

Real Instituto El Cano.- 2007: Presidencia española de la OSCE.- Documento de Trabajo 2007/1.- Edit. Real Instituto El Cano. Madrid, 2007; págs. 20-32.

La OSCE en el nuevo orden internacional

Rafael Caldach Cervera

Catedrático de Relaciones Internacionales

-Universidad Complutense de Madrid-

INDICE

- 1.- Las dimensiones básicas de la estructura política internacional
- 2.- La OSCE ante los dilemas del orden político internacional: gobernabilidad, legalidad y seguridad.
- 3.- Análisis DAFO de la OSCE

1.- Las dimensiones básicas de la estructura política internacional

Cuando se aborda el estudio de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (en adelante OSCE), estamos entrando de lleno en el ámbito de la política internacional. Con demasiada frecuencia el ciudadano y no pocos intelectuales asocian la idea de la política con el ejercicio del poder, especialmente en su dimensión coactiva, y las características del Estado contemporáneo. En este estudio el término *política* lo utilizaremos en su acepción más general y originaria, es decir *el conjunto de valores, principios, instituciones y relaciones que generan, sustentan o alteran el orden de convivencia general de una sociedad*. Con arreglo a esta definición, resulta imposible articular una sociedad, ya sea nacional o internacional, sin que sus miembros hayan logrado establecer algún tipo de entendimiento coincidente sobre cuales deben ser las formas y reglas de su convivencia en común. Ese entendimiento colectivo se alcanza a través de un proceso histórico, más o menos largo y violento, al que podemos denominar *proceso constituyente*, del que emerge el verdadero pacto o *contrato social* que sólo de un modo incompleto queda recogido en los textos jurídicos, ya sean internacionales o constitucionales.

Si me he detenido en estas consideraciones previas es porque precisamente la Sociedad Internacional, especialmente la que nos ha tocado vivir a caballo entre dos milenios, se caracteriza por tres rasgos diferenciales respecto de las sociedades existentes en el seno de los Estados: su *complejidad*, derivada del creciente número y la diversidad de los grupos que la integran; su alto grado de *descentralización del poder* y, finalmente, su *escasa organización institucional* que, en buena medida, es un resultado provocado por las dos características previas.

Desde esta perspectiva, la estructura política internacional está actualmente dominada por grandes contradicciones que se convierten en dilemas a la hora de tomar las decisiones y llevar a cabo las acciones que se consideran más idóneas para superarlas. Se trata de las contradicciones y dilemas que afectan a la organización del poder internacional, su plasmación en normas jurídicas y las garantías que deben establecerse para limitar el conflicto, evitando la violencia, al mismo tiempo que se alcanza el cumplimiento de las leyes internacionales. El resultado es una compleja vertebración de cuatro categorías de relación

internacional: cooperativa; conflictiva; asociativa y comunicativa, cada una con sus actores, sus lógicas internas de desarrollo y sus formas predominantes de realización..¹

La evolución que ha experimentado Europa desde una concepción esencialmente basada en la seguridad, en buena medida debida a las dos guerras mundiales y la bipolaridad, hasta vincular la seguridad con la cooperación es la historia de dos grandes procesos: el de la integración europea y el de la institucionalización de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (en adelante CSCE). Paradójicamente, mientras en la construcción comunitaria primaron las concepciones funcionalistas y el desarrollo de un nuevo sistema jurídico supranacional, incapaz de incorporar las cuestiones de seguridad y defensa hasta 1991, en el caso de la CSCE el Acta de Helsinki (1975) dejó clara que la prioridad era la seguridad continental abriendo las vías de la diplomacia, la cooperación multilateral y la protección de los derechos humanos como instrumentos decisivos para garantizarla.

Convertida en un instrumento clave del proceso de distensión de los años 70, la CSCE experimentó avances y estancamientos, pero el balance fue lo suficientemente positivo para que se llevase a cabo su transformación en organismo intergubernamental en 1995.² Sin embargo, la desaparición del Pacto de Varsovia y, más tarde, de la propia URSS junto con el paralelo proceso de ampliación y desarrollo de la UE y de la OTAN, han reducido sustantivamente el protagonismo y eficacia alcanzados por la conferencia multilateral, hasta el punto de suscitar entre las cancillerías y los analistas la idea de que la OSCE es una organización en crisis.³

En el momento en que España accede a la presidencia de esta organización, surge la oportunidad de realizar una profunda reflexión sobre su presente y su futuro en el contexto de un proceso de transformación estructural del orden mundial y europeo.

2.- La OSCE ante los dilemas del orden político internacional: gobernabilidad; legalidad y seguridad.

Como en toda transformación estructural, la emergencia de un orden político internacional, tras el final de la descolonización y la bipolaridad, suscita una serie de dilemas que los gobiernos y las sociedades tiene que resolver para generar y consolidar el nuevo orden de convivencia entre los países. Estos dilemas afectan a tres ámbitos fundamentales: la organización del poder internacional; las normas y principios que deben regir las relaciones entre los Estados y, por último, las medidas coactivas incluido, en último extremo, el uso de la fuerza. En otras palabras, las cuestiones relacionadas con la *governabilidad*, la *legalidad* y la *seguridad*.

El primero de los dilemas que enfrenta la sociedad internacional es el relativo a la organización del poder político o, si se prefiere, el dilema de la difícil y precaria *governabilidad internacional*. Este dilema general surge de la concurrencia de cinco contradicciones esenciales que aquejan a los fundamentos mismos de la estructura política internacional y que son:

¹ - Para un análisis del concepto de relación internacional y de sus cuatro categorías básicas véase:

Calduch, R.- Relaciones Internacionales.- Edit. CEURA, Madrid 1991; págs. 85-103.

² .- Un excelente estudio sobre la evolución de la CSCE hasta alcanzar su conversión en OSCE se ha realizado por: **Cambón, E.- Seguridad y Cooperación en Europa: de Conferencia a Organización.-** Edit. Universidad Europea-CEES Ediciones. Madrid, 1997.

³ .- **Dunay, P.- The OSCE in Crisis.- Chaillet Paper nº 88** (Abril 2006).

1. La contradicción entre las aspiraciones de Estados Unidos a ejercer una *hegemonía unilateral* y la necesaria *hegemonía compartida* que impone la gestión mundial de las amenazas a la paz y la seguridad.

A pesar de los reiterados esfuerzos que las sucesivas administraciones norteamericanas han desplegado, desde comienzos de los años noventa, para desempeñar un liderazgo mundial exclusivo en el terreno diplomático y militar, lo cierto es que desde la guerra de Vietnam, salvo las marginales intervenciones militares en la isla de Granada y en Panamá, los Estados Unidos no han intervenido militarmente sin el concurso de sus aliados europeos o regionales.

Contrariamente a la tesis de **Kagan**, el concurso de la diplomacia y las fuerzas armadas de los aliados europeos han sido consideradas por la Casablanca como un factor político decisivo a la hora de tomar sus decisiones estratégicas. En Somalia; en los Balcanes; en Afganistán o en Irak, Estados Unidos ha tratado siempre de involucrar a sus aliados europeos, especialmente al Reino Unido y Francia, no tanto o no sólo como un gesto de confianza política como por su incapacidad para asumir de modo unilateral y con éxito los esfuerzos militares, económicos, diplomáticos y opinión pública a sus intervenciones militares.⁴

Naturalmente, desde la perspectiva de las potencias europeas, la colaboración con Washington responde a una doble necesidad. Por una parte, la colaboración política y militar con Estados Unidos refuerza la seguridad continental y la estabilidad política europeas. A pesar del desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), cuya plenitud logística y operativa no se alcanzará hasta que los europeos dispongan de su propio *avión de transporte estratégico* junto con la red de satélites de posicionamiento GPS, conocido como el *Proyecto Galileo*, Europa seguirá teniendo una necesidad básica de alianza con Estados Unidos para su propia seguridad y defensa antes las amenazas existentes en regiones como los Balcanes, el Mediterráneo Oriental, el Cáucaso, Oriente Próximo o el Magreb y ante el auge del terrorismo internacional.

En segundo término, la proyección mundial de algunas de las potencias europeas, especialmente el Reino Unido, Francia y Rusia, no pueden obviar ni ignorar el necesario concurso de las tropas norteamericanas y de la presión diplomática, política o económica que Estados Unidos puede llegar a ejercer. La articulación de una OTAN ampliada y con la presencia de Rusia, unido a la voluntad explícita de convertirla en una alianza con proyección militar a escala mundial ilustra, más que ningún otro argumento, la realidad de esta hegemonía compartida.⁵

Desde el origen de la CSCE, el principio que se impuso y al que debió, en buena medida sus principales aportaciones a la seguridad europea, fue el de la hegemonía compartida. Ello fue más una respuesta necesaria a las condiciones de liderazgo que cada superpotencia había

⁴ - **Kagan, R.**- Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial.- Edit. Santillana de Ediciones Generales S.L., Madrid,2003.

⁵ - El nuevo concepto estratégico adoptado en el Consejo Atlántico de Washington (1999) y la nueva estructura institucional aprobada en el Consejo Atlántico de Praga (2002) constituyen las bases políticas y jurídicas que sustentan la transformación de la OTAN de una alianza regional a otra de alcance mundial.

“*Is the Fundamental Nature of the Transatlantic Security Relationship changing?*”.- NATO Review (Spring 2001); págs. 15-19.

Hopkinson, W.- “*Elargissement: une nouvelle OTAN*”.- Cahiers de Chaillot, nº 49 (2001).

Instituto Español de Estudios Estratégicos.- “*El concepto estratégico de la OTAN un punto de vista español*”.- Cuadernos de Estrategia, nº 110 (Septiembre 2000).

impuesto a los países aliados de su esfera de influencia político-militar, pero lo cierto es que el Acta de Helsinki (1975) fue el resultado de un entendimiento político entre Estados Unidos y la URSS para asegurar la paz en Europa mediante medidas de cooperación y confianza, que fue avalado por todos los demás países, incluidos los neutrales y neutralistas, obligándose todos ellos a evitar cualquier medida unilateral.

La CSCE fue, por tanto, decisiva en el desarrollo de una hegemonía, ciertamente limitada a Europa y América del Norte, que fue compartida simultáneamente entre las dos superpotencias y de ambas con todos los demás países de la región, es decir una hegemonía compartida horizontal y verticalmente. La experiencia política y diplomática acumulada gracias a la CSCE sobre el alcance y limitaciones de la hegemonía compartida ha sido decisiva para la configuración básica del orden político internacional de las dos últimas décadas.

La política soviética de la *perestroika* y la *glasnost* implantada por Gorbachov, que dio origen a la doctrina de la *casa común europea* para definir las nuevas relaciones entre ambos bloques político-militares y abrió el camino a la reunificación alemana, fue la herencia directa de una hegemonía compartida plasmada en el Acta de Helsinki y desarrollada durante década y media. Sin embargo, esta forma de organización del poder internacional europeo poseyó una nada despreciable hipoteca: el *principio de unanimidad*. Un principio que no debe interpretarse políticamente en el sentido de igualdad real de voto sino como la necesidad política de adoptar las decisiones por consenso o unanimidad y no por mayorías.

La aplicación de este principio dio un poder de participación efectiva en la toma de decisiones a todos los países europeos, con independencia de su poder político y militar, pero también ofreció a las grandes potencias la oportunidad para ejercer su influencia hegemónica y su poder diplomático de una forma institucional y eficaz. La precondition necesaria para el ejercicio de esta hegemonía compartida fue la articulación de un sistema de representación y decisión multilateral en el que debían participar todos los países de la región, sin ninguna exclusión por motivos políticos o ideológicos. La historia de las negociaciones previas a la constitución de la CSCE son extraordinariamente reveladoras de cómo esta precondition se fue abriendo camino a pesar de las resistencias que imponía la bipolaridad.⁶

2. La permanente coexistencia del *estatalismo*, el *regionalismo* y el *universalismo* del poder internacional, provocada por la concurrencia de estos tres ámbitos del ejercicio del poder político como resultado de la emergencia de problemas que desbordan el marco de competencias exclusivas de la soberanía de los Estados.

La tensión entre las pretensiones norteamericanas de ejercer una hegemonía unilateral y la realidad de una hegemonía compartida, a la que nos hemos referido, traduce una contradicción mucho más profunda y de mayor alcance estructural. En efecto, hace ya varias décadas que los especialistas subrayan la incapacidad del *paradigma estatalista* para explicar la complejidad de las relaciones internacionales. La emergencia de problemas y relaciones que superan las limitadas capacidades del Estado, es consecuencia de la concurrencia histórica de diversos fenómenos entre los que destacan: la proliferación de las armas de destrucción masiva; la consolidación de una economía mundial; la difusión de los medios de comunicación de masas con un alcance transnacional; el grave deterioro medioambiental o la incipiente configuración de una civilización universal.

⁶.- **Rupérez, J.**- Europa entre el miedo y la esperanza.- Edit. EDICUSA. Madrid, 1976.

Para hacer frente a estas nuevas realidades, los Estados han desarrollado una doble estrategia de acción internacional. Por una parte se han agrupado los países de una misma región dando origen a organizaciones regionales. Por otro, han concluido acuerdos, celebrado conferencias y constituido organismos mundiales para abordar los retos que trascendían los límites regionales o sectoriales. En ambos casos el resultado ha sido la aparición de nuevos actores internacionales que comparten, limitan o disputan competencias que hasta hace poco se consideraban exclusivas de la soberanía de los Estados.

Naturalmente no existen unos criterios claros e indiscutibles para determinar qué competencias deben seguir siendo estatales y qué funciones deben asumirse por los nuevos actores regionales o universales. Ello está provocando la proliferación de los modelos de organización o integración que adoptan los países y con ellos una creciente heterogeneidad y complejidad de la sociedad internacional, que dificulta la formación de consensos generales en cuanto a la primacía de los poderes, normas e instituciones internacionales respecto de las estatales.⁷

Desde sus orígenes, la CSCE se articuló siguiendo el modelo de un *regionalismo* ampliado. A pesar de su denominación, aceptó que la seguridad en Europa no dependía sólo de los países europeos sino que, al menos desde la Segunda Guerra Mundial, había quedado asociada a la intervención de Estados Unidos y Canadá. Se constituyó como una conferencia multilateral euro-atlántica, con la conciencia de que su influencia alcanzaba más allá de los Urales. La desmembración soviética y la posterior transformación en la OSCE, no han cambiado esa concepción regionalista ampliada que existía desde los orígenes, aunque ello haya ocasionado el ingreso de nuevos miembros europeos y asiáticos que con anterioridad formaban parte de la Unión Soviética.

Por otra parte, la CSCE compaginó el regionalismo ampliado originario con el reconocimiento y respeto de los poderes estatales de sus miembros. No podía ser de otro modo en una institución multilateral que nacía gracias al apoyo concedido por las dos superpotencias mundiales y en un contexto político y militar de creciente distensión. Se trataba, en definitiva, de construir un nuevo regionalismo euroatlántico, desde la confianza y la cooperación, que complementara el viejo regionalismo de naturaleza aliancista. Desde esta perspectiva, la CSCE abrió nuevos caminos de cooperación interestatal que contribuyeron a cambiar la división imperante en Europa.⁸ En buena medida la creación de la OSCE fue, al mismo tiempo, el éxito del camino iniciado en Helsinki hacia la reconciliación europea y el tránsito hacia una institucionalización organizativa del regionalismo euroatlántico que superase el excesivo estatalismo de la CSCE.

3. La inevitable tensión entre la *legalidad*, tal y como aparece recogida por las normas jurídicas y trata de ser aplicada por las instituciones internacionales, según unos patrones

⁷.- Los principios de *atribución* y *subsidiariedad* en el seno de la Unión Europea constituyen un ejemplo claro de esta tensión entre estatalismo y regionalismo. Véase el art. 9 de la Constitución Europea.

Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, DOCE C169 de 18 de Julio de 2003.

⁸.- Como indicó en su momento Morán: “*Puede decirse que la importancia del Acta no reside tanto en sus especificaciones como en el mismo hecho de su firma y en la dinámica que crea. (...) La Conferencia pudo celebrarse y alcanzar el éxito relativo que tuvo debido a una nueva paridad militar y a la conciencia de que la distensión no estorbaba, sino que planteaba, en otro plano, la consecución de los objetivos de cada campo. Los intereses comunes se iban imponiendo.*”

Morán, F.- Una política exterior para España.- Edit. Planeta. Barcelona, 1980; pág. 284

y valores establecidos por los países occidentales desarrollados, de una parte, y la dispersa o, incluso, confusa *legitimidad* resultante de la pluralidad de valores y principios que sustentan las diversas culturas y civilizaciones que coexisten en el seno de la sociedad internacional.

La dificultad para alcanzar consensos universales que generen nuevas normas jurídicas internacionales o que consoliden la aplicabilidad de las existentes, se ve agravada por la coexistencia de culturas y civilizaciones muy distintas en el seno de una misma sociedad internacional, ampliándose la brecha que impera entre la *legalidad* y la *legitimidad*. Esta brecha posee una doble dimensión: la que enfrenta la estatalidad con la internacionalidad y aquella otra que se desarrolla en el estricto marco internacional.

En efecto, los Estados cuanto más hayan consolidado determinados sistemas políticos en su interior mayor será también el grado de desarrollo legal y de legitimidad que ostentarán. Por ese motivo resulta comprensible que los poderes estatales intenten hacer prevalecer su orden de legalidad y legitimidad internas sobre las que cimientan las relaciones con otros países. Pero en ese esfuerzo chocan inexorablemente con la evidencia de que ni pueden eludir las relaciones con otros Estados ni, mucho menos, pueden evitar la necesidad de abordar problemas y realidades estrictamente interestatales. De ello deriva un conflicto entre una *legitimidad estatal* que se arraiga en la base social de cada Estado y que constituye uno de los fundamentos de su poder político y una *legalidad internacional* que trata de regular las relaciones entre los estados para hacerlas compatibles con un orden mínimo de colaboración interestatal funcional y eficaz.

Pero existe otra fuente de conflicto entre la legalidad y la legitimidad que surge y se desarrolla en el estricto contexto internacional. Es la que resulta del imperativo de organizar la convivencia interestatal según determinadas normas comunes a las que se les atribuye obligatoriedad y que, por tanto, se las considera legales aunque históricamente fueron creadas por las sociedades y los Estados occidentales desarrollados que las impusieron al resto de países con culturas diferentes. No puede extrañarnos que para estas últimas, esta *legalidad internacional* choque frontalmente con su *legitimidad cultural o civilizatoria*, induciéndoles a ignorar o violar abiertamente esa legalidad internacional. Esta contradicción es una de las principales causas, sino es la fundamental, de la dificultad que existe para hacer avanzar la codificación y extender la aplicación de las leyes internacionales.⁹

En este terreno, la creación de la CSCE respondió a una estrategia basada en la *legalidad internacional* con el fin de reconciliar la *disparidad de legitimidades* políticas y culturales que concurrían en Europa. En efecto, existía una contradicción de legitimidades político-ideológicas entre los países occidentales y los países comunistas cuyas fronteras estaban bien definidas, pero también había una concurrencia plural y confusa de lenguas, religiones y etnias, que trascendían las fronteras y creaban importantes problemas de minorías.

La *Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes*, contenida en el Acta de Helsinki, consolidó el marco legal que debía regular las diferencias de legitimidad político-ideológica imperante entre los países europeos. En cambio, la regulación de las diferencias de legitimidad cultural se realizó de un modo más ambiguo y

⁹ - **Reus-Smit, Ch.**- *The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions.*- International Organization, vol. 51, n° 4 (1997); págs. 555-589.

Kahler, M.- "*Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization*".- International Organization, vol. 54, n° 3 (2000); págs. 661-683.

disperso. Una parte de esa regulación legal se realizó en el apartado relativo a los derechos humanos, pero también hay referencias específicas en otros apartados como el de los contactos entre personas, incluyendo el derecho a la reunificación familiar, o el de los procesos migratorios. Precisamente esas diferencias de legitimidad provocaron discrepancias importantes a la hora de interpretar el cumplimiento de la legalidad establecida en el Acta, ocasionando alguno de los períodos críticos como el que ocurrió durante la Conferencia de Madrid.

En la actualidad, la problemática de las minorías constituye una de las áreas prioritarias y de mayor proyección futura de la actividad de la OSCE, ya que la labor de prevención y protección desarrollada través del Alto Comisionado para las Minorías se está demostrando decisiva para la resolución pacífica de algunos de los conflictos surgidos por la violación de derechos básicos de estas colectividades.¹⁰

4. La necesidad de recurrir a la *diplomacia asociativa* junto con la tradicional *diplomacia institucional* para poder articular nuevas formas de relación interestatal y abrir nuevos cauces de vinculación con actores internacionales no estatales como las ONG, las empresas multinacionales, etc.

La dinámica generada por la tensión entre estatalidad, regionalismo y universalidad, unido a la dialéctica entre legalidad y legitimidad han favorecido el recurso por los Estados de fórmulas diplomáticas como la *diplomacia asociativa*, que descansa sobre la premisa de la estatalidad y que se orienta a articular la cooperación multilateral para realizar determinadas actuaciones internacionales de carácter transitorio: operaciones de pacificación; intervenciones de carácter humanitario; desarrollo de programas de cooperación; etc. Los rasgos característicos de este tipo de diplomacia es su *interestatalidad, multilateralismo, especificidad y temporalidad*. Alternativamente los países recurren a la *diplomacia institucional*, es decir aquella que se orienta a vertebrar de forma estable y duradera las relaciones interestatales con un alcance mundial o estrictamente regional. El objetivo último de esta fórmula diplomática es el de constituir o participar en organizaciones internacionales, ya sean generales o especializadas, con el fin de potenciar de un modo estable su cooperación internacional. Las características más sobresalientes de esta tipo de diplomacia son la *internacionalidad, el multilateralismo y la permanencia temporal*.

Aunque ambas formas de diplomacia surgen y se desarrollan a lo largo de los dos siglos precedentes, su importancia actual se debe al importante crecimiento que se ha producido en el número de países que forman parte de la sociedad internacional como fruto del proceso descolonizador, junto con el creciente protagonismo de nuevos actores internacionales que desempeñan actividades esenciales en distintas parcelas políticas, económica o culturales de la vida internacional.¹¹

Desde luego el núcleo central de la CSCE se articuló siguiendo el modelo de la diplomacia clásica multilateral, lo que resultaba comprensible en un contexto euroatlántico dominado todavía por la bipolaridad. Sin embargo, desde 1975 se percibió claramente que el desarrollo

¹⁰ - **Calduch, R.**- “Soluciones regionales para la protección internacional de las minorías en Europa”.- **García Rodríguez; I. (ed.)**.- Las Minorías en una sociedad democrática.- Edit. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares. Alcalá de Henares, 2001; págs. 95-126.

¹¹ - **Downs, G.W.; Rocke, D.M.; Barsoom, P.N.**- *Managing the Evolution of Multilateralism*.- International Organization, vol. 52, nº 2 (1998); págs. 397-419.

de las relaciones comerciales, industriales y financieras; el intercambio científico y tecnológico; la promoción del turismo o la cooperación humanitaria requerían del concurso de organizaciones no gubernamentales y colectividades sociales. La vía para el progresivo desarrollo de una diplomacia asociativa, que incorporase a los diversos sectores sociales en la aplicación de las políticas estatales, quedó así establecida en el Acta.¹²

Frente al formalismo y la rigidez de la diplomacia clásica que había caracterizado la bipolaridad durante las décadas precedentes, se introdujo una dinámica de flexibilidad en las relaciones interestatales que se demostraría decisiva para alimentar la confianza recíproca entre los bloques y facilitar los procesos de transición cuando se produjo el fin de esa bipolaridad. En la actualidad, la transformación de la CSCE en la OSCE ha impuesto el recurso a una diplomacia institucional, desarrollada a través de sus diversos órganos, que choca con el creciente protagonismo que las sociedades y la opiniones públicas desempeñan en los países europeos y que ya se puede observar de modo fehaciente a comienzos de los 90 en los procesos de transición de algunos países de Europa Central y Oriental.

5. La progresiva diferenciación u oposición, entre el ejercicio del *poder gubernamental* y la movilización del *poder social*, que condiciona y altera la política exterior de los Estados además de introducir un creciente protagonismo en la escena internacional de actores no estatales y de las propias opiniones públicas que exige el desarrollo de nuevas formas de diplomacia.

Efectivamente, entre los dilemas de la *governabilidad* existe uno que afecta a la raíz misma de la política internacional y que resulta del antagonismo entre el poder de los Estados, que internacionalmente se canaliza a través de los órganos del poder ejecutivo, y el poder que ejercen las sociedades por mediación de nuevas formas de organización y movilización internacional.¹³ Esta tensión es fruto de la irrupción de las *masas* en la vida internacional que se inició a finales del siglo XVIII y que dos siglos más tarde es ya una realidad que los gobiernos, incluidos los de las grandes potencias mundiales, no pueden ignorar y mucho menos dominar.

En efecto, el protagonismo internacional de las masas no sólo desencadenó el largo e irreversible proceso de la descolonización, plasmado jurídicamente en el derecho de autodeterminación de los pueblos, sino que introdujo nuevas formas de violencia bélica (*estrategia de guerrillas*) y prebélica (*terrorismo*), potenció las economías basadas en la producción y el consumo masivos tanto a escala nacional como internacional, multiplicó los movimientos migratorios continentales y ultramarinos, además de inducir una revolución en los medios de comunicación. En la actualidad, el poder de los grupos sociales, tanto si se moviliza a través de grupos organizados (organizaciones no gubernamentales; movimientos internacionales; opiniones públicas transnacionales) como si opera de un modo directo e inmediato, como ocurre con las revueltas, insurrecciones populares, manifestaciones, etc., altera profundamente las relaciones exteriores de los Estados condicionando el poder internacional efectivo de los gobiernos. Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la

¹² - **García Vilar, J.A.**- Las Organizaciones no gubernamentales ante la reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa.- Edit. Universidad Pontificia. Salamanca, 1983.

¹³ - **Merle, M.**- "*La société civile internationale: un objet introuvable?*.- Associations Transnationales, n° 2 (2002); págs. 82-87.

Battaglioni, M.; Cattacin, S.; Tattini, V.- *Reconnaissance et coopération: quelle institutionnalisation de l'associationnisme?*.- Associations Transnationales, n° 2 (2001) ; págs. 60-73 y n° 3 (2001) ; págs. 130-156.

realidad internacional de comienzos del tercer milenio no sólo se ha globalizado sino que también se ha popularizado.

Si como hemos señalado la CSCE abrió el camino de una diplomacia asociativa que permitiese asociar el protagonismo de distintos grupos sociales a la actividad de los Estados, tampoco hay ninguna duda que desde su origen, el centro de gravedad de la Conferencia se situó en el poder gubernamental. No sólo por las circunstancias históricas en las que se instauró la CSCE, sino también por el hecho de que en los países comunistas y otros regímenes autoritarios europeos la separación de poderes entre el Estado y la sociedad se hallase fuertemente restringida, lo cierto es que ante todo y sobre todo, la seguridad y cooperación en Europa ha sido un tema impulsado y dirigido por los gobiernos. Una tendencia que la OSCE no sólo no la ha modificado sino que, muy al contrario, ha terminado por consolidarla institucionalmente.

El segundo grupo de dilemas suscitados en la configuración de un nuevo orden internacional tras el fin de la bipolaridad, es el relativo a la instauración de un sistema jurídico eficaz que haga compatible las desigualdades de poder con la convivencia pacífica en el seno de la sociedad internacional. En otras palabras, es la problemática que impone la *legalidad del orden mundial* que estamos construyendo.

Ello suscita tres cuestiones básicas: ¿cómo alcanzar el ámbito universal de aplicación de las normas?, ¿cómo lograr consolidar un sistema de derecho positivo? y, finalmente, ¿cómo instaurar un sistema de sanción verdaderamente efectivo?. La adecuada resolución de estas tres incógnitas constituye una condición imprescindible para alcanzar un orden internacional que goce de estabilidad política a largo plazo y, sobre todo, que mantenga el uso de la fuerza dentro de límites compatibles con la paz general del sistema mundial y que evite el empleo de los importantes arsenales nucleares que todavía existen.

Por lo que atañe a la primera de estas cuestiones, resulta evidente que una sociedad internacional de dimensión planetaria tiene que hacer frente a relaciones y problemas que poseen también un alcance y unos efectos mundiales. Básicamente, la regulación jurídica de estos retos mundiales ha seguido dos procesos: la *progresiva universalización de normas* de derecho positivo particulares o regionales y la *elaboración de normas universales* de ius cogens que han sido recibidas progresivamente por las legislaciones nacionales.

Ambos procedimientos, aunque aparentemente similares poseen importantes diferencias. En efecto, determinados fenómenos internacionales surgieron y afectaron primero a un reducido número de países que tuvieron que abordar su regulación mediante normas de derecho positivo que poseían un alcance limitado, temporal y/o regional, en su ámbito de aplicación. A medida que tales fenómenos se fueron extendiendo y afectaron a otros países, el ámbito de aplicación de las normas que los regulaban se fue también extendiendo hasta alcanzar a la mayoría o la totalidad de los países, convirtiéndose de este modo en normas jurídicas con un alcance verdaderamente universal. La abolición del tráfico de esclavos, en el primer tercio del siglo XIX o algunos de los recientes tratados contra el terrorismo, constituyen ejemplos paradigmáticos de este proceso de universalización de las normas.¹⁴

¹⁴.- En el momento de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil internacional (Montreal, 1971) gozaba de 175 ratificaciones; el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (La Haya, 1970) había sido ratificado por 174 países; el Convenio sobre infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves (Tokio, 1963) contaba con 172 estados parte y el Convenio sobre la prevención y castigo de los delitos contra las personas

En cambio, existen realidades y problemas internacionales que por su naturaleza originariamente universal requieren una regulación jurídica acorde con esa universalidad, aunque la recepción de las correspondientes normas de derecho positivo no se realice de forma inmediata por la totalidad o la mayoría de los Estados. Ejemplos paradigmáticos de este tipo de normas de la universalidad los encontramos en los Pactos internacionales de derechos civiles y políticos o de derechos sociales, económicos y culturales; en las normas reguladoras del genocidio y otros crímenes contra la Humanidad o, más recientemente, en el protocolo de Kyoto.

Con la aprobación del Acta de Helsinki, la CSCE optó claramente por el procedimiento de la universalización de las normas a partir de su aplicación a un ámbito regional que a pesar de su limitación en cuanto al número de países que incluía, resultaba decisivo al aglutinar a las dos superpotencias y algunas de las principales potencias mundiales del momento. De este modo, el modelo de seguridad basado en la cooperación multidimensional y las medidas de confianza se convirtió en un referente sobre las oportunidades y posibilidades que abría la dinámica de distensión como sustitutoria de la coexistencia pacífica que había reinado durante la década de los 60. Por esta vía seguirían unos años más tarde el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa y la Carta de París para una nueva Europa (1990); el Tratado sobre la prohibición de Armas Químicas (1993) o el Tratado de Prohibición de las Minas Antipersonas (1997).

En la medida en que se van desarrollando nuevas normas jurídicas internacionales, que tratan de regular la nueva configuración política mundial, se impone una codificación del derecho positivo emergente con el fin de facilitar su progresiva universalización, así como de facilitar su recepción interna por nuevos Estados. En ese contexto, el Acta de Helsinki incorporó la *Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados*, garantizando así su codificación y aplicación en el núcleo central del sistema de bipolaridad.

Finalmente, aunque la vigencia de un sistema jurídico descansa en su eficacia y legitimidad en mayor medida que en los procedimientos de sanción ante su incumplimiento, no es menos cierto que la existencia de éstos últimos refuerza y consolida la validez general de las normas jurídicas. En este ámbito, la CSCE y, más tarde, la OSCE no contemplaron medidas de sanción para sus miembros en caso de incumplimiento. En último extremo, los principios y circunstancias que rodearon la creación de la CSCE explican sobradamente esta carencia. Mas bien, la filosofía originaria descansó sobre la aplicación del principio de la unanimidad política o consenso como fundamento último de la vigencia de las normas jurídicas que se establecieron en el Acta de Helsinki y que fueron asumidas y ampliadas por la OSCE.

En efecto, si las normas se adoptan por la voluntad política unánime de todos los países miembros que intervienen en una conferencia multilateral o en una organización intergubernamental, existen pocos incentivos para que cualquier Estado miembro, incluidas las dos superpotencias, violen los compromisos asumidos y plasmados en las normas puesto que ello acarrearía una probable reacción colectiva de la totalidad o, al menos, la mayoría del resto de los países. En un época en la que se estaba intentando mitigar el enfrentamiento diplomático y militar de la bipolaridad, era coherente suponer que una violación abierta y sistemática de las normas aprobadas unánimemente sería muy improbable y, en todo caso,

internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos (Nueva York, 1973) había sido ratificado por 107 países, el mismo número que el Protocolo para la represión de los actos ilícitos de violencia en los aeropuertos utilizados por la aviación civil internacional (Montreal, 1968).

ocurriría de un modo ocasional. La realidad histórica demostró que la ausencia de un sistema sancionador no mermó la eficacia jurídica del Acta de Helsinki y los restantes acuerdos adoptados con posterioridad.

Una tercera categoría de cuestiones centrales en la definición del nuevo orden internacional, fue la relativa a la disponibilidad y uso de la fuerza o, si se prefiere, las cuestiones relativas a la *seguridad internacional*. Un tema central para los ideólogos del realismo político y, desde luego, inevitable en el contexto de las relaciones europeas de los años setenta.

En efecto, el problema de la seguridad internacional constituye el núcleo de una parcela cada vez más extensa de las relaciones políticas, militares y jurídicas que se desenvuelven entre los Estados. Estos aspiran a alcanzar su seguridad bien sea mediante normas jurídicas internacionales, a través de negociaciones diplomáticas, con el constante rearme, gracias al desarme y, por supuesto, mediante el recurso a la guerra.

Como hemos señalado, el panorama de la seguridad internacional durante más de cuarenta años estuvo configurado por la constante competencia entre tres fórmulas de seguridad: la *disuasión nuclear*, dominada por Estados Unidos y la Unión Soviética pero ampliada con la aparición de nuevas potencias nucleares como el Reino Unido, la República Popular China, la India, Israel y Pakistán; la *seguridad colectiva* instaurada por las Naciones Unidas y materializada en las operaciones de paz que se inician a partir de 1948 y, por último, la *seguridad cooperativa* propiciada por los procesos de integración regional, como el de la Comunidad Europea, los organismos intergubernamentales de alcance regional y las conferencias multilaterales, como la CSCE. Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, la disuasión nuclear constituyó la forma dominante de seguridad internacional y la que condicionó decisivamente las etapas de estancamiento y las oportunidades de progreso de la seguridad colectiva y la seguridad cooperativa.

En buena medida, el orden mundial emergente tras la bipolaridad está exigiendo una nueva configuración de la seguridad internacional que haga compatible la seguridad estatal, sobre todo de las grandes potencias mundiales, con la seguridad colectiva y que descansa prioritariamente en medidas cooperativas y preventivas antes que en el recurso a la fuerza. Sin duda esta transición del sistema internacional de seguridad no está resultando sencilla y los riesgos de una nueva proliferación militar, tanto convencional como de armas de destrucción masiva, y de una quiebra de la seguridad colectiva, son reales y no conviene ignorarlos para evitar fracasos como los experimentados durante el período de entreguerras.

¹⁵

¹⁵- El concepto de seguridad colectiva es equivalente al de seguridad común que utiliza el Informe Palme aunque este último enfatiza la importancia del desarme sobre el recurso a la fuerza. En consecuencia, no creemos que se trate de dos conceptos netamente diferenciados como afirma Hoffmann cuando escribe:

"Es necesario distinguir el concepto de seguridad común del de seguridad colectiva. Este último implica un compromiso por parte de todos los Estados de coaligarse contra un agresor.

(...)

El concepto de seguridad común, tal como está definido por la Comisión Independiente sobre el Desarme y la Seguridad (Comisión Palme) trata, por otro lado, de apartarse totalmente de la fuerza."

En todo caso, el sistema de seguridad colectiva que se implanta en el marco de Naciones Unidas implica muchos más elementos que el recurso a medidas coercitivas.

Palme, O. (Ed.).- Seguridad mundial. Un programa para el desarme. Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, bajo la Presidencia de Olof Palme.- Edit. Lasser Press México, 1982.; págs. 31-38.

Para comprender mejor la situación de cambio estructural que se está produciendo en el sistema de seguridad de la sociedad internacional y los retos que surgen en esta fase transitoria, debemos analizar con más detalle el dilema que surge entre la seguridad estatal, la seguridad compartida y la seguridad colectiva.

Según Charles Rousseau ¹⁶, el problema de la seguridad internacional ha sido abordado históricamente recurriendo a dos fórmulas. La primera se cimienta sobre *la seguridad particular o estatal*. Según esta fórmula, la garantía última de la supervivencia de cada Estado radicaba en su capacidad de autodefensa siguiendo cuatro principios básicos:

- a).- La libertad de armamento.
- b).- La política de alianzas.
- c).- El recurso a la guerra.
- d).- El derecho a la neutralidad.

Este sistema de seguridad estatal resulta peligroso por sus consecuencias pues, al fin y al cabo, la mayor seguridad o inseguridad de la sociedad internacional es el resultado de la correlación entre los poderes militares de los Estados y los cambios históricos que se producen en ellos. Desde luego este sistema no excluye la adopción de medidas de desarme, ya sea un desarme impuesto tras una guerra a la(s) potencia(s) derrotada(s) o libremente pactado entre los países para mantener un equilibrio político-militar ¹⁷ Sin embargo, por su propia naturaleza, genera una constante inestabilidad internacional al compás de las alteraciones de poder militar surgidas entre las potencias hegemónicas.

Tras la guerra de 1914-1918 surgió una nueva fórmula de seguridad internacional, denominada *seguridad colectiva*. El fundamento último de esta fórmula radica en la idea de que la seguridad de cada Estado, sólo puede alcanzarse plenamente en la medida en que contribuya a la seguridad del resto de países de la sociedad internacional. Semejante concepción impone la necesidad de una colaboración interestatal para instaurar medios o instrumentos capaces de garantizar la seguridad del conjunto de la sociedad internacional.

El sistema de seguridad colectiva se diferencia del anterior en su objeto, pues se orienta a la organización de la seguridad general de todos los países de la sociedad internacional, y en su método, ya que recurre a la instauración de unas relaciones de cooperación que intentan evitar el recurso a la fuerza y cuyos fundamentos o principios son universales aunque su aplicación admita diversas modalidades y ámbitos (mundial, regional, bilateral). Como señala Ziegler:

"la seguridad colectiva, en su sentido técnico, es un sistema de estados que se asocian, usualmente firmando un tratado, y adoptan un compromiso expreso por el que realizan dos cosas: (1) renuncian al uso de la fuerza para resolver las disputas con otro, y (2) prometen usar la fuerza contra cualquiera de ellos que rompa la primera regla. Nótese que la seguridad colectiva comparte con el equilibrio de poder el principio "reunir fuerza para

Hoffmann, S.- *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics.*- Edit. Westview Press. Boulder, 1987. (traducción de Patricia Mc Elroy.- *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz.*- Edit. G.E.L. Buenos Aires, 1991; pág. 333.)

¹⁶- **Rousseau, Ch.-.** *Droit International Public.*- Edit. Recueil Sirey. París, 1ª ed., 1957; (traducción de Fernando Gimenez Artigues y Jose Mª. Trías de Bes.- *Derecho Internacional Público.*- . Edit. Ariel. Barcelona, 3ª ed., 1966; págs. 471-472.)

¹⁷- **Ziegler, D.W.-** *War, Peace and International Politics.*- Edit. Little Brown & Comp. Boston/ Toronto, 1987; págs. 261-262.

*oponerse a la fuerza" o "acometamos al agresor". El agresor debe ser disuadido por la perspectiva de una aplastante coalición. Si la disuasión fracasa, el agresor será derrotado por la acción militar emprendida por esta coalición."*¹⁸

El sistema de seguridad colectiva ofrece importantes ventajas sobre el sistema de seguridad estatal. Ante todo garantiza la seguridad tanto de las grandes potencias como de los Estados más débiles. Estos últimos adquieren una mayor protección frente a las agresiones de terceros Estados que la que disfrutarían confiando sólo en sus propias capacidades políticas y militares. Precisamente porque cualquier Estado del sistema que recurre ilegalmente a la fuerza armada debe arriesgarse a una sanción de la comunidad internacional o, al menos, de la mayoría de sus miembros, esta posibilidad ejercerá un efecto disuasorio mucho más efectivo del que provocaría el riesgo de represalias por parte del país amenazado o agredido. Naturalmente esta garantía no es absoluta y por tanto su eficacia decrecerá en proporción inversa al poder del Estado agresor. Sin embargo, sigue siendo cierto que este sistema protege más eficazmente a los países más débiles que la alternativa basada en la autodefensa particular.

En segundo término, la seguridad colectiva impone proporcionalmente mayores cargas militares y responsabilidades políticas a las potencias hegemónicas que a los Estados más débiles y menos desarrollados. Ello se corresponde también con un mayor grado de intervención y una mayor capacidad de decisión en los asuntos internacionales de tales potencias hegemónicas. No podía ser de otro modo.

Ahora bien, si observamos detenidamente la organización y el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva constataremos que las grandes potencias, en la medida en que poseen intereses en todo el ámbito de la sociedad internacional, son también las que poseen mayores incentivos para que los procesos de cambio internacional, que se producen inevitablemente, se realicen de forma pacífica y progresiva, pues en semejantes condiciones sus posibilidades de adaptación son indudablemente mayores y los efectos menos traumáticos que en los casos de cambios radicales, violentos y rápidos. Por esta razón y puesto que gozan de mayores capacidades humanas, materiales y organizativas que el resto de los Estados, dedicarán importantes recursos a garantizar la seguridad y estabilidad en todo el ámbito internacional. Por el contrario, los Estados menos poderosos y desarrollados pueden confiar en la intervención de las grandes potencias contra los países que amenazan la seguridad internacional y su propia seguridad nacional y, en consecuencia, pueden destinar menos recursos con fines defensivos. En ambos casos, los costes armamentistas son inferiores, en similares circunstancias, a los exigidos por el sistema de seguridad estatal.

Ciertamente, en el sistema de seguridad colectiva los Estados pequeños o débiles se encuentran en una situación de inferioridad política y militar respecto de las grandes potencias, pero ello no se debe a las características de la seguridad colectiva si no a la naturaleza desigual de la realidad internacional sobre la que dicho sistema de seguridad se construye. Además, ello no significa que la dependencia de las grandes potencias sea, necesariamente, mayor que en el régimen de seguridad estatal, ni que su inferioridad de poder y las limitaciones de su soberanía sean más significativas en el régimen de seguridad colectiva. En efecto, el grado de dependencia de las potencias hegemónicas será igual o, incluso, menor que cuando cada país debe garantizar unilateralmente su propia seguridad

¹⁸-Ziegler, D. W.-*op. cit.*:pág.182.

pues en este caso, enfrentado a una o varias grandes potencias dispuestas a usar unilateralmente la fuerza para proteger o imponer sus intereses, tendrá mayores probabilidades de sucumbir ante su superioridad militar o se verá obligado a recurrir a una alianza con otros Estados y/o grandes potencias que, inevitablemente, impondrán límites notablemente más gravosos que los que exige la seguridad colectiva.

Tampoco es evidente que las discrepancias y conflictos, entre las grandes potencias y los restantes países, sean mayores en este sistema de seguridad internacional. No debemos olvidar que todos los Estados que participan en el mantenimiento de la seguridad colectiva comparten al menos dos objetivos: *evitar el uso de la fuerza como instrumento de solución de sus disputas y actuar colectivamente frente al agresor*. La cooperación en estos objetivos no se produce, con la misma intensidad y frecuencia, cuando cada Estado debe velar por su propia seguridad. En este último supuesto surgen dos graves contradicciones en la seguridad, que constituyen las fuentes de numerosas discrepancias y conflictos bélicos y que se pueden enunciar en los términos siguientes:

1°.- Cada medida unilateral de carácter militar, adoptada por un país para aumentar su seguridad exterior, provoca una mayor inseguridad en el resto de los Estados de la sociedad internacional lo que terminará redundando en una mayor amenaza para el país que la adoptó.

2°.- Cuanto más recursos se destinen a incrementar las medidas militares de seguridad frente a la amenaza exterior, mayor será también la vulnerabilidad del país a las amenazas internas provocadas por fracasos económicos, sociales y políticos.¹⁹

Finalmente, el sistema de seguridad colectiva posee también la ventaja de su simplicidad. En efecto, en este caso el uso de la fuerza es declarado ilícito con carácter general y sólo admite como excepción la legítima defensa, particular o colectiva. Ello facilita la elaboración y ejecución de las políticas exteriores de los Estados y, en último extremo, propicia la confianza y la cooperación internacional en ámbitos distintos de la seguridad.

Pero este sistema de seguridad impone también importantes condiciones para que pueda gozar de un mínimo grado de eficacia. En primer término, debe contar con la participación unánime o mayoritaria de los países que forman la sociedad internacional, incluidas las grandes potencias. En efecto, si un elevado número de Estados decide no incorporarse a esta fórmula de garantía de la seguridad internacional, es fácil comprender que la credibilidad de su acción disuasora o interventora quedará seriamente cuestionada y sensiblemente mermado el poder militar real que podrá movilizarse contra el país agresor.

En segundo lugar, y como lo ha destacado Ziegler, la seguridad colectiva no es incompatible con las alianzas, pero desde luego la existencia de alianzas institucionalizadas de un alcance regional (OTAN; Pacto de Varsovia; UEO; etc.), constituyen un serio freno a la dinámica de confianza y cooperación que demanda esa seguridad colectiva. Como se demostró durante las décadas de bipolaridad, la principal amenaza para la sociedad internacional puede proceder de la rivalidad entre dos o más bloques aliancistas, contra los cuales no se puede intervenir pero sin los cuales no es posible articular un auténtico sistema de seguridad colectiva eficaz. Por esta razón, no se puede cometer el error de identificar la seguridad colectiva con la

¹⁹-Hoffmann, S.-*op. cit.*, págs. 335-336.

Jervis, R.- "*Offense, Defense, and the Security Dilemma*".- Art, R. J.; Jervis, R. (Eds.).- *International Politics. Anarchy, Force, Political Economy, and Decision Making*.- Edit. Little Brown & Comp. 1985; pág. 185.

Palme, O. (Ed.).-*op. cit.*; págs. 29-30.

instauración de bloques político-militares hegemónicos y dominados por una o varias superpotencias.

Como podemos apreciar, la construcción un sistema de seguridad colectiva, sobre todo si se pretende que posea un alcance y eficacia universales, resulta mucho más compleja y problemática que la simple adopción de normas jurídicas internacionales, la creación de órganos, temporales o permanentes, para garantizar la aplicación de tales normas o la adopción de medidas de desarme y control de armamentos. Todo sistema de seguridad colectiva descansa en un complicado y dinámico equilibrio entre las decisiones políticas, las obligaciones jurídicas y las posibilidades militares, que aspira a dar una simultánea satisfacción a los contradictorios requerimientos de seguridad que formulan los Estados, de una parte, y los imperativos pacificadores de una sociedad internacional amenazada por el holocausto nuclear, de otra. Cualquier interpretación que desconozca la complejidad de ese equilibrio o simplifique las dificultades inherentes a la dialéctica entre Estados y sociedad internacional, está condenada al fracaso científico y a la ineficacia práctica, por atractivas que sean sus propuestas y justas sus demandas. La historia de los intentos de proscripción de la guerra o del desarme general lo atestiguan sobradamente.²⁰

Ello suscita, precisamente, la reflexión sobre la función que desempeña en las actuales circunstancias la seguridad compartida, es decir la seguridad establecida mediante *alianzas político-militares institucionalizadas* y, por tanto, con una capacidad de decisión e intervención militar permanente pero con una participación limitada a lo países de una determinada región o categoría. Un cuestión decisiva en una etapa de la configuración política internacional, en la que la OTAN ha establecido su nueva concepción estratégica de intervención mundial y cuando la UE pugna por consolidar su PESD con una cláusula aliancista, que aparece recogida en el art. I-41,7 del proyecto de Constitución Europea.

Desde su inicio, la CSCE hizo una apuesta clara y decidida por respaldar el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Varias fueron las razones que concurrieron para determinar esta opción política. En primer lugar, el hecho de que era el único sistema de seguridad compatible con una Europa que se hallaba dividida y enfrentada, precisamente a causa de las alianzas institucionalizadas. Obviamente no se podía avanzar en la dinámica de cooperación si no era buscando un marco político alternativo al de la seguridad compartida que debía ser común a todos los países europeos, ya fuesen miembros de una u otra alianza, neutrales o no alineados.

Por otra parte, la seguridad colectiva onusiana propiciaba las relaciones de cooperación y confianza recíprocas consustanciales con la naturaleza de la CSCE, sin exigir por ello la disolución de los bloques y admitiendo la desigualdad de poder político y militar entre las grandes potencias y el resto de los países, un aspecto de la realidad especialmente sensible en aquella época para los dirigentes norteamericanos y soviéticos.²¹

²⁰-Sobre estos aspectos, las reflexiones de Remiro son mucho más severas que las nuestras y el escepticismo que traslucen en relación con el papel desempeñado por el Derecho Internacional Público es evidente.

Remiro Brotons, A.- *Derecho Internacional Público.Principios Fundamentales.*- Edit.Tecnos. Madrid,1ª ed., 1982;1ª reimp.,1983; págs. 180-181;223.

²¹.- Conviene recordar que la convocatoria de la CSCE se realizó tan sólo siete años después de la intervención militar del Pacto de Varsovia en Checoslovaquia, aplicando la doctrina de la soberanía limitada formulada por Breznev, y dos años más tarde de la retirada norteamericana de Vietnam.

Por último, la CSCE al primar la seguridad colectiva como la fórmula más adecuada para garantizar la paz en el área euroatlántica, reforzaba la posibilidad de resolver los conflictos que surgiesen entre sus miembros y que no pudiesen ser resueltos en el contexto multilateral de la conferencia, mediante las fórmulas de solución pacífica de controversias establecidas por la propia Carta en su capítulo VI. Era una forma inteligente y eficaz de paliar sus propias limitaciones políticas y funcionales.

La oportunidad de contribuir al desarrollo del sistema de seguridad colectiva en un ámbito que trasciende ya el marco regional euroatlántico, se ha llevado a cabo por la OSCE. Su participación en misiones de pacificación constituye, actualmente, una de sus principales contribuciones a la seguridad mundial y una poderosa razón para su continuidad. Pero a nadie se le oculta la evidencia de que la propia reorganización del orden político mundial que se está llevando a cabo no sólo ha puesto en crisis al propio sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas sino que también amenaza con marginar definitivamente a la OSCE del papel central que antaño desempeñó la CSCE para la seguridad regional europea.

En el momento de iniciarse la presidencia española de la OSCE, resulta oportuno llevar a cabo una evaluación crítica de la realidad presente de la organización y un análisis prospectivo de los horizontes que se abren en su futuro inmediato. Para ello es imprescindible abordar sus debilidades y amenazas aprovechando las oportunidades que le deparan las capacidades que posee.

3.- Análisis DAFO de la OSCE

Una de las formas de realizar la evaluación crítica de la OSCE consiste en aplicar la técnica de análisis DAFO (Debilidades – Amenazas – Fortalezas – Oportunidades).²² De este modo obtendremos una visión general de la situación en la que se encuentra la organización y de la evolución que debería seguir con el fin de mejorar su funcionamiento interno y su proyección internacional. (Véase tabla nº 1)

Una breve reflexión sobre las principales *debilidades* que aquejan a la OSCE en la actualidad, nos permite destacar cuatro: a) la falta de competencias ejecutivas y la escasez de recursos para desempeñar las que posee; b) la creciente pérdida de funciones en favor de otras organizaciones regionales como la OTAN; el Consejo de Europa o la Unión Europea; c) un importante crecimiento durante los últimos años en el número de sus países miembros, lo que ocasiona una mayor dificultad en la gestión de las actividades de la organización, y d) contribuye directamente a convertir el sistema de decisión por unanimidad en un procedimiento de bloqueo de la capacidad ejecutiva de la organización.

Cada una de estas debilidades incide en las demás y es, en parte, una consecuencia del origen histórico de su antecesora, la CSCE. En efecto, en el momento de transformación de la Conferencia en Organización, tanto la OTAN como la UE habían iniciado ya su proceso de transformación orgánica y funcional para adecuarla a países y actividades que con anterioridad habían constituido parte nuclear de la CSCE. Resulta lógico que a la nueva organización no se le atribuyesen competencias que en el ámbito de la cooperación, la

²² .- El análisis DAFO es una técnica de evaluación estratégica desarrollada en el ámbito de la gestión económica, pero que puede ser perfectamente aplicable al marco de gestión política, sea nacional o internacional.

seguridad y los derechos humanos estaban siendo desempeñadas ya por organizaciones con una trayectoria más dilatada y unas capacidades ejecutivas acreditadas.

Tampoco el aumento de representatividad resultante de la incorporación de nuevos miembros surgidos de la desintegración de la URSS; Checoslovaquia o la antigua Federación de Yugoslavia, constituyó un elemento característico de la OSCE porque también había sido realizado por las demás organizaciones regionales, aunque sí dificultó la adopción de decisiones aplicando el principio de la unanimidad.

Ante semejante panorama, parece lógico que los gobiernos de los países miembros hayan optado por destinar sus recursos humanos y financieros de forma prioritaria a las organizaciones que vertebran el núcleo político, militar y económico de una Europa que ha superado su división histórica.

La concurrencia de estas debilidades estructurales y funcionales explica, en buena medida, las principales amenazas que se ciernen sobre la OSCE. Probablemente, la más importante es la que resulta del progresivo distanciamiento que se está produciendo entre las concepciones del orden político mundial que ostentan Estados Unidos y la Unión Europea, al que viene a sumarse, de un modo cada vez más palmario, la creciente hegemonía rusa. Este distanciamiento, agudizado por el unilateralismo impuesto por la Administración Bush durante su primer mandato, está provocando una divergencia diplomática entre países atlantistas y europeístas que si bien no impide el normal funcionamiento de la OSCE, sí dificulta los acuerdos necesarios para acometer nuevas iniciativas y reforzar su protagonismo como foro de concertación euroatlántica.

La escasa capacidad de respuesta para contribuir a superar los recientes conflictos surgidos entre algunos de sus miembros, como las crisis ruso-ucraniana o ruso-georgiana, pone de relieve la parálisis interna que aqueja a la organización. Una parálisis que debería ser atajada mediante un debate general sobre el presente y el futuro de la organización que debería ser impulsado por la presidencia, máxime cuando existen áreas en permanente tensión, como el Cáucaso o las repúblicas centroasiáticas en las que la intervención de la OSCE puede ser insustituible por que suscita menos recelos que la OTAN o la UE.

Esta ventaja comparativa que todavía posee la OSCE respecto de otras organizaciones regionales es el fruto de algunas de las fortalezas que la caracterizan. En primer lugar sigue siendo la única organización en la que participan como miembros todos los países de un área intercontinental, que se extiende desde San Francisco hasta Vladivostok pasando por Europa, el Cáucaso y Asia Central. Esta representatividad viene precedida por la amplia experiencia en la gestión de la seguridad cooperativa multidimensional, acumulada durante la etapa de la CSCE. Una experiencia que en su condición de organización intergubernamental, puede plasmar en instituciones y proyectos políticos de larga duración. La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos o el Alto Comisionado para las Minorías, son ejemplos tangibles de las primeras, mientras que el desarrollo de la Carta para la Seguridad Europea, aprobada en la Cumbre de Estambul de 1999, demuestra la importancia de los segundos.

Estas características que definen la singularidad de la OSCE, ofrecen una serie de oportunidades para que la organización pueda recuperar el protagonismo central que ocupó la CSCE en la escena europea y mundial. Ante todo, ofrece la oportunidad de revisar la trayectoria de la organización desde su creación para determinar las áreas o regiones en las

que sus actividades siguen siendo insustituibles diferenciándolas de aquellas otras en las que actúa en una concurrencia claramente desigual respecto de otros organismos regionales. Concentrarse en las primeras renunciando definitivamente a las segundas forma parte de la necesaria especialización que debería llevar a cabo la OSCE.

Precisamente esa especialización desarrollada en áreas como la protección de minorías; la supervisión y control de procesos electorales; la participación en misiones de *peace-making* y *peace-building* o la colaboración con las ONG, constituyen en la actualidad un patrimonio político de la OSCE que debería ampliar y reforzar en el futuro.

En el nuevo orden europeo que está emergiendo de las cenizas del viejo sistema bipolar, la OSCE, como heredera directa de la CSCE, tiene la oportunidad de redefinir su protagonismo internacional reforzando así su contribución a la paz y la seguridad mundiales, pero ello requiere un esfuerzo de regeneración política interna que hasta la fecha no se ha realizado. Ahora y desde la presidencia española tenemos la ocasión de iniciarlo, el tiempo dirá si también tuvimos la voluntad política de hacerlo.

Tabla nº 1 .- DAFO de la OSCE

DEBILIDADES	AMENAZAS
1.- Falta de recursos y competencias ejecutivas 2.- Pérdida de funciones en favor de otras OIG (OTAN; UE; Consejo de Europa) 3.- Complejidad funcional por incremento número de miembros (56) 4.- Adopción de decisiones por consenso	1.- Unilateralismo de EEUU 2.- Enfrentamiento entre atlantistas y europeístas 3.- Rivalidades y antagonismos entre países miembros 4.- Desvirtuación de sus objetivos regionales
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
1.- Presencia de la totalidad de países de ámbito regional europeo 2.- Multidimensionalidad de la seguridad cooperativa (3 cestos) 3.- Experiencia acumulada desde la CSCE 4.- Continuidad permanente de sus actividades al convertirse en OIG.	1.- Actividades en las que posee ventaja comparativa (ej. minorías; observaciones internacionales) 2.- Actualización de los objetivos, competencias y funciones 3.- Complementariedad con las principales OIG.