restantes organizaciones no tienen acceso.

En el terreno de la seguridad, la OSCE es una organización particularmente adecuada para tratar con todas las fases de un conflicto, desde el diálogo político y la prevención hasta la rehabilitación y la reposición de la armonía. Sin olvidar sus bien cimentadas bases para la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, la preparación de policías, el control de fronteras etc.

Respecto a materias económicas y medio-ambientales, la OSCE debe volcarse en la cooperación subregional, en aquellas áreas aun no comunitarias –como el sudeste Europeo o Europa Oriental– o regiones que difícilmente se integrarán en la UE –como Asia Central o el Cáucaso–. Al apoyar estas regiones, debería movilizar los recursos internacionales de que disponen las grandes organizaciones financieras.

Respecto al viejo tercer cesto que tan buen resultado dio a la CSCE en los años 70 y 80, sigue viéndose muy activado por instituciones tales como la ODIHR, Libertad de Prensa o

Minorías Nacionales. Sin embargo, en sus debates, con excesiva frecuencia las delegaciones tienden a recuperar el viejo debate Este-Oeste con un vigor que no corresponde ni a las nuevas relaciones bilaterales ni a los proyectos de concordia de la sociedad internacional. Se impone en este campo un cambio de actitud y de objetivos humanitarios.

Todo ello, unido a un correcto cumplimiento del mandato de las 20 Misiones con que cuenta la OSCE, supondría el despliegue de una función sin duda útil para el primer cuarto del siglo XXI. Es evidente que el éxito de una Misión conlleva el cierre de la misma. Es previsible que ello ocurra en el plazo de diez años en los países balcánicos, todos ellos esperanzados en su integración en las instituciones euro-atlánticas. No así en los restantes países, aun acosados por graves déficit democráticos. En cualquier caso, para cuando las Misiones cumplan sus mandatos algún día, la Organización deberá buscar un relevo temático que le permita continuar en la vanguardia de la vida diplomática europea.

Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga
Embajador, Jefe de la Misión OSCE en Croacia