

ELIA CAMBÓN CRESPO

Rusia en favor del proceso de Helsinki

La crisis que hoy afecta a Rusia, la más grave de las últimas décadas, obliga a una evaluación más objetiva de su realidad y de sus múltiples potencialidades, alejando toda mirada de conmiseración o ironía. En este artículo, la autora pone de relieve la posición europea de Rusia y la incesante labor política realizada por este país en los últimos años para garantizarse mayores espacios de integración e influencia en el contexto mundial. Rusia lo hace con la prerrogativa que le confiere su condición de potencia mundial y apuesta por un proyecto multinacional –la OSCE– enfocado en la construcción de la seguridad y colaboración mutuas, en lugar de otro –la OTAN– donde predominan los criterios defensivos y la hegemonía de un solo socio.

Elia Cambón Crespo es profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Europea de Madrid.

El 19 de agosto de 1991 Rusia ocupó el lugar de la Unión Soviética en el panorama político internacional. Rusia es hoy un Estado federal, construido sobre el principio étnico-territorial, cuyos 89 elementos federados son repúblicas, distritos, territorios o bien regiones autónomas; su población asciende a 149 millones de habitantes distribuidos en una superficie de 17.075.400 km²; posee la frontera más larga del mundo; y es el país más extenso,¹ y el sexto más poblado.²

La Declaración de la soberanía estatal de Rusia de junio de 1990 y el acuerdo federal de 31 de marzo de 1992, incluidos en la nueva Constitución de diciembre de 1993, crearon las bases del nuevo sistema estatal.³ En virtud de su geografía, número de habitantes, historia, cultura, recursos y potencia militar heredada de la URSS, Rusia tiene razón en pedir que sus relaciones con Occidente se

¹ China con una extensión de 9.596.961 km² es el segundo y EE UU con 9.363.123 km² es el tercero.

² Después de China (1.493'7 millones), India (975'8 millones), Indonesia (206'5 millones) y Brasil (165'2 millones). Datos extraídos de *El Estado del Mundo* 1999, Akal.

³ Jan Kieniewicz (1996) "¿Hacia dónde va Rusia?", *Política Exterior*, 49: 47-57.

formalicen por medio de acuerdos compatibles con su papel de gran potencia. No obstante, los nueve años de convulsa historia han ocasionado que su conversión a la democracia esté siendo marcada por avances y retrocesos continuos. Tales son los ejemplos de las acciones en Chechenia, donde la represión ha dejado una estela de cien mil muertos, que contradicen radicalmente los compromisos de la Convención de Ginebra de Derechos Humanos entre otras;⁴ o el derecho a influir sobre los que estuvieron antes bajo su órbita, como el caso de Letonia, con la que mantiene una tensa relación debido a la política que la República Báltica está llevando a cabo hacia su minoría rusófona; o la cooperación tecnológica para el programa de misiles de Irán: en suma, todas las dudas que se suscitan sobre el rumbo de su política exterior. Pero eso no debe ser óbice para que desde Europa Occidental se deje de ver con recelo al gigante moscovita. Rusia es Europa. Y Europa no abarca únicamente los países que participan en el proceso de integración europea, y los ex satélites de la antigua URSS. Europa es también Rusia. Europa, la forman, además, los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), aun conscientes de la gran diversidad cultural o histórica, e intereses divergentes, incluso contradictorios que poseen.⁵ Estas nuevas Repúblicas, algunas enclavadas en Asia Central, al formar parte de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) —el mayor organismo paneuropeo o euroatlántico-asiático, como se prefiera— han adoptado como propios el sistema de inspiración y comportamiento que forman la columna vertebral de lo europeo —democracia, derechos humanos, parlamentarismo, economía de mercado—. La OSCE se vio abocada a integrar en su seno los restos de los que otrora fueron miembros del gran coloso comunista, lo cual viene a traducir que la seguridad en Europa abarca un área que se extiende “desde Vancouver hasta Vladivostok”, teniendo la OSCE el papel central pues es “la más amplia de las moradas europeas de la seguridad”.⁶

La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), en los años de rivalidad Este-Oeste jugó un papel destacado como conferencia permanente de diálogo paneuropeo con vocación de diplomacia preventiva y gestión de crisis por encima de pactos e ideologías y dio legitimidad a intercambios entre ambos bloques. Con el fin de la Guerra Fría ha resultado ser el primer y único sistema de referencia para garantizar la seguridad individual y colectiva de todos aquellos países que abracen sus principios y compromisos. Desde sus comienzos, su fortalecimiento fue objeto de vivos debates. A la reticencia occidental ante la posible intromisión soviética en los asuntos europeos, clave que podría interrumpir la unifi-

⁴ En la cuestión chechena, Rusia ha aceptado la presencia de la OSCE en un conflicto que considera una cuestión interna que se debe resolver sin comprometer su soberanía territorial. El compromiso de la OSCE en Chechenia es una prueba más de las posibilidades que se brindan a la OSCE, siendo ésta la única organización internacional presente en la zona.

