

La OSCE y la promoción de la democracia: ¿Una misión en punto muerto?



Jos Boonstra

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

La OSCE y la promoción de la democracia: ¿Una misión en punto muerto?¹

Jos Boonstra

Octubre de 2007

Jos Boonstra es investigador Senior. Programa Democratización, FRIDE. MA en Relaciones Internacionales (2000) y MA en Historia (1997) de la Universidad de Groningen, Holanda. Antes de incorporarse a FRIDE, Jos Boonstra fue desde 2001 Director de Programas en el Centro de Estudios de Seguridad Europea (CESS), Groningen, Holanda.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Crisis y reforma	2
La OSCE y la promoción de la democracia	7
¿Corre peligro la capacidad de supervisión de la OSCE?	8
Cómo promocionar la democracia en la práctica	12
La presidencia española	15
Desafíos y expectativas	19

A pesar de que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) es un organismo de menor perfil que la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), esta organización de carácter regional, que es la mayor del mundo en su género, cuenta con un impresionante *corpus* de compromisos para con la democracia y los derechos humanos. Se encarga, además, de desarrollar actividades relacionadas con la democracia en muchos de los países que engrosan sus filas y sigue siendo uno de los actores principales en la supervisión de los procesos electorales. Sin embargo, la OSCE empieza a tambalearse. Desde Vladivostok hasta Vancouver, sus miembros no logran ponerse de acuerdo sobre el funcionamiento y el futuro de la organización. En los cuatro últimos Consejos Ministeriales celebrados no se ha alcanzado ningún compromiso.

El origen de estas discrepancias es doble. En primer lugar, la expansión y cada vez mayor alcance geográfico de la Unión Europea (UE) y la OTAN, ha debilitado el valor añadido de la OSCE en los Balcanes y, en menor medida, en los países de la antigua Unión Soviética. Esta tendencia general ha afectado a las actividades de la OSCE en su conjunto, aunque no a la promoción de la democracia en particular. Las medidas de fomento de la democracia implantadas por la UE y la OTAN, a través de la Política Europea de Vecindad (PEV) y la Asociación para la Paz (PfP, por sus siglas en inglés), respectivamente, también ha enfrentado dificultades en 2007.

En segundo lugar, el compromiso cada vez más débil de Rusia para con la democracia y, especialmente, la creciente determinación de bloquear las iniciativas estadounidenses y europeas en este sentido ha llevado al obstruccionismo ruso dentro de la OSCE y a un debate que se alarga sobremanera acerca de la necesidad de reformas internas. Está bloqueada la posibilidad de hacerle un lavado de cara completo a la organización

¹ El autor desea agradecer a Dov Lynch y a Vladimir Shkolnikov por revisar una versión anterior de este documento. Algunos de los datos presentados en este trabajo han sido extraídos de las entrevistas realizadas a los funcionarios de las instituciones de la OSCE de Viena y Varsovia, así como a las Representaciones Permanentes ante la OSCE destacadas en Viena, durante los meses de mayo y julio de 2007.

y adaptarla al contexto actual de seguridad en la Eurasia atlántica. Según la mayoría de los Estados occidentales, ya se ha completado otro proceso de reforma algo más técnico en el que se había embarcado con anterioridad. Sin embargo, Rusia y algunos de sus aliados de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) aún quieren más. Y no es tanto reforzar la eficacia de la OSCE, como incrementar el grado de indecisión por medio de un proceso de toma de decisiones consensuadas, especialmente en lo que se refiere a la promoción de la democracia.²

Los problemas y la decreciente influencia de la OSCE se hicieron patentes cuando se mostró incapaz de dar una respuesta adecuada a la masacre de Uzbekistán de 2005, tras el asesinato de 300 a 500 personas por las fuerzas de seguridad en Andijon. La OSCE no supo reaccionar ante esta terrible violación de los derechos humanos, ni responsabilizó a las autoridades uzbecas. El gobierno de este país sigue sin hacer caso a las demandas de las instituciones de la organización para permitir una investigación que determine lo que ocurrió realmente, y parece que los Estados miembros prefieren no recurrir a la OSCE para ejercer presión sobre Uzbekistán.

² Existen tres informes redactados por la OSCE que son esenciales para poder realizar un examen exhaustivo de este tema: 'Common Purpose. Towards a More effective OSCE' [Un objetivo común: Hacia una OSCE más eficaz], Informe final y recomendaciones del Panel de Expertos para reforzar la eficacia de la OSCE, del 27 de junio de 2005; 'Common Responsibility. Commitments and Implementation' [Una responsabilidad común: Compromisos e implantación], Informe remitido al Consejo Ministerial de la OSCE en respuesta a la Decisión número 17/05 del Consejo sobre el Refuerzo de la eficacia de la OSCE, OIDDH (10 de noviembre de 2006, Varsovia); y Coloquio sobre "el futuro de la OSCE" por la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y el Instituto Suizo para Asuntos Mundiales (Washington, 5 - 6 de junio de 2005). Para obtener más información sobre otras propuestas de reforma y análisis, véanse las publicaciones del Centro para la Investigación de la OSCE con sede en Hamburgo, y más concretamente, Wolfgang Zellner, 'Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competences, Capabilities and Missions' [Cómo gestionar el cambio en Europa: Evaluación de la OSCE y su papel futuro: competencias, capacidades y misiones], *Centro para la Investigación de la OSCE*, Documento de Trabajo 13 (Hamburgo, 2005); varios artículos publicados en las ediciones de 2005-06 del Helsinki Monitor (<http://www.nhc.nl/helsinki.php>); Victor-Yves Ghébalí y Daniel Warner (eds.), *The Reform of the OSCE 15 Years after the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks* [La reforma de la OSCE 15 años después de la Carta de París para una Nueva Europa: Problemas, desafíos y riesgos], Documento PSIO ocasional, 2 (Ginebra, 2006); y Pál Dunay, 'The OSCE in crisis' [La crisis de la OSCE], *Documento Chaillot n.º 88*, Instituto de la UE para Estudios de Seguridad (París, abril de 2006).

Otro síntoma de las dificultades por las que atraviesa la OSCE es su incapacidad de alcanzar un acuerdo sobre qué país debería presidir la organización en 2009. La mayoría apuesta por Kazajstán, especialmente, los miembros de la CEI. Pero su historial de derechos humanos y democracia deja mucho que desear y en nada ha ayudado a su reputación el hecho de que las elecciones celebradas este verano estuvieran viciadas. La mayoría coincide al afirmar que una presidencia kazaja ayudaría al país a recuperar un sentimiento de pertenencia entre los países de la CEI, pero Estados Unidos y el Reino Unido creen que darle a Astana el cargo más influyente de la OSCE podría acarrear un liderazgo incapaz y la degradación de los estándares de respeto a los derechos humanos y la democracia. Dependerá del país que ocupa actualmente la presidencia, España, el forjar el tan ansiado consenso, durante el Consejo Ministerial que tendrá lugar en Madrid en el mes de noviembre de 2007.

Este trabajo pretende diseccionar los problemas y el proceso de reforma interna de la OSCE, y valorar cómo la organización podría desempeñar un papel de utilidad para fomentar los valores democráticos. Se aborda, asimismo, el progreso conseguido bajo la actual presidencia española de la OSCE.

Crisis y reforma

En el periodo comprendido entre el final de la Guerra Fría y el inicio de los conflictos en la antigua Yugoslavia, la entonces Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) fue capaz de adaptarse a las necesidades de su tiempo. La Conferencia hizo posible el debate sobre las diferencias de la Guerra Fría e introdujo la noción de seguridad absoluta (incluidas sus vertientes social y económica). Así, fue evolucionando hasta convertirse en una organización centrada en el diálogo sobre la seguridad, la gestión de los conflictos, la regularización y la supervisión de los compromisos adquiridos en sus tres dimensiones, todo ello acompañado de la ayuda a la democratización.

Actualmente, pocos esperan que vuelva a producirse una adaptación de forma tan rápida. El espíritu de cooperación de los años 1990 se ha perdido. Los Estados miembros hacia los que se mira con cierto recelo por temas relacionados con los derechos humanos y los principios democráticos, se sienten estigmatizados y han perdido todo sentido de pertenencia y, por ende, todo interés.³ La OSCE ha sido siempre el campo de batalla de los Estados para tratar sus diferencias, pero después de tres años de debates sobre reformas y de poner en marcha varios cambios, los miembros más insatisfechos siguen teniendo dudas sobre la OSCE.

Esto no equivale a decir que la OSCE desaparecerá, ni que perderá su importancia. Sus casi treinta años de cooperación en materia de seguridad han tenido como resultado un conjunto sólido de valores compartidos y compromisos acordados. Otro de sus activos es el carácter inclusivo de sus miembros. Todos los países europeos, euroasiáticos y norteamericanos forman parte de ella, y es por esta razón por la que países neutrales, como Suiza o, por ejemplo, el Vaticano, se interesan por los quehaceres de la OSCE. Todos los países tienen la misma voz y pueden poner sobre la mesa cualquier tema relacionado con la seguridad. El historial de la OSCE es impresionante. La organización es capaz de proporcionar ayuda rápidamente a los distintos Estados por medio de sus muchas instituciones, con misiones sobre el terreno, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, el Representante para la Libertad de los Medios, el Secretariado con sede en Viena o la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH). No hay duda de que la OSCE lleva a cabo actividades clave que otras organizaciones no pueden asumir o en las que resultarían inexpertas, como el mantenimiento del orden y la lucha contra el tráfico ilegal.⁴ Asimismo, la OSCE se presenta como un foro de diálogo, donde gobiernos y organizaciones de la sociedad civil

³ Pál Dunay, 'The OSCE in crisis' [La crisis de la OSCE], *Documento Chailot n.º 88*, Instituto de la UE para Estudios de Seguridad (París, abril de 2006), 78.

⁴ Dov Lynch, 'The Basic Challenges Facing the OSCE' [Los desafíos básicos de la OSCE], 17-18 en Daniel Warner (ed.), *Consolidating the OSCE* [La consolidación de la OSCE], Documento PS10 ocasional, 4 (Ginebra 2006).

del más amplio espectro pueden reunirse y negociar entre sí. Finalmente, la OSCE ha desempeñado una labor importante en varias situaciones post-conflicto complicadas, como Kosovo, donde la coordinación entre los distintos actores es fundamental para conseguir salir hacia delante. Su trabajo de mediación en conflictos congelados, como en Transnistria o Nagorno-Karabakh es otro aspecto que se beneficia de la amplia capacidad de compromiso de la OSCE, a pesar de que los avances en esta área ha sido prácticamente inexistente.

El proceso para reforzar la eficacia de la OSCE tomó forma en 2004. Su objetivo era el de adaptar la organización al nuevo marco de seguridad en el que debía operar. La OSCE no sólo tenía que hacer frente a nuevas amenazas, como el terrorismo, el tráfico ilegal y la corrupción. La ampliación euroatlántica, la menor atención prestada por Estados Unidos a Europa y la recobrada fuerza de Rusia en el plano político internacional, también impulsaron la reforma del organismo. Si bien Rusia destacó por su labor activa en el crecimiento de la OSCE durante la década de los 1990, la mayoría de las propuestas presentadas por Moscú, encaminadas a fortalecer la organización paneuropea a costa de la OTAN, fueron rechazadas. En el año 2000, la administración de Putin cambió de rumbo, tras concluir que la OSCE no había sido capaz de frenar la campaña de la OTAN contra Serbia. La firma de la Carta aprobada en Estambul por parte del antiguo presidente Boris Yeltsin, por la que Rusia tendría que dar bastante más de lo que recibiría a cambio, fue otro de los factores que favorecieron dicha decisión.⁵ Dada su cada vez menor influencia en su entorno más cercano y la revolución democrática vivida en Georgia, la postura rusa al respecto pasó del desinterés a la crítica más absoluta. En el año 2004, dos documentos elaborados por miembros de la CEI abogaban por una reforma.⁶ Rusia y sus socios se oponían a los “des-

equilibrios entre las tres dimensiones”, donde la humana se veía desarrollada en exceso, a expensas de las dimensiones político-militar y económicas. Asimismo, Rusia acusó a la OSCE de utilizar un “doble rasero”, al centrar ésta especialmente su atención en los países al “este de Viena” y aceptar quedar subordinada a los “intereses de la OTAN y la UE”, debido a la falta de control político de la organización y una institucionalización insuficiente.⁷

Frente a tales objeciones y la necesidad de una reforma, el Consejo Ministerial de 2004 reunido en Sofía, decidió establecer un Panel de Expertos para buscar la manera de reforzar la eficacia de la OSCE durante la siguiente presidencia eslovena.⁸ El reducido Panel, integrado por diplomáticos curtidos y expertos de la UE, Estados Unidos, Croacia, Noruega y los países de la CEI aportó una serie de recomendaciones para poner en marcha la reforma. La más notable de ellas fue la referida a la preparación de una carta para dotar de personalidad jurídica a la OSCE. Ésta se estructuraría por medio de tres comités, que serían un reflejo de las tres dimensiones anteriores, lo que haría que los debates en el seno del Consejo Permanente (CP) fueran más abiertos y más centrados. Ello implicaría, asimismo, el fortalecimiento del papel del Secretario General, limitando las funciones organizativas del Presidente en ejercicio, y estableciendo misiones temáticas sobre el terreno. En cuanto a la dimensión humana, el informe proponía una mayor regularización de la supervisión de las normativas. Se prestaba especial atención a la OIDDH y sus actividades como observador electoral, con respecto a las cuales se sugería el desarrollo de criterios y metodologías que garantizaran un trato igualitario. A excepción de esta labor, el informe no hacía mención alguna a la promoción de la democracia, si bien es cierto que dejaba entrever una menor libertad de maniobra a las misio-

⁵ Victor-Yves Ghébalí, ‘The Reform of the OSCE: Problems, Challenges and Risks’ [La reforma de la OSCE: Problemas, desafíos y riesgos] en Victor-Yves Ghébalí y Daniel Warner (eds.), *The Reform of the OSCE 15 Years after the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks* [La reforma de la OSCE 15 años después de la Carta de París para una Nueva Europa: Problemas, desafíos y riesgos], Documento PSIO ocasional, 2 (Ginebra, 2006), 59.

⁶ La Declaración de Moscú fue firmada por Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Ucrania y

Uzbekistán. Su continuación, el Llamamiento de Astana, de septiembre de 2004 fue firmado por todos ellos, a excepción de Moldavia.

⁷ Victor-Yves Ghébalí, ‘The Russian factor in the OSCE crisis: a fair examination’ [El factor ruso en la crisis de la OSCE: un examen equilibrado], *Helsinki Monitor*, vol. 16, n.º 3 (2005), 185-187.

⁸ ‘Common Purpose. Towards a More Effective OSCE’ [Un objetivo común: Hacia una OSCE más eficaz], Informe final y recomendaciones del *Panel de Expertos* sobre el Refuerzo de la eficacia de la OSCE, 27 de junio de 2005.

nes sobre el terreno, a las que los críticos suelen tachar de inmiscuirse en los asuntos internos del país. Rusia dio una calurosa acogida al informe, mientras que Estados Unidos y muchos países de la UE eran reticentes a apoyar algunas de las propuestas incluidas en él.

El Consejo Ministerial de Liubliana no supuso muchos cambios con respecto a la reforma de la organización. Una vez más, casi toda la atención se centró en el hecho de que no habría una declaración conjunta, a raíz de la negativa rusa a retirar sus tropas de Moldavia y Georgia, tal como se había acordado en la Cumbre de Estambul de 1999. Se trazó una hoja de ruta de 11 puntos, en la que se incluían varias de las recomendaciones realizadas por el Panel de Expertos, sobre las que, en teoría, el CP debía trabajar. Mientras tanto, se le encargó a la OIDDH que redactara un informe sobre cómo mejorar su trabajo.⁹ La presidencia belga de 2006 llevó a cabo distintos intentos serios de reforma e hizo de la implantación de la hoja de ruta de once puntos, una de sus prioridades. Así, se consiguió avanzar bastante en este sentido: se reforzó la función del Secretario General, si bien su cartera sigue careciendo de tareas políticas; se acordaron una serie de normas de procedimiento; se dio forma a la estructura del comité en sus tres dimensiones; y el Secretariado puso en marcha distintos mecanismos para garantizar la transparencia presupuestaria. Bajo los auspicios del CP, surgió un grupo de trabajo formado por expertos legales, encargados de redactar una convención sobre la personalidad jurídica de la OSCE. Hasta la fecha, los representantes internacionales de esta organización no han conseguido disfrutar de los mismos privilegios e inmunidad que los diplomáticos o los miembros de otras organizaciones internacionales.

Finalmente, no se alcanzó un acuerdo sobre la posibilidad de establecer misiones temáticas con las que abordar temas concretos en un país o región determinados, tal como el tráfico de seres humanos. Y tampoco existía la voluntad de invertir en el establecimiento

de nuevas estructuras. Las pequeñas reformas realizadas han tenido un éxito razonable y han supuesto, sobre todo, cambios superficiales, aunque también han conseguido mejorar algo la eficacia e institucionalización de la OSCE. Con ellas, la mayoría de los países dio por terminada la parte técnica del proceso de reforma. No deseaban más que el que las cosas volvieran a su curso habitual. Pero Rusia y sus aliados plantearon otras reformas, tratando de imponer unos requisitos de unanimidad más estrictos, que podrían llegar a debilitar la firmeza de la organización y su capacidad de enfrentarse a los déficit democráticos.

Debido al hastío de Occidente con las reformas institucionales y técnicas, y las propuestas presentadas por los miembros de la CEI para conseguir más cambios, se dejó escapar el tren de una reforma radical más necesaria o completa, algo que hubiera sido posible hacer tras la presidencia belga. La mayoría de los expertos están de acuerdo al afirmar que la estructura tridimensional ha quedado obsoleta y que debería pensarse, en su lugar, en una serie de ámbitos concretos de seguridad en los que la OSCE debería centrarse, dejando el *corpus* de los compromisos intacto. Por desgracia, se echa en falta entre los Estados miembros un mayor espíritu de reforma o una visión clara de la dirección que debería seguir la OSCE. Aunque algunas de las propuestas presentadas fueron tomadas en serio, el intento de llevar a cabo una adaptación más radical ante las demandas del mundo actual se consideró políticamente inviable.¹⁰ Las ideas de reformar la OSCE para convertirla en una organización dedicada, por ejemplo, a asuntos clave como la gestión de conflictos, la construcción de capacidades, la implantación de normas y la puesta en marcha a nivel regional de instrumentos globales, resultan interesantes desde el punto de vista de la eficacia y han de reactivar una organización con una situación com-

⁹ Decimotercera Reunión del Consejo Ministerial, Decisión 17 sobre el Refuerzo de la eficacia de la OSCE (Liubliana, 6 de diciembre de 2005) 57-59, http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/18653_en.pdf.

¹⁰ Para obtener más información sobre las propuestas de reforma de la OSCE, consúltese Wolfgang Zellner, 'Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competences, Capabilities and Missions' [Cómo gestionar el cambio en Europa: Evaluación de la OSCE y su papel futuro: competencias, capacidades y misiones], *Centro para la Investigación de la OSCE*, Documento de Trabajo 13 (Hamburgo, 2005) y Victor-Yves Ghébal y Daniel Warner (eds.), *The Reform of the OSCE 15 Years after the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks* [La reforma de la OSCE 15 años después de la Carta de París para una Nueva Europa: Problemas, desafíos y riesgos], Documento PSIO ocasional, 2 (Ginebra, 2006).

plicada. No obstante, parece que todo intento de cambio está abocado a estrellarse contra el muro de resistencia política que ofrecen los Estados miembros, que carecen de la voluntad de emprender reformas en la organización.¹¹ Recortar drásticamente las funciones de la OSCE y centrarse sólo en temas relacionados directamente con la seguridad sería, en opinión de muchos, arriesgarse a tirar por la borda los derechos humanos y los compromisos democráticos. La reforma técnica, si bien minimalista, parecía la única opción posible, haciendo que la OSCE tuviera que conformarse con un papel cada vez más limitado en la constelación de seguridad europea.

Estados Unidos y la gran mayoría de los países de la UE prefieren hacer hincapié en el tema de los derechos humanos y la democracia de la tercera dimensión, dejando los temas de alta seguridad para la OTAN y, en menor medida, la UE. Mientras tanto, la insistencia rusa por una reforma es vista con recelo. Se cree que lo que Moscú quiere es tratar de socavar a la OSCE mediante reformas y restar importancia a la dimensión humana en pos de la institucionalización. Su deseo es hacer que la OIDDH quede bajo la competencia del Secretariado y los informes relativos a las tareas de observación electoral, al escrutinio del CP. Esto dejaría a la OIDDH con una pata coja, pues los representantes nacionales de Viena toman sus decisiones por consenso (los informes más críticos se verían obstaculizados por parte de algunos de los Estados de la CEI o por quien fuera objeto de las críticas). Los países de la UE y la OTAN no albergan esperanzas de un consenso inmediato para la preparación de un informe por parte de la OIDDH sobre, por ejemplo, las elecciones presidenciales rusas del año que viene.

La falta de intereses políticos dentro de la OSCE hizo que la idea de organizar una cumbre (la última tuvo lugar en 1999) no prosperara. La celebración de una cumbre implicaría centrarse en un asunto de urgencia. Dado que muchos países consideran actualmente que

la reforma es un capítulo cerrado, habría que elegir otros temas, tales como la energía, Afganistán o Asia Central, que ocupan los primeros puestos de la agenda internacional. Sin embargo, es poco probable que la OSCE considere estos temas como sus prioridades, puesto que ya son objeto de debate en el seno de otras organizaciones o, como en el caso de Asia Central, porque los principales implicados en el asunto no estarían dispuestos a colaborar. Por otro lado, existe el riesgo de que los líderes no hagan acto de presencia, dada la costumbre de algunos países de enviar delegaciones de nivel medio a los Consejos Ministeriales. Se afirma, asimismo, que la celebración de nuevas cumbres servirá de bastante poco, mientras no se respeten los compromisos alcanzados en Estambul en 1999.

La posición rusa frente a la OSCE es clara. La acusa, severamente, de jugar con un doble rasero, de que existe un desequilibrio entre las tres dimensiones y de que su institucionalización es insuficiente. Rusia opina que habría que recortar las ambiciones de la dimensión humana y que no debería permitirse que la UE y la OTAN utilicen a la OSCE como mecanismo para violar la soberanía rusa o de los Estados de la CEI. En palabras del Ministro de Exteriores ruso, Sergei Lavrov, "La CEI se ha convertido en una esfera de "juegos" geopolíticos, con instrumentos, tales como la "democracia". Seamos honestos, el principal criterio que empleamos para medir el nivel de democracia de un país no parece ser otro que su voluntad de seguir los pasos políticos de otros países".¹² El Presidente Putin ha afirmado, en distintas ocasiones, que "el equilibrio dentro de la OSCE se ha visto trastocado. La organización se ha convertido en un instrumento vulgar, cuya finalidad es defender los intereses supranacionales de un grupo de países frente a otros".¹³

A pesar de la dureza de sus declaraciones y sus objeciones a los mecanismos de dimensión humana, no está

¹¹ Sugerencias hechas por Walter Kemp con respecto a la creación de actividades centrales: Walter Kemp, 'Time to Prune the OSCE Tree' [Tiempo de podar el árbol de la OSCE], *Helsinki Monitor*, vol. 17, n.º 3 (2006), 207-213.

¹² Sergei Lavrov, 'The Present and the Future of Global Politics'. Russia in Global Affairs' [Presente y futuro de la política global. Rusia y los asuntos globales], Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, n.º 2, 21 de mayo de 2007, 5, http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/B55DA00639381794C32572E6001F4268.

¹³ "ОБСЕ Себя Изжила" *Московские Новости*, (11 de mayo de 2007), traducción libre.

claro si Rusia ha tirado la toalla con respecto a la OSCE o no. Moscú sabe que la organización nunca desempeñará una función primordial en la seguridad de Europa al mismo nivel de la OTAN. No obstante, y al igual que otros países que comparten sus ideas, Rusia ejerce una influencia considerable en la organización, en comparación con sus contribuciones al presupuesto. Es evidente que su poder es mayor en esta organización, que en el foro de cooperación de la OTAN. Por otro lado, merece la pena destacar que, desde hace poco, los rusos envían a personas cada vez más preparadas a ocupar sus puestos vacantes en la OSCE. Abandonar la organización no es una opción viable, pues esto dañaría la imagen de Rusia de forma permanente. En este sentido, el país prefiere mantener su actitud crítica adoptando una postura activa, antes que relegarse a un papel secundario dejando así de tener voz en asuntos que le atañen.

Estados Unidos ha alternado en su postura con respecto a la OSCE. Aunque no duda un instante en fomentar el diálogo en materia de seguridad, se ha opuesto a la presencia de la OSCE como estandarte paneuropeo de la seguridad y la defensa. Los intereses de Estados Unidos parecen estar en directa contraposición a los expresados por Rusia. Para Washington, la relevancia de la OSCE está en su dimensión humana, especialmente en lo que se refiere a la promoción de la democracia por parte de la OIDDH y la labor de las misiones sobre el terreno. Un alto representante del Departamento de Estado de Estados Unidos incluso se ha referido a la tarea de supervisión de los procesos electorales desempeñada por la OIDDH como la "norma internacional por excelencia".¹⁴ El gobierno de Bush ha encontrado en la OSCE a un buen aliado para su programa de democratización. Aunque Estados Unidos se replantea actualmente la idea de una fuerte promoción de la democracia, sigue siendo uno de los principales pilares de apoyo de los compromisos de la OSCE, sus oportunidades de supervisión, y el establecimiento de instituciones. Por su parte, Estados Unidos

no ha visto la necesidad de llevar a cabo una reforma interna de la organización y prefiere que permanezca tal cual es, vagamente definida, aunque eficaz en la práctica, gracias a unas instituciones que funcionan, en su mayoría, de forma independiente. En 2006 – 2007, la ayuda financiera prestada por Estados Unidos a través de los fondos extra-presupuestarios cayó en picado y actualmente, el país negocia reducir su aportación global al presupuesto. Ciertamente, la OSCE no tiene reservado un lugar significativo en la política exterior estadounidense, pero sin su apoyo, no sería posible revitalizar la organización.

La UE trata de aparecer como el término medio entre las posturas de Rusia y Estados Unidos, aunque la mayor parte de sus miembros tiende, claramente, a favorecer al segundo, especialmente en lo referido a la dimensión humana. Sin embargo, la UE concede más importancia a la dimensión político-militar, a diferencia de Estados Unidos. En su función de "puente", la UE "debería garantizar que la OSCE base la seguridad en la cooperación, reconociendo que es imposible alcanzar con éxito la transformación tan deseada, sin abordar el aislamiento que viven los países que sí desean dicha transformación".¹⁵ En este sentido, la sinergia entre las políticas orientales de la UE y las actividades de la OSCE son fundamentales. Casi la mitad de los miembros de la OSCE forman parte de la UE; la Unión asume el 70% del presupuesto de la organización y casi la mitad de su personal. A pesar de que los representantes de los países de la UE en el seno de la OSCE se reúnen cada semana para adoptar posturas conjuntas en relación con el CP, su voz dentro de la organización aún carraspea.

Hay diferencias de opinión entre los miembros de la UE con respecto a la OSCE. Primero, algunos países otorgan a la organización más importancia que otros. Los países, cuya política exterior se dirige más hacia Europa oriental por razones de proximidad muestran un mayor interés, y son más activos que los del suroeste de Europa. Los países del norte de Europa, más

¹⁴ 'Remarks to the Baltimore Council on Foreign Affairs' [Comentarios a Consejo de Baltimore sobre Asuntos Exteriores], David Kramer, Subsecretario adjunto para asuntos europeos y euroasiáticos, 31 de mayo de 2007 <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/85874.htm>

¹⁵ Pál Dunay, 'The OSCE in crisis' [La crisis de la OSCE], *Documento Chaillot n.º 88*, Instituto de la UE para Estudios de Seguridad (París, abril de 2006), 73.

pequeños, combinan un interés genuino en los Balcanes, Europa del Este y Eurasia con políticas activas sobre derechos humanos y democratización, por lo que tienen una especial importancia en la OSCE. Segundo, las posturas de los distintos países entre los extremos marcados por Rusia y Estados Unidos varían ligeramente. Si bien suele considerarse que la política alemana con respecto a la OSCE es la de ceder ante las demandas rusas (creyendo que, en un momento dado, el país se mostrará satisfecho con el trabajo de la Organización y volverá a hacer gala de planteamientos constructivos), el Reino Unido se aproxima más a la postura estadounidense y resalta la dimensión humana, apoyando con cautela el proceso de reforma propuesto por Rusia. La UE tuvo la oportunidad, después de que cuatro de sus Estados miembros ocuparan la presidencia de la organización de forma seguida, de trazar una línea de separación clara entre las reformas y el desarrollo de la Organización. Pero no la aprovechó.¹⁶ Las diferencias de énfasis e interés en los enfoques propuestos por Europa para la OSCE, además de la insuficiencia de sus planes para la división del trabajo entre ambos grupos en situaciones post-conflicto han desembocado en una ausencia total de visión.

Tras las reformas técnicas llevadas a cabo, la OSCE sigue siendo una organización compuesta por 56 Estados, que gestiona 26 instituciones y misiones en el terreno. Hasta la fecha, las reformas no han conseguido dar al traste con el compromiso para con los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, existen otros factores que sí han repercutido en la tercera dimensión de la OSCE y sus medios de promoción de la democracia en general: la oposición a las labores de observación; la reducción de los fondos extra-presupuestarios; un presupuesto general que no crece; la falta de personal preparado; la retórica anti-democrática de la que hace gala Rusia; y, como consecuencia, la frustración de los países de la UE y la OTAN.

La OSCE y la promoción de la democracia

Las políticas desarrolladas por la OSCE en relación con la promoción de la democracia son muy amplias y difíciles de definir, puesto que son parte integrante del diálogo, cooperación y mecanismos de seguridad que la organización trata de fomentar. Gracias a los Acuerdos de Helsinki de los años 1970 y distintos documentos clave de principios de los años 1990, la organización ha reunido un *corpus* muy completo en relación con la dimensión humana, cuyo alcance es mayor que el de cualquier otra organización regional intergubernamental. En esencia, el tema de la gobernabilidad democrática ha quedado cubierto, en gran parte, por distintos acuerdos políticos, que reflejan la mayoría de los ingredientes esenciales de la democracia, como son la buena gobernabilidad, el imperio de la ley, la supervisión parlamentaria, las normas y procedimientos electorales, la sociedad civil, la libertad de los medios y las relaciones entre los mundos civil y militar.

Los Estados participantes han llegado a afirmar que *“categóricamente e irrevocablemente declaran que los compromisos adquiridos en el campo de la dimensión humana por parte de la CSCE son asuntos que atañen directa y legítimamente a todos los Estados participantes y no se limitan exclusivamente a los asuntos internacionales del Estado en cuestión”*.¹⁷ Actualmente, sería imposible alcanzar un acuerdo con tales formulaciones y el que una democracia madura haga uso de esta frase ante casos concretos de violaciones, es, a ojos de muchos de los miembros, una interferencia que no está muy bien vista en la política interna. Si bien actualmente es difícil concebir compromisos adicionales o actualizaciones sobre la democracia, existen otros aspectos de la dimensión humana que

¹⁶ Eslovenia en 2005, Bélgica en 2006, y España en 2007. Finlandia asumirá la Presidencia en ejercicio el año próximo.

¹⁷ Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE, 3 de octubre de 1991, Documento de Moscú (http://www.osce.org/documents/odih/1991/10/13995_en.pdf).

hacen posible la cooperación para mejorar las normas, tales como la no discriminación, el género o el tráfico de seres humanos.

La época dorada de la promoción de la democracia se produjo en los años 1990, momento en el que la CSCE dejó de ser un mecanismo de diálogo entre dos bloques ideológicos y los antiguos países comunistas se abrieron a la creación de sociedades democráticas. Aunque se dio forma a los compromisos relativos a los principios y las prácticas democráticas, la CSCE/OSCE desempeñó un papel activo en la gestión del conflicto de la antigua Yugoslavia. Estos factores dieron lugar a la creación de importantes misiones en los Balcanes, que tras el conflicto se centraron en el reestablecimiento de las instituciones, el imperio de la ley y la sociedad civil. Dada la situación, era lógico pensar que la OSCE asumiría las mismas tareas en el espacio post-soviético, donde los Estados luchaban por hacerse un hueco en un entorno de inseguridad. Actualmente, se han desvanecido los acuerdos sobre la democracia, pero los compromisos adquiridos permanecen y es posible recurrir a ellos cuando las credenciales democráticas de un Estado se encuentran en su punto más bajo. En este sentido, saber adoptar decisiones de consenso, algo que actualmente frenaría el progreso, tendría sus ventajas. Todos los Estados miembros dieron su visto bueno a los documentos sobre la dimensión humana, incluidos aquellos que no han ratificado algunos tratados de las Naciones Unidas y los Estados de Asia Central, que no forman parte del Consejo de Europa. El carácter inclusivo de la OSCE resulta esencial porque Rusia y varios de los países de la CEI se sumaron a la tarea de supervisar la democracia en el pasado y ahora se les pueden recordar sus deberes. Por desgracia, recordar a los países cuáles son sus obligaciones no es algo que se haga con demasiado entusiasmo, como demuestran las violaciones de los derechos humanos en Chechenia o el recorte de las ONGs y el fraude electoral visto en muchos de los países de la CEI.

¿Corre peligro la capacidad de supervisión de la OSCE?

La OSCE cuenta con distintas instituciones a través de las cuales supervisa los compromisos adquiridos por sus miembros. Uno de los instrumentos más destacados es el Mecanismo de Moscú, por el que un grupo de Estados puede investigar un caso concreto relacionado con la dimensión humana en otro Estado miembro, por ejemplo, enviando a un informante a investigar. Este es uno de los pocos mecanismos en los que no es necesaria una toma de decisiones consensuada. Sin embargo, la insistencia sobre la dimensión humana ha hecho que muchos Estados hayan dejado de recurrir a ella desde 2003.¹⁸ Incluso en el año 2005, tras las masacres de Andijon, Uzbekistán, los Estados miembros no recurrieron al citado mecanismo, dejando en evidencia la falta de voluntad política para utilizar la OSCE a la hora de hacer frente a graves violaciones de los derechos humanos.

La responsabilidad de supervisar los compromisos para con la dimensión humana se reparte por toda la organización: el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, con sede en La Haya; el Representante para la Libertad de los Medios, con sede en Viena; la OIDDH por medio de distintos mecanismos; la Asamblea Parlamentaria (AP) de la OSCE, con sede en Copenhague; y sus misiones sobre el terreno.¹⁹ Estas últimas informan al Presidente en ejercicio y al Consejo Permanente sobre las violaciones de los compromisos acaecidas en distintos países. Se ha dicho que los informes de los responsables de las misiones difieren en cuanto a su calidad y que no son uniformes. Dado que las misiones tienen distintos mandatos y también difieren en tamaño, la supervisión por parte de las oficinas no puede considerarse un mecanismo coherente, aunque es cierto que proporcionan información

¹⁸ Edward R. McMahon y Scott H. Baker, *Piecing a Democratic Quilt? Regional Organisations and Universal Norms* [Construyendo el tejido democrático: Las organizaciones regionales y las normas universales] (Bloomfield 2006), 63.

¹⁹ Para obtener más detalles sobre los mecanismos de supervisión de la Dimensión Humana de la OSCE y las propuestas sobre cómo mejorarlos, véase: Jens Narten, 'Options for a General OSCE Human Dimension Monitoring Instrument' [Opciones para un Instrumento de supervisión general para la Dimensión Humana de la OSCE], *Documento de política CORE* (Hamburgo, verano de 2006).

importante que tiene cabida en el orden del día de las reuniones semanales del CP.

El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales y el Representante para la Libertad de los Medios desempeñan algunas tareas de supervisión en áreas que están estrechamente relacionadas con la democratización. El primero aúna las dimensiones humana y de seguridad, dado que los temas relativos a las minorías han demostrado ser una amenaza inmediata para la seguridad en la zona de los Balcanes y el Cáucaso, si bien los derechos de las minorías y su tratamiento también forman parte, claramente, de la dimensión humana en el contexto de otros países. Dado que la mayor parte del trabajo se realiza mediante una democracia silenciosa, la vertiente supervisora de la institución es frágil. Esto también ocurre en el caso del Representante para la Libertad de los Medios, que trabaja, sobre todo, junto con otras instituciones de la OSCE, proporcionándoles información sobre amenazas y violaciones de la libertad de los medios. El objetivo es que ambas instituciones trabajen, fundamentalmente, mediante una diplomacia silenciosa, recopilando información para el CP y otros organismos.

El más reconocido por su labor de supervisión de los compromisos para con la dimensión humana es la OIDDH. Ésta tiene una triple misión: seguirle la pista a los avances realizados en el entorno de los derechos humanos, sin exponer públicamente a los miembros que presentan algún que otro punto flaco; organizar Reuniones Anuales sobre la Implantación de la Dimensión Humana (HDIM, por sus siglas en inglés), así como otras reuniones y seminarios en coordinación con el Presidente en ejercicio; y su misión principal, que no es otra que las tareas de observación en los procesos electorales. Durante las reuniones anuales del HDIM se revisa la implantación y se brinda a las delegaciones nacionales la oportunidad de hablar sobre la dimensión humana. Aunque se invita a expertos independientes a participar en ellas, las reuniones son esencialmente de carácter político. Incluso el CP ha de acordar de antemano el orden del día en Viena. Este año, resultó particularmente difícil porque los países que siguen mostrándose recelosos ante la democrati-

zación, dentro de la dimensión humana, trataron de restarle importancia al asunto y, hasta cierto punto, lo hicieron con éxito. En diez días de reuniones, solo se dedicó una de las últimas mañanas a hablar de las instituciones democráticas, incluidos los procesos electorales.²⁰

Con respecto al proceso de reformas, la OSCE dio luz verde a la recomendación realizada por el Panel de Expertos de establecer una estructura basada en tres comités (uno por cada dimensión), bajo la dirección del CP, y que estará a prueba a lo largo de este año. Tal reforma ha sido objeto de críticas por parte de muchos de los Estados miembros y será revisada durante el Consejo Ministerial de Madrid. Su finalidad es mejorar el intercambio de ideas en el seno del CP y reducir las HDIM anuales. Las reuniones y seminarios adicionales que se celebran en Varsovia atraen poco la atención de las delegaciones nacionales, que suelen abstenerse de participar activamente, y de las ONGs, que tienen mucho que decir, pero que no están presentes más que en número reducido. Tal vez podrían celebrarse menos eventos e intentar así atraer un mayor grado de atención y precisión a las agendas. Si la estructura de comités que está bajo la responsabilidad del CP no llegara a ser nada más que un experimento, más les valdría a la OIDDH y a las futuras presidencias mantener las HDIM y limitar otros encuentros relacionados con la dimensión humana, de forma que la calidad prime sobre la cantidad.

La labor más destacada del trabajo de la OIDDH es la valoración y observación durante los procesos electorales.²¹ La OSCE cuenta con quince años de experiencia a sus espaldas en este terreno y sigue los compromisos del documento de Copenhague de 1990. Estos

²⁰ Orden del día de la reunión de implantación de la dimensión humana, Varsovia, 24 de septiembre – 5 de octubre de 2007, http://www.osce.org/documents/odihr/2007/07/25609_en.pdf

²¹ Para obtener más información sobre las labores de observación electoral de la OSCE/ OIDDH, véase: Nicolas Kaczorowski, 'Election Monitoring: Lessons Learned and Possible New Orientations' [Supervisión electoral: Lecciones aprendidas y posibles nuevas pautas], 107-124 en Daniel Warner (ed.), *Consolidating the OSCE* [La consolidación de la OSCE], Documento PS10 ocasional, 4. (Ginebra, 2006) y Hrair Balian, 'ODIHR's election work: Good value?' [El trabajo de la OIDDH en los procesos electorales: ¿Un buen valor?], *Helsinki Monitor*, vol. 16, n.º 3 (2005), 169-175.

son actualmente una fuente importante de tensiones entre varios de los miembros de la CEI, por un lado, y los Estados Unidos, la UE y los países con una perspectiva de integración euroatlántica, por otro. El grupo más crítico sostiene que la observación de los procesos electorales por parte de una entidad que, en términos generales, no está supervisada, como es la OIDDH (y que, inmediatamente tras las elecciones informa sobre la calidad del proceso) provoca inestabilidad y acaba por debilitar a estos países. Los que apoyan su labor, afirman que la OIDDH cumple con unos niveles de calidad muy elevados, y arguyen que "los cambios democráticos de gobierno se basan en los resultados de las urnas y no en la observación de los procesos electorales".²²

Según los expertos, aún queda mucho por hacer para mejorar las tareas de observación electoral. Algo que resultaría especialmente necesario es reforzar las misiones de observación a largo plazo, además de los ya conocidos observadores a corto plazo que inