

ELIA CAMBÓN CRESPO

Ha nacido una organización

Durante la Guerra Fría la CSCE fue un importante espacio de encuentro entre los dos bloques. Concluida ésta y ante las nuevas circunstancias históricas, la CSCE cambió sus funciones y se estructuró como un organismo institucionalizado: la OSCE. La CSCE-OSCE ha contribuido, entre otras cosas, a instaurar modelos democráticos en los países del Este, a defender los derechos humanos y las minorías nacionales, y a plantear soluciones conjuntas a los conflictos. Por sus particulares funciones y características, la OSCE desempeña un importante papel en las relaciones internacionales.

En los difíciles años que van desde 1979 hasta 1986, el Consejo sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) fue el único foro de diálogo entre el Este y el Oeste. Cuando finalizó la Guerra Fría, el *Acta de Helsinki* y la CSCE que nació de ella desaparecieron para ser sustituidas por un nuevo sistema. No se trataría ahora de crear un clima de confianza, sino de institucionalizar la cooperación europea en lo económico, político, social y cultural.

La CSCE

Por sus peculiares características, la CSCE se ha distinguido de otros organismos internacionales. No nació como una organización estructurada o en el seno de una institución potente. Surgió por la propia voluntad de los Estados, creció como un foro político y maduró como una conferencia conciliadora y aglutinadora. Se dotó de una serie de instituciones, se perfilaron cuidadosamente sus cometidos y se diseñó un modelo de convivencia mundial, en el cual se proclamó como Organización. Estableció sus estructuras y fijó su morada en el mundo bajo los auspicios de la ONU, bien entendida como Organización Regional, según aquel tan nombrado artículo VIII de la Carta. El *Club de Helsinki* estuvo de acuerdo.

Elia Cambón Crespo es Doctora en Ciencias Políticas y profesora de Relaciones Internacionales y de Instituciones de la Unión Europea en la Universidad Europea de Madrid.

Los cambios en Europa necesitaban de una estructura permanente que pudiese aglutinar todas las áreas de discusión internacional, desde la seguridad, pasando por la economía y la cultura, hasta la cooperación y los derechos humanos.

Al principio de su historia la CSCE parecía funcionar bien sin necesidad de institucionalizarse: ni tenía que negociar un tratado; ni tampoco, dadas las circunstancias, podía convertirse en un sistema institucional para resolver una crisis. La CSCE era un foro negociador, donde apenas se estaba esbozando el modo de regular las relaciones de los Estados participantes. La CSCE no podía mantener la seguridad internacional, ya que estaba limitada, al no poder imponer sanciones a los países que transgredían sus disposiciones. No obstante, la CSCE contribuyó a reforzar las relaciones de los Estados que la conformaban. Además, en cierta manera, sí creó un vínculo de obligaciones morales y políticas que ningún Estado participante estaba interesado en quebrantar. La CSCE fue el mejor de los resultados que permitían las circunstancias, sobre todo teniendo en cuenta la ausencia de alternativas válidas.

El *Acta Final de Helsinki* no fue un documento improvisado, que se hubiera preparado para frenar un conflicto inminente o consolidar unos acuerdos de paz tras una guerra. El *Acta Final* fue concebida en los años de la Distensión, después de calibradas y maduras reflexiones, sabiendo recoger los intereses de los diferentes Estados.

Los vertiginosos cambios en la Europa del Este alteraron el programa. En la década de los 80 culminaron muchos procesos y empezaron otros: el fin de la Guerra Fría; la segunda ampliación de la Comunidad Europea a Grecia, Portugal y España, con el paso del *europesimismo* a un optimismo comunitario; y el cambio de coyuntura económica desde la segunda crisis petrolífera en 1979 a la recuperación a mediados de la década. El año 1990 empezaba con la esperanza de una Europa en paz, debido al nuevo clima de distensión internacional; aunque en 1991 se ensombreció el panorama internacional por la Guerra del Golfo. En Europa del Este, concluidos los regímenes comunistas, se inició la difícil reconstrucción económica y el establecimiento de las instituciones democráticas. Además, la Unión Soviética, en 1990, viró su política interior, y poco después se descomponía su unidad territorial.

La CSCE tuvo que adaptarse al nuevo panorama internacional y adquirió un importante protagonismo en las revolucionarias transformaciones que se estaban experimentando en los países del Centro y Este de Europa. La Cumbre de París (1990), reunión extraordinaria de la CSCE, marcó, sin lugar a dudas, el fin simbólico de la Guerra Fría y el inicio oficial del período de Distensión. La *Carta de París para una Nueva Europa*, contribuyó a la continuidad de las Reuniones, aunque bajo otro prisma, el de la institucionalización formalizada. Los cambios en Europa necesitaban de una estructura permanente que pudiese aglutinar todas las áreas de discusión internacional, desde la seguridad, pasando por la economía y la cultura, hasta la cooperación y los derechos humanos.

Desde 1975 hasta 1990, la CSCE fue una conferencia diplomática itinerante cuya única manifestación externa eran las reuniones periódicas de sus entonces 35 Estados participantes. Pero la CSCE carecía de estructuras, de funcionarios, de órganos propios, de sede. Si bien es cierto que esta flexibilidad fue coherentemente aceptada y mantenida por los países participantes durante largo tiempo. La Cumbre de París fue un punto de inflexión hacia una

nueva etapa. No fue otra más de las reuniones periódicas, fue una cumbre al más alto nivel en la que se supo encauzar las iniciativas políticas y diplomáticas de sus Estados participantes hacia una necesaria burocratización flexible.

De este modo, se inició el proceso de institucionalización de la CSCE, consecuencia de los cambios radicales que tuvieron lugar en el Este de Europa y que hicieron perder a la Conferencia su sentido original. Ya no se trataba de proporcionar un lugar de encuentro entre los dos bloques, con los Países Neutrales y los No Alineados buscando una universalidad artificial, sino de proporcionar un foro de diálogo político que sirviera a las nuevas democracias para hacer oír su voz: la cooperación sustituyó a la confrontación.

De París surgió una CSCE reformada. La flexibilidad y el espíritu de consenso, características de este Foro, fueron complementadas por una institucionalización que iba a consolidar el proceso iniciado en 1975. Con defensores y detractores, la nueva CSCE nació como una organización subsidiaria y complementaria. Su futuro dependía en buena medida de su eficacia para cumplir las tareas encomendadas: verificación de acuerdos de armamento, vigilancia y apoyo de elecciones democráticas, atención a las migraciones incontroladas del Este y control de las disputas nacionalistas. Su éxito o su fracaso no iba a ser por falta de responsabilidades, a pesar de que tenía pocos medios cuando se fundó. Sus críticos han sostenido que la CSCE-OSCE todavía debe encontrar su puesto entre tantas organizaciones internacionales y que le va a costar labrarse una identidad y una función propias. No obstante, el resultado final debía ser una organización tan particular como fue la propia CSCE.

La OSCE

Si la Cumbre de París dio un nuevo impulso a la CSCE concediendo un tiempo para el cambio, y la IV Conferencia de Revisión de Helsinki (1992) supuso un alentamiento a las reformas estructurales de la CSCE y a su adaptación a los acontecimientos internacionales, fue en la V Conferencia de Budapest (1994) cuando esos cambios estructurales se presentaron ya consolidados.

De todos modos, la CSCE de la posguerra fría ha pasado del optimismo inicial, producto del momento histórico vivido en Europa y perfectamente plasmado en la *Carta de París*, a una fase en la que se ha reconocido la compleja problemática de seguridad en Europa y en la que se han intentado buscar vías de prevención a través de mecanismos institucionales.

Aunque desde una perspectiva estructural, la institucionalización de la CSCE era ya una realidad, fue en la Cumbre de Budapest donde se terminó de institucionalizar. El 1 de enero de 1995, la CSCE se convirtió en una organización, en una estructura operativa: la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa). La OSCE, formada por 52 Estados europeos más EE UU y Canadá, se comprometía a tomar las medidas necesarias para poder enfrentarse a los desafíos del siglo XXI.

La OSCE está abocada a convertirse a medio plazo en un sistema de seguridad colectiva, por supuesto no sustitutivo, pero sí complementario de

La OSCE es una pieza clave en el engranaje de la seguridad, desde la perspectiva de la cooperación.

las demás organizaciones existentes. Una serie de rasgos característicos y diferenciadores demuestran que la OSCE es capaz de mantenerse en el mundo internacional.

- Es la única organización internacional de la que forman parte todos los Estados europeos, más EE UU y Canadá en pie de igualdad. Sabiamente desdenó dotarse de un Consejo de Seguridad, al estilo de la ONU, que probablemente hubiera generado tensiones. Los Estados de la OSCE que comprenden casi todo el hemisferio norte, pues Japón se ha convertido en observador permanente, a pesar de su heterogeneidad, han estado de acuerdo en innumerables aspectos. Aunque sólo sea por el número de Estados parte, la OSCE, la segunda organización más grande del mundo tiene mucha importancia en las relaciones internacionales.
- Su carácter multidisciplinar: el *Acta Final* de Helsinki y los subsiguientes documentos de la CSCE demostraron su utilidad para abordar una gran cantidad de cuestiones tan dispares como el respeto a los derechos humanos o a las minorías nacionales, la incorporación de las sociedades cerradas a una economía de mercado, o las relaciones internacionales.
- La homogeneidad. La CSCE-OSCE ha contribuido a extender algunas características socioeconómicas en el continente europeo. Así ha defendido el que en toda Europa se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales, que los sistemas políticos puedan surgir de elecciones libres, que el bienestar de la gente se vea impulsado por la economía de mercado, que se concluyan acuerdos de desarme y actuaciones conjuntas para resolver los conflictos.
- La OSCE es una pieza clave en el engranaje de la seguridad, desde la perspectiva de la cooperación. La CSCE creó condiciones para superar el enfrentamiento Este-Oeste, y ahora la OSCE debe crear las condiciones para la estabilidad de Europa en el siglo XXI.
- La autoridad moral, especialmente basada en los principios del *Acta Final*, tuvo mucha influencia. Los Estados participantes se comprometieron voluntariamente a respetar sus decisiones. La CSCE-OSCE ha hecho buen uso de su creciente autoridad política para ayudar a gestionar crisis, solucionar disputas y evitar conflictos. El compromiso político, sin apoyo jurídico, ha favorecido al establecimiento de unas pautas de conducta.
- La CSCE ha sido un proceso continuo, que ha sabido sortear situaciones difíciles. La persistencia y el empeño de sus miembros lograron que se formase una organización estable.
- En la OSCE se defiende un principio básico, el del consenso, muy útil en los viejos tiempos cuando la CSCE pretendía conseguir el diálogo. El poder decisorio reside en todos y cada uno de los Estados miembros.

La estructura de la OSCE

Podemos diferenciar seis grandes grupos en la estructura institucional de la OSCE:

- Los cuerpos políticos. Las reuniones en la Cumbre, el Consejo de Ministros y el Presidente en Ejercicio responden a la necesidad política, ejecutiva, decisora, gobernadora de la OSCE. Las *conferencias de revisión* analizan los principios de la Organización; son reuniones que recuerdan aquella lejana de Helsinki 75 cuando los 35 Estados se sentaron a diseñar una estructura de cooperación en Europa. Asimismo, la *Cumbre* es la reunión suprema de discusión, determinación e impulso político de toda la estructura de la OSCE. El *Consejo*, en cuanto foro de consultas políticas, refrenda acuerdos, dicta directrices internacionales, ejecuta las decisiones de la Cumbre y obliga a los Estados miembros a una actitud conciliadora y cooperativa. El *Presidente en Ejercicio* (CIO), Ministro de Asuntos Exteriores del país que alberga el Consejo, es el máximo coordinador de la OSCE. A su vez el CIO cuenta con tres Órganos de Apoyo: la *Troika* que agiliza la toma de decisiones; los *Representantes Permanentes*, colaboradores directos del CIO frente un conflicto determinado; y los *Grupos de Gestión ad hoc* desplegados ante una cuestión crítica o susceptible de ser conflictiva. Tanto el *Comité de Altos Funcionarios* (CAF) como el *Comité Permanente* son los brazos del Consejo. Los grupos de trabajo se suceden con el ánimo de perfilar las decisiones que en su día deben ser aceptadas por el Consejo. Comité Permanente y CAF o viceversa representan el movimiento de la OSCE, su cabeza pensante. El CAF, hoy Consejo Superior es el centro decisorio real de la OSCE, es el órgano-guía del Consejo de Ministros, el cuerpo de consulta capaz de responder ante cualquier actividad de la Organización. El CAF además puede actuar como mecanismo de emergencia ante conflictos inminentes, y como Foro Económico. Por su parte, el Comité Permanente denominado desde Budapest 94 Consejo Permanente ha contribuido a agilizar la actividad de la OSCE, al permitir establecer contactos diarios y permanentes entre los Estados. Viena ha pasado a ser el centro decisorio, la capital de la OSCE.
- Los Órganos Humanitarios. En el corazón de la OSCE se alza la Dimensión Humana, uno de sus pilares más fuertes. La *Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos* contribuye a propagar la idea de sociedad democrática y libre en una Europa nueva y cambiante. La antigua *Oficina para las Elecciones Libres* dio paso a la actual OIDDH otorgándole nuevos y amplios cometidos. Así, la nueva Oficina se alzó como la Institución principal de la Dimensión Humana, el “Secretariado de las cuestiones humanitarias para la OSCE”. Su campo de actuación es doble, bien desde su sede en Varsovia, organizando seminarios y reuniones, bien fuera de la misma enviando misiones de observadores. El *Alto Comisionado para las Minorías Nacionales* por su parte se perfila como el garante de las minorías étnicas; cuestión que origina hoy importantes y serios problemas en

Europa. La OSCE persiste en la idea de que una Comunidad Internacional sin garantías humanitarias no es una comunidad estable.

- El centro administrativo. Todo principio, toda decisión emanada de la OSCE precisa de la vía administrativa. La OSCE cuenta con un *Secretario General* al mando de la *Estructura Organizacional Única* (la SOS). Ésta engloba una serie de departamentos específicos, *departamento de apoyo al CIO*, *departamento de administración y presupuesto*, *departamento de servicio de conferencias* y *departamento del Centro de Prevención de Conflictos*, además de contar con una *oficina administrativa* en Praga. El Secretario General es el gran coordinador administrativo, la voz de la OSCE y, además, cada día en mayor medida es el representante de la OSCE en el mundo. La SOS en tanto estructura nueva y capaz de englobar y coordinar toda la actividad de la OSCE, se acerca a la realidad cotidiana. La SOS organiza reuniones, recibe y envía documentación, mantiene un archivo, da apoyo operacional a las misiones, lleva la gestión financiera y administrativa, contable, gerencial de la OSCE. La SOS conecta esa gran estructura con las restantes organizaciones internacionales, con las ONGs, con el resto de los países no miembros, con colectivos e incluso con particulares. Es en esencia la cara pública de la OSCE. El Secretario General, además de supervisar la labor de la SOS, junto con el CIO es quien anuncia la política exterior de la OSCE, elabora informes anuales con el fin de mantener documentado al Consejo de Ministros sobre cualquier cuestión. En Budapest'94 dejó de ser un funcionario meramente administrativo, activándose su papel político en estrecha cooperación con el CIO. Ni el Secretario General, ni el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales son órganos intergubernamentales, son cuerpos independientes leales a la Organización.
- Los órganos preventivos y gestores de crisis. La prevención de conflictos y la gestión de crisis es básicamente el movimiento de la Organización, su finalidad última, su misión en las relaciones internacionales. La cooperación que la OSCE propugna empieza con esa actitud preventiva que brota del mismo pulmón de la Organización: el *Centro de Prevención de Conflictos*, el *Foro de Seguridad* en materia de Cooperación y las *Misiones*. El *Centro de Prevención de Conflictos* fue la idea más novedosa propuesta en la *Carta de París*. No obstante, la creación de este órgano capaz de reducir riesgos de conflictos y orientado hacia la confianza y la transparencia fue fruto de serias diferencias: propuesta francobritánica de hacer del CPC un órgano exclusivamente militar frente a la propuesta alemana de hacer de él un órgano político-militar. El CPC estrechamente vinculado al CAF, acabó subordinado a este último, y con la creación del Foro de Seguridad en materia de Cooperación empezó su fin. Una parte de sus cometidos fueron absorbidos por el Comité Permanente, otra parte por el Foro de Seguridad y los cometidos más formales y administrativos por la Secretaría. El gran mérito de Helsinki 92 fue el incluir a la CSCE en el ámbito del desarme: control de armamento, negociaciones de desarme, fomento de confianza y seguridad, consultas, con la crea-

ción de un Foro de Seguridad. El Foro representa el acervo de la política de cooperación y de seguridad de la CSCE, en operaciones de mantenimiento de la paz, en medidas estabilizadoras y aspectos militares de la seguridad. Orientados hacia la prevención de conflictos y la gestión de crisis, la OSCE cuenta también con unos cuerpos *ad hoc* en estrecha relación con el CIO y bajo el mandato del Consejo o del CAF: las *Misiones de Larga Duración*, las *Misiones de Observadores*, o las *Misiones de Asistencia a las Sanciones*, más conocidas éstas últimas como las “MAS”, han demostrado una alta capacidad de movilidad; no obstante, en ocasiones han visto frenado su cometido por la escasa cooperación de los propios Estados.

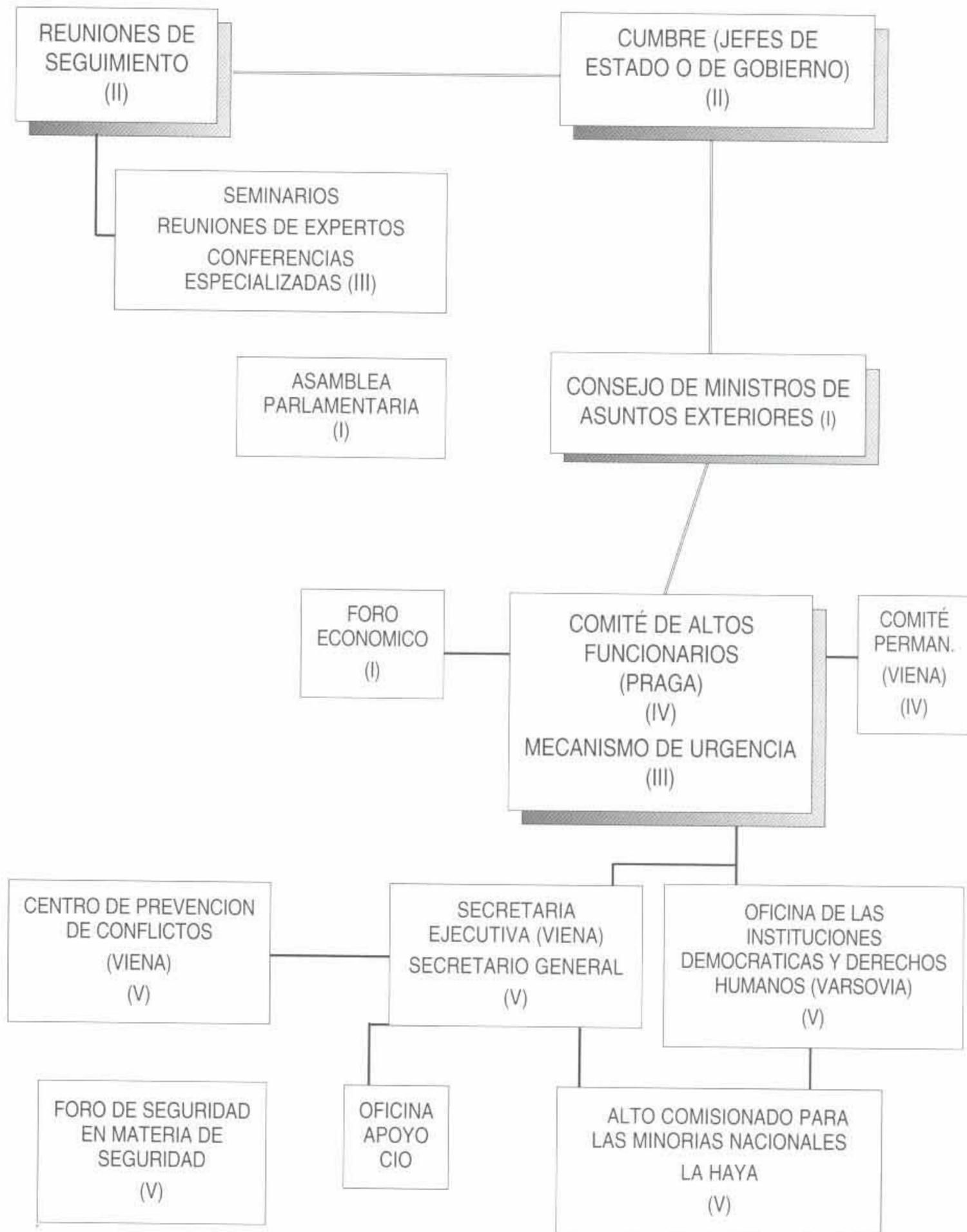
- El cuerpo democrático. La OSCE no podía prescindir de una *Asamblea Parlamentaria*, la cual permite que la OSCE avance por una vía democrática. La Asamblea Parlamentaria de la OSCE es una cámara consultiva, además, vigila y evalúa la realización de los objetivos de la OSCE pudiendo pronunciarse en forma de declaraciones o recomendaciones. Su establecimiento fue un logro importante para la CSCE. Si la nueva OSCE pretende situarse entre las Organizaciones Internacionales más relevantes necesita de un ente parlamentario que respalde ese carácter democrático y voluntario que emana de su propia esencia.
- Por último, el *Tribunal de Conciliación y Arbitraje*, la institución jurídica de la CSCE. Los Estados dudan ante el compromiso que implica someterse a una autoridad suprema. La CSCE basó siempre su sentido en la voluntad de los Estados participantes. La OSCE por el contrario pretende que esos Estados miembros deleguen su autoridad. Lo que ha supuesto dos cambios esenciales en la estructura tradicional de la CSCE, hoy OSCE. De un lado, ha sido la primera vez en la historia de la CSCE que se ha adoptado un documento jurídico obligatorio, el cual precisa de la ratificación de un número determinado de Estados para poder ser vinculante. Y por otro lado, se ha planteado una seria desviación del principio de universalidad de las obligaciones de la CSCE, introduciendo el particularismo, pues la Convención exclusivamente debe ser aplicada a los Estados que se adhieran a su creación.

Siendo justos con el papel que el Proceso de Helsinki ha representado a través de la difícil senda de las relaciones internacionales, debe reconocerse que la CSCE ha demostrado ser un foro de reunión capaz de mantenerse en pie aun cuando las relaciones entre Estados han sido más tensas. La OSCE precisa del apoyo de todos y del mismo impulso y optimismo con que se la dotó al nacer hace casi 25 años.

La OSCE es una organización a tener en cuenta en el futuro, y éste aunque cargado de interrogantes nunca ha sido tan esperanzador como ahora. Y como dijo alguien, *hoy como ayer, mejor con ella que sin ella*

*La OSCE
precisa del
apoyo de
todos y del
mismo
impulso y
optimismo
con que se la
dotó al nacer
hace casi 25
años.*

MECANISMOS DE CONSULTA E INSTITUCIONES DEL PROCESO DE LA CSCE



- I Reuniones anuales
- II Reuniones bianuales
- III Reuniones aleatorias
- IV Reuniones sin periodicidad fija
- V Instituciones y/o reuniones permanentes

INSTITUCIONES Y ESTRUCTURAS DE LA OSCE