⁵ Javier Rupérez (1997) “Europa en el corazón de Asia”, *Revista Española de Defensa*: 56.

⁶ Javier Rupérez (1997) “Seguridad y equilibrio en Europa”, *Cuenta y razón del pensamiento actual*: 15.

cación de Europa, se oponía el decidido apoyo socialista, por parte sobre todo de Checoslovaquia, o el resuelto interés de los Países Neutrales y No Alineados (NNA) por la continuidad de la Conferencia. La URSS insistía en el proyecto de crear un Comité Consultivo en materia de seguridad; proyecto que, desde una óptica OTAN o CEE no dejaba de ser contemplado con evidente recelo. A juicio de los occidentales, tal proyecto podía implicar, si hubiese llegado a materializarse, una clara irrupción política socialista en áreas perfectamente delimitadas por organizaciones ya creadas; de ahí que se optase por la utilización para este fin de las organizaciones ya existentes. La iniciativa soviética de institucionalizar la CSCE en las consultas multilaterales (Diápoli, FIN. 22-11-72 a 08-06-73) previas a la Cumbre de Helsinki de 1975 por medio de unos órganos permanentes, se topó con el firme rechazo occidental, que al final, en un espíritu de compromiso, sólo aceptó la expresión de “continuación de la Conferencia” dejando indeterminada la instrumentación de la misma. Así pues, los países de Occidente, básicamente los miembros de la OTAN, descartaron toda idea de dotarse de más burocracia organizativa, considerando que toda institucionalización de la CSCE no sería más que un “bono político” para los países del Pacto de Varsovia y en especial un cheque en blanco para la URSS. La posibilidad de crear una nueva organización paneuropea, dotada de instituciones, desaparecía de la agenda de la CSCE para resurgir con los cambios dramáticos de 1989.

La nueva Europa: París 1990

En los años ochenta, las relaciones Este-Oeste habían entrado en una nueva dinámica. La URSS de 1986 tenía poco que ver con la URSS de los años anteriores. Con el acceso al poder de Mihail Gorbachov, llegaron nuevos aires a la Unión Soviética: razones de política y de economía impusieron su Perestroika y la Glasnost. En el terreno internacional surgieron una serie de iniciativas en materia de desarme y de derechos humanos. La distensión empezaba a dar sus frutos. Algunos países, como la República Federal Alemana (RFA), todavía no unificada, querían crear una CSCE más sólida.⁷ Lo cierto es que en la Europa de la posguerra fría tenían que convivir la Comunidad Europea, la Alianza Atlántica, la CSCE y el Consejo de Europa, con un evidente solapamiento de tareas. Indicativo fue, no obstante, que la *Declaración de Londres sobre una Alianza del Atlántico Norte Renovada* (OTAN julio 1990) contuviese dos páginas dedicadas a la CSCE, lo cual indicaba la voluntad de mantener un doble funcionamiento institucional, complementario. La OTAN tenía sus finalidades pero no podía sustituir a la CSCE. Así lo señaló el Gobierno estadounidense a través de su embajador en Austria, John Maresca, “atribuimos mayor valor político al proceso de la

⁷ Recordemos la entrevista de M.Gorbachov con H.Kolh en Bonn donde comenzaron a fraguarse las buenas relaciones entre la RFA y la URSS que condujeron finalmente a la unificación alemana. El 28 de noviembre de 1989, Kolh ante el Bundestag planteó su Programa de diez puntos para la reunificación alemana y recordó la importancia que proporcionaba la CSCE, la CE y el Consejo de Europa en la estabilidad europea. El “olvido” en su discurso de mencionar la OTAN ha sido visto como una lanza a favor del fortalecimiento del Proceso de Helsinki.

La URSS estaba muy interesada en dar un amplio margen de maniobra a la CSCE porque la veía como el embrión de “la Casa Común Europea”.

CSCE”, pero rechazó que ésta pudiese substituir a la Alianza Atlántica. El principal problema para EE UU ante una mala gestión de la institucionalización de la CSCE era que ésta perdiera su flexibilidad, esencialmente la base de su propio éxito. Los apoyos más entusiastas para el fortalecimiento de la CSCE procedieron de nuevo de los países del Este y de los países NNA, debido especialmente a la regla del consenso que regía en la CSCE, la cual confería a los Estados menores un sentido realzado de su propia importancia. Para los países NNA, la CSCE ha sido el único foro que les ha brindado la oportunidad de discutir la seguridad europea, de ahí radica el especial cariño que éstos tienen por el Proceso de Helsinki.

En la reunión preparatoria de la Cumbre de París (Nueva York, 1 y 2 de octubre de 1990), todos estuvieron de acuerdo que junto con la OTAN y la Comunidad Europea, la CSCE debía desempeñar un papel determinante. Se hacía inminente, por tanto, su redefinición, ya que se trataba de un camino común en el que la cooperación iba a sustituir a la confrontación. En la Cumbre de París (20 y 21 de noviembre de 1990), el Presidente estadounidense, George Bush, tuvo elogios para el Proceso de Helsinki: “expresión del final de la división política e ideológica de Europa”. Para EE UU, la CSCE era entonces el punto de partida de un nuevo orden en las relaciones europeas y estadounidenses y marco de actuación de los países de Europa Central y Oriental (PECO) tras la desaparición del Pacto de Varsovia (1 de julio de 1991): “Símbolo de los cambios en Europa” de los que la unificación alemana era la más clara transformación. La CSCE debía fortalecerse para que las nuevas naciones democráticas europeas no se sintieran aisladas en el diseño del nuevo mapa europeo.

En 1989, los soviéticos, con el apoyo de Francia, convocaron la Cumbre de París. La URSS estaba muy interesada en dar un amplio margen de maniobra a la CSCE porque la veía como el embrión de “la Casa Común Europea”; además, porque en la CSCE estaban representadas también las naciones del Este de Europa, y también porque suponía cierta “marginación” de la Alianza Atlántica. Sin embargo, Mihail Gorbachov se enfrentó a grandes dificultades para llevar adelante su idea.

La *Carta de París para una Nueva Europa*, respondió con exactitud a las necesidades de la situación europea. La búsqueda de una nueva calidad de diálogo político y cooperación, adecuados a las relaciones futuras exigía el desarrollo de las estructuras de la CSCE y en particular la intensificación de las consultas a todos los niveles. Sin embargo, en el terreno institucional existieron proyectos enfrentados. De un lado, François Mitterrand y Mihail Gorbachov esbozaron el proyecto de una Confederación Europea y de una Casa Común Europea, utilizando los pilares institucionales ya existentes: la Comunidad Económica Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de Europa. Y de otro, Washington contemplaba con mucha reserva la creación de una estructura política que pudiera restringir la influencia estadounidense en Europa. El Reino Unido también se mostró reticente al fortalecimiento de la CSCE ya que podía suponer la adopción del papel hasta entonces desempeñado por la Alianza Atlántica. Lo cierto es que la CSCE había atravesado un momento crucial en su evolución. Al fijar en la Cumbre de París un nuevo sistema de consultas políticas reguladas y dar a la Conferencia un modesto

grado de institucionalización, se revitalizó el Proceso de Helsinki, otorgándole un carácter más duradero.⁸

La opinión pública en general no tiene clara conciencia de las capacidades reales de la OSCE y de su papel en la prevención de conflictos.

Todos los instrumentos y mecanismos de la OSCE tuvieron que quedar reforzados en la Cumbre de Budapest (1994). Se pedía una organización más operativa y más eficaz para que pudiese enfrentarse a los grandes problemas con mayores garantías de éxito. Este fortalecimiento requería la aportación de mayores recursos por parte de los Estados participantes.

De Conferencia a Organización: Budapest 1994

Las decisiones de la V Conferencia de Seguimiento de Budapest en diciembre de 1994⁹ supusieron un incremento significativo de la capacidad de la nueva OSCE. El objetivo de todas las delegaciones era conseguir para la Cumbre una declaración política importante que contuviese una serie de ideas. En primer lugar, dar una responsabilidad prioritaria a la CSCE en el mantenimiento de la paz, en la consolidación de la democracia y en la estabilidad del espacio euroatlántico; en segundo lugar, transformarla en una organización internacional con plenas funciones, con su propio estatuto y con un mecanismo viable de toma de decisiones; en tercer lugar, aumentar su papel hasta convertirla en el socio prioritario de la ONU en la solución de conflictos; en cuarto lugar, dividir el trabajo entre la CEI, la UE, el Consejo de Europa, la OTAN y la UEO dando el papel de coordinador a la CSCE; y, en quinto y último lugar, orientar el mecanismo de la Dimensión Humana hacia una defensa de los derechos humanos, contra la intolerancia étnica y religiosa y contra cualquier forma de nacionalismo agresivo. Kozyrev I, conocida así la propuesta del ministro de Asuntos Exteriores ruso presentada el 23 de junio de 1994 ante la CSCE, proponía para ésta “el papel central” en la responsabilidad suprema de construir la arquitectura de la seguridad europea por ser “la organización europea más extendida”. Esto iba muy en consonancia con la necesidad psicológica de Rusia de tener un papel acorde con su tamaño de superpotencia. Dentro de esta propuesta se inscribían las sugerencias de convertir a la CSCE en una organización internacional según el Derecho Internacional, o la de establecer una auténtica división del trabajo entre las organizaciones internacionales de seguridad existentes en Europa, reservando a la CSCE una estratégica situación de coordinadora. Posteriormente, el ministro de Asuntos Exteriores ruso presentó otra propuesta, Kozyrev II, en Bruselas en el marco del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) en julio de 1994, en la que se ampliaba la primera.

Ante estas iniciativas rusas, las primeras reacciones de la Unión Europea (UE) fueron de cautela, pues no se deseaba en ningún momento dar una sensa-

⁸ Véase para una sintetizada exposición de las instituciones de la OSCE: Elia Cambón Crespo “La OSCE: ha nacido una organización”, *Papeles de cuestiones internacionales*, 63: 117-121 (1968).

⁹ Fue en esta V Conferencia donde la CSCE pasó a ser Organización, es decir se institucionalizó. Véase: misma autora, *Seguridad y Cooperación en Europa: de la CSCE a la OSCE*, Madrid: de UEM-CEES.(1997).

ción de rechazo categórico. La UE era consciente de que la CSCE constituía el único foro de encuentro entre Rusia y los países occidentales. La respuesta apresurada por parte de la Presidencia de la UE, que entonces recaía en Alemania, tenía un sentido claro: papel central para la CSCE sí, pero no “el” papel central; responsabilidad también, pero “no” responsabilidad suprema; conversión en organización internacional sí, pero existían dudas sobre si dicha propuesta podía alcanzar el consenso de todos los Estados que formaban la CSCE; división del trabajo desde luego, pues a nadie le interesaba la duplicación de esfuerzos políticos, ni sobre todo financieros. Además, el papel coordinador, que podía jugar la CSCE gracias a sus características peculiares nunca debía suponer una preeminencia jerárquica, sino que debía ir en la línea del documento de la UE sobre *mutually reinforcing institutions*. La cuestión central de la propuesta de Kozyrev era la “modernización” del proceso de toma de decisiones y de su puesta en práctica, precisamente por que intentaba buscar para Rusia el lugar destacado que le había sido negado en los demás foros de seguridad europeos. La propuesta planteaba la creación de un órgano directivo, un Comité Ejecutivo para la CSCE, similar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con no más de diez miembros, cinco de los cuales serían permanentes, EE UU, Rusia, Alemania, Francia y Gran Bretaña, y otros cinco rotativos. Con esta innovación Rusia se aseguraba su poder de veto, inaceptable para todo el resto de países europeos –hemos de recordar que el respeto a la igualdad soberana de los Estados es uno de los fundamentos de la CSCE, hoy OSCE–. La reacción de la UE y de los demás países de Europa Occidental fue también cauta en este sentido.

De todas formas, la delegación rusa presentó en las reuniones de los grupos de trabajo celebradas para la redacción de la Declaración política, un “Modelo de Seguridad europeo para el siglo XXI”, de carácter mucho más moderado, para una Europa que no se podía concebir sin Rusia. Este modelo proponía que la CSCE realizase una reflexión general sobre la arquitectura de la seguridad europea centrándose en una serie de puntos concretos. En primer lugar, había que iniciar un debate sobre un modelo general y global de la seguridad para el futuro de Europa, es decir, no tratar de subordinar a las otras estructuras europeas o euroatlánticas a la CSCE, sino al contrario proponer la participación conjunta de norteamericanos, europeos y rusos. En segundo lugar, había que tomar medidas oportunas para que en este debate entre los Estados participantes de la CSCE colaborasen parlamentarios, científicos, ONG, medios de comunicación, expertos en política internacional y diplomáticos. Además, solicitaba que bajo el amparo del Comité Permanente de la CSCE se crease un grupo de trabajo para coordinar los diferentes puntos de vista e igualmente un examen y análisis de los distintos enfoques y posiciones de los Estados participantes sobre los diversos aspectos de un modelo europeo de seguridad. Entre los países occidentales se tuvo la impresión de que la propuesta rusa con el nuevo rumbo podía prosperar y que iba a ser de este modo una de las compensaciones que los Aliados ofreciesen a Moscú para una mayor apertura de la Federación Rusa en relación con la ampliación de la OTAN. Siempre que el debate sugerido por los rusos no impidiese la libertad de acción de la OTAN, no había inconveniente alguno en dar satisfacción a Rusia, ya que esto permitía la libre expresión, en especial sobre un tema tan serio como era el futuro de la seguridad europea.

La UE, gracias en parte al empuje e interés de la Presidencia alemana, presentó numerosas propuestas consensuadas, adquiriendo finalmente un mayor protagonismo respecto a las iniciativas de las delegaciones de EE UU o de Rusia. La *Guideline* de la UE, aprobada por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados participantes de la CSCE, no consiguió, sin embargo, resolver uno de los temas fundamentales planteados en la Cumbre de Budapest: la integración de Rusia en una estructura de seguridad cooperativa. Pero, tal y como se cuestionaba el ministro de Asuntos Exteriores ruso, cooperar, ¿significa mantener una colaboración estrecha y sincera en los asuntos mundiales, o bien, una relación desigual en la que todos los derechos corresponden a una parte y todas las obligaciones a otra? Rusia juzgaba el concepto desde un planteamiento pragmático. Hoy, la seguridad cooperativa debe en primer término incluir el reconocimiento mutuo entre Rusia y EE UU como Estados con planteamientos similares, comprometidos con la democracia y con los derechos humanos y con un comportamiento responsable. Pero a esta estructura se añadía un factor que complicaba el concepto de seguridad cooperativa, es decir, la Alianza Atlántica, si se entendía como una organización para bloquear la expansión comunista. En la actualidad este diseño resulta doblemente inadecuado, puesto que la OTAN ya no tiene un enemigo militar y además, Rusia no forma parte de la misma. La propuesta rusa pretendía lograr la creación de una Europa unificada y sin bloques, dando precisamente una mayor relevancia a la CSCE, convirtiéndola en una organización amplia y universal, pues “fueron los principios democráticos de la CSCE los que ganaron la guerra fría y no la maquinaria militar de la OTAN”.¹⁰

Ante este panorama siguió habiendo desconfianza entre Rusia y Occidente, o mejor dicho entre Rusia y EE UU. De hecho, la Conferencia de Budapest estuvo ensombrecida por este enfrentamiento. Taxativamente, Kozyrev se negó a firmar en Bruselas dos documentos sobre las futuras relaciones de cooperación entre Moscú y la OTAN,¹¹ mostrando con este gesto el descontento de su país por el proyecto de ampliar la Alianza Atlántica a los países del Este de Europa. Efectivamente, el Congreso estadounidense había adoptado la decisión de ampliar la OTAN en primer término hacia los países del llamado Triángulo de Visegrado: Polonia, Hungría y República Checa. En noviembre de 1994, la Asamblea del Atlántico Norte ratificó esta decisión. El 1 de diciembre quedaron pues definidos en Bruselas los requisitos que debían cumplir esos países para poder ser miembros de la OTAN. Los rusos temían que la ampliación condujese a una nueva división de Europa, aislándoles. Por ello, deseaban el fortalecimiento de la CSCE, único foro paneuropeo en el que estaban presentes. Se estaba acuñando un nuevo

*Fueron los
principios
democráticos
de la CSCE
los que
ganaron la
guerra fría y
no la
maquinaria
militar de la
OTAN.*

¹⁰ Andrei Kozyrev, (1994) “En busca de una estrategia conjunta”, *Política Exterior*, vol.VIII, 39:39.

¹¹ Estos dos documentos eran: el Programa de Asociación individual y el Documento sobre el diálogo “especial” con Rusia, propuestos para su firma en diciembre de 1994. La negativa de Kozyrev a firmarlos ratificó la entrada en una etapa considerada como difícil en las relaciones Rusia-EEUU. Véase: María Angustias Caracuel Raya, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Madrid, Tecnos. (1997).

término para el mundo internacional: la *Paz Fría*,¹² que definía la tensión existente entre la superpotencia y la ex superpotencia, sin peligro aparente de guerra abierta. Al emprender esta política de ampliación de la OTAN hacia los países de Visegrado, convirtiéndola en un núcleo político-militar de la seguridad europea sin la participación de Rusia, EE UU y otros muchos países europeos hacían tabla rasa de los esfuerzos rusos por convertir a la CSCE en un instrumento eficaz y universal de la seguridad europea.¹³ El presidente Bill Clinton, en su discurso ante la Cumbre de Budapest, abogó por una "OTAN fuerte" que no podía rechazar a ningún país que aceptase sus principios, y por una OTAN que no iba a permitir que ningún país vetase su eventual ampliación hacia el Este de Europa, refiriéndose tácitamente al bloqueo que Rusia pretendía ejercer. Afirmó, además que la tarea de la CSCE debía continuar siendo exclusivamente de carácter político, relegando todo papel defensivo a la OTAN.

Merece destacar, entre otras intervenciones, la del entonces presidente de la República francesa, François Mitterrand, quien denunció abiertamente los planes de ampliación de la OTAN criticándolos por "no tener en cuenta la sensibilidad rusa y su histórico complejo de vivir rodeada". Añadió que "nada sería peor que dar la sensación de que se han reconstruido los bloques". Una baza a favor de Rusia era necesaria, y el más alto cargo francés tomó la iniciativa. También el presidente del Gobierno español, Felipe González, se mostró receptivo a los argumentos esgrimidos por Rusia. En su discurso afirmó que los Estados participantes de la CSCE debían evitar decisiones que pudiesen conducir a situaciones potencialmente creadoras de nuevas divisiones, y que debían concentrarse en reforzar las vías que pudiesen conducir a una Casa Común Europea, recordando lo que ya había defendido el líder soviético, Mihail Gorbachov. Para el dirigente español, la OTAN era un "elemento fundamental de nuestra seguridad", siendo ésta una primera baza a favor de EE UU, "pero su desarrollo y adaptación ha de hacerse con carácter integrador, con plena compatibilidad y con el desarrollo de una plataforma más amplia, como es la CSCE", segunda baza, esta vez a favor del Presidente de la Federación rusa, Boris Yeltsin.

Los acontecimientos desbordaron todas las expectativas de triunfo: la incertidumbre de la transición de Rusia, la falta de solución en el conflicto de los Balcanes y la impaciencia de los países de Visegrado por integrarse en la OTAN, oca-

¹² Término utilizado por Boris Yeltsin en su discurso de clausura ante la Cumbre de Budapest, 5 de diciembre de 1994: "si la intención es trasladar las fronteras de la OTAN hasta los confines de Rusia, déjenme que les diga una cosa: ninguna potencia está dispuesta a vivir con la carga del aislamiento (...). Europa no se ha liberado todavía de la Guerra Fría, pero está ya en peligro de caer en una Paz Fría".

¹³ Rusia es miembro de la Asociación para la Paz (APP) desde el 22 de junio de 1994, adhesión que precisamente fue firmada por el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Andrei Kozyrev. El objeto de la APP es establecer canales de ayuda a los países de Europa Central y Oriental en aras de una profundización en el trabajo diario de la OTAN. Los estados que han adherido a la APP, 27 estados todos ellos miembros de la OSCE, tuvieron que firmar un documento-marco en virtud del cual se comprometían a respetar los principios básicos de la democracia y la seguridad mutua y posteriormente cada estado bilateralmente con la OTAN podía negociar su propio programa de asociación individual.

sionando el enfrentamiento dialéctico entre Rusia y USA. La OSCE vivía un momento poco propicio para definir una nueva estructura de seguridad futura; más que esbozar grandes proyectos para el siglo XXI, debía impedir que estallase una nueva guerra fría en Europa.

La Cumbre de transición: Lisboa 1996

El 3 y 4 de diciembre de 1996, en Lisboa, la OSCE dio un discreto paso en la reforma de sus estructuras en la dirección que Rusia venía pidiendo desde hacía años. El documento final de la Cumbre de Lisboa logró articular un espacio de seguridad común para Europa, libre de líneas divisorias y en el que los Estados debían ser socios en igualdad de condiciones. Este último concepto es esencial en la filosofía de la OSCE, y está especialmente recogido en el punto 7 de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa; reza así:

“7. [...] Cada Estado participante respetará los derechos de todos los demás [...]. No fortalecerán su seguridad a expensas de la seguridad de otros Estados. Dentro de la OSCE ningún Estado, organismo o grupo podrá tener mayor responsabilidad que otro respecto del mantenimiento de la paz, ni podrá considerar a ninguna parte de la región de la OSCE como su esfera de influencia.”

La OSCE en Lisboa tuvo el cometido de potenciar sus tareas, en tanto continuase siendo la única organización euroatlántica-asiática en la que Rusia estaba presente en pie de igualdad con EE UU, siendo este punto el más controvertido, sobre todo entre los dos “colosos”. Moscú seguía pretendiendo fortalecer la capacidad decisoria de la OSCE como futuro centro de diálogo y cooperación entre sus 54 miembros,¹⁴ mientras que EE UU seguía defendiendo a la Alianza Atlántica como eje central de la seguridad para Europa. Ante el inoperante desacuerdo, la UE rompió una lanza a favor del consenso. Se mostró radicalmente opuesta a los dos planteamientos, y presentó una nueva propuesta conciliadora: la Plataforma de Seguridad Cooperativa, que buscaba establecer mecanismos de interacción entre la OTAN para cuestiones militares, la UE más fuerte desde el punto de vista económico y político, y la OSCE como centro de discusión de los grandes temas. Se reconocía así que el concepto de seguridad no responde únicamente a criterios militares, sino que también abarca el respeto de los valores democráticos, el reconocimiento de los derechos humanos y la defensa de una economía de mercado.¹⁵

¹⁴ La OSCE tiene 55 miembros, pero la República de Yugoslavia (Serbia-Montenegro) está suspendida desde 1992 por la guerra de Bosnia-Herzegovina.

¹⁵ La Seguridad tienen carácter multidimensional. Conferencia de las Naciones Unidas sobre las relaciones entre el desarme y el desarrollo, 1987: “La Seguridad tiene no sólo aspectos militares, sino también aspectos económicos, sociales, humanitarios y de derechos humanos”.

EE UU no tenía especial interés en que la OSCE pasase a ser mucho más que un club de debate cualificado y de especial trascendencia.

Así, la preocupación central de esta Cumbre fue calmar los recelos de Rusia e intentar superar las divergencias entre estadounidenses y rusos respecto a la ampliación de la OTAN y al concepto de la seguridad en Europa. Quizá la ausencia en Lisboa de Boris Yeltsin y de Bill Clinton (por razones distintas, no obstante) fuese un claro indicativo de la difícil sintonía que ambos países mantenían. El primer ministro ruso, Víctor Chernomirdin, fue la persona que representó a la Federación Rusa, mostrándose absolutamente irreductible en sus afirmaciones, “estamos categóricamente en contra de los planes de la Alianza Atlántica”, refiriéndose a la inminente ampliación, ya hoy consumada, “la OSCE debe convertirse en el eje de la futura estructura de seguridad europea”, “Rusia quiere participar activamente en el proceso de construcción del nuevo sistema”, “no se puede aislar a Rusia en este contexto”, “Rusia es Europa, es nuestra casa y estamos muy lejos de mostrarnos indiferentes sobre el tipo de casa que debe ser”, “no queremos que el sistema de seguridad sea construido sin Rusia”. El Canciller alemán, Helmut Kohl, defendió la relación “especial” que su país mantiene con Rusia y con Francia, alineándose con los rusos en la pretensión de dar mayor relevancia a la OSCE, señalando que “un orden de seguridad duradero sólo se conseguirá con Rusia y no contra Rusia”. Asimismo, Francia, por boca del presidente de la República, Jacques Chirac, también abogó por la potenciación de la OSCE como “instrumento natural de la diplomacia preventiva y de la consolidación de la paz en el continente”; además, “Francia desea que la iniciativa gestada sobre la seguridad en Lisboa encuentre su culminación en un Tratado o en una Carta sobre la seguridad europea”. Muchos interpretaron que Francia seguía deseando establecer, al menos en territorio europeo, una clara primacía de la OSCE sobre la OTAN. A este respecto, huelga decir que la decisión de la Cumbre de Budapest de transformar la antigua Conferencia en Organización encontró la radical negativa de EE UU. El vicepresidente estadounidense Al Gore, que representó a su país en Lisboa, tras elogiar el papel de la OSCE manifestó la voluntad de EE UU de apoyar las misiones de paz, pero mostró su oposición a dotar a esta Organización de base jurídica, porque ello supondría reforzar su papel y la posibilidad de llegar a ensombrecer a la OTAN. EE UU no tenía especial interés en que la OSCE pasase a ser mucho más que un club de debate cualificado y de especial trascendencia, por lo que la seguridad europea de la posguerra fría tampoco parecía que fuera a nacer en Lisboa.

No obstante, el 27 de mayo de 1997, Rusia firmó en París el Acta Fundamental sobre las Relaciones, Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y la Federación Rusa, que suponía una asociación de seguridad estrecha y permanente. Fue una fórmula para acomodar las inquietudes de Moscú ante la nueva arquitectura europea esbozada desde Washington. No obstante, se trató de un acuerdo forzoso, puesto que Rusia seguía y sigue afirmando que “la OTAN es un anacronismo de la Guerra Fría”,¹⁶ y para los rusos no hay ningún argumento que justifique el mantenerla después de la disolución del Pacto de Varsovia. Además, aún reconociendo los “resultados serios” tras la firma del Acta, consideran que el

¹⁶ Declaraciones de Yuri Masliukov, primer viceministro ruso, *La Vanguardia* 8 de abril de 1999 (en referencia a la pregunta “¿considera diplomáticamente “seria” el Acta Fundacional Rusia-OTAN?”).

modelo europeo de seguridad no debe consistir exclusivamente en las relaciones Rusia-OTAN o entre Rusia y otros países.¹⁷ Persistente en sus principios de ex superpotencia soviética, como alternativa a la ampliación de la OTAN, la Federación Rusa en la actualidad propone crear un sistema de seguridad europea que garantice los intereses de todos los países, tanto de los miembros de alianzas político-militares como de los que no forman parte de ellas. Insiste en que dicho sistema se debe basar en la OSCE como “la más representativa y universal organización paneuropea”. Por esta razón, Moscú sigue haciendo llamamientos para elaborar rápidamente y aprobar en la Cumbre de la OSCE en noviembre de este año en Estambul,¹⁸ la Carta de Seguridad Europea, documento que debe desarrollar y concretar la visión de un espacio común de democracia y seguridad.

Expectativas

Para Europa, dijo Dostoievski, Rusia es uno de los enigmas de la esfinge. Por ello, los europeos debemos conocerla y descifrarla, viéndola con realismo, tal y como es y no tal y como nos gustaría que fuera. Además, Europa tiene que aceptar su propia situación geográfica y no puede rechazar ninguna de sus vertientes atlántica, mediterránea y continental-euroasiática. Con este espíritu se debe resolver el problema de la ampliación y adaptación de las organizaciones políticas y económicas y las estructuras de seguridad europeas, tratando de dar respuesta a las preocupaciones legítimas de Rusia. La construcción de una arquitectura de seguridad para el continente debe dar lugar a un espacio de seguridad común basado en la cooperación, que tenga en cuenta los legítimos intereses de todos los países europeos, y en particular de Rusia, de ahí la importancia que acertadamente España concede a la potenciación de la OSCE y a la elaboración de un modelo común y comprensivo de seguridad para el siglo XXI, que otorgue un papel relevante a las relaciones cooperativas y de igualdad entre las distintas organizaciones de seguridad existentes.¹⁹ Resulta necesario desarrollar una estrategia europea por parte de la comunidad internacional y por parte de Europa, presidida por unos principios básicos contenidos esencialmente en los textos fundamentales de la OSCE (Acta Final de Helsinki, Carta de París, etc.). Un esfuerzo que debe ser compartido por la comunidad internacional, en especial por EE UU y Rusia.²⁰

¹⁷ Discurso ante el Plenario de la 6ª Reunión Ministerial de la OSCE, el 18 de diciembre de 1997, en Copenhague de E. Primakov, ministro de Asuntos Exteriores de Rusia.

¹⁸ Según fuentes diplomáticas de las OSCE, los rusos hubiesen deseado celebrar la Cumbre de Estambul a finales de 1998, respetando el carácter bianual de las mismas y para una pronta aprobación de la Carta de Seguridad, sin embargo EEUU apostó por aplazarla hasta después de la Cumbre de la OTAN de abril de 1999, en la cual los tres nuevos Estados miembros de la OTAN (Hungría, Polonia y República Checa) iban oficialmente a quedar incorporados.

¹⁹ Abel Matutes (1996) “España en Europa”, *Política Exterior*, 52: 95-105.

²⁰ Felipe González (1999) “Ideas para una estrategia europea con vistas a la democratización de la República Federal de Yugoslavia y la estabilización de la región”, *El País*, 8 de abril de 1999.

“Ya no existe la Unión Soviética, y Rusia no amenaza a nadie. Pero ahora parece como si nos avergonzara ser tan grandes y torpes que no sabemos dónde meternos. De hecho a Rusia sólo le queda un camino: ser garante de la paz. Es decir, ser ese “gigante” que está obligado no sólo a no empujar a nadie por la calle para no hacerle daño, sino a caminar con la cabeza inclinada, y defender a todos los que caminan a su lado”.²¹ Por supuesto que Moscú trata de reforzar sistemáticamente el papel multilateral de la ONU, y por supuesto el de la OSCE, deseando una verdadera multipolaridad mundial en la que pueda seguir conservando el *status* de gran potencia respaldado por su arsenal atómico y con esferas de influencia como las que tiene reconocidas de facto. Además, el *niet* ruso a la ampliación de la OTAN es un claro ejemplo de la intención de establecer el espíritu de seguridad en sustitución del espíritu de defensa. Los intereses de Rusia quedarían satisfechos si se abordaran las cuestiones de seguridad efectivamente a partir de planteamientos basados en la colaboración, incluyendo en el concepto, cooperación estrecha con todas las organizaciones internacionales, ONU, OSCE, Consejo de Europa, y por supuesto OTAN, a fin de superar los estereotipos de la Guerra Fría y esbozar respuestas válidas a los nuevos retos de seguridad que bien podrían amenazar a la Comunidad Internacional en el siglo XXI.

²¹ Boris Yeltsin (1995) *Los diarios del Presidente*, Barcelona, Plaza & Janés.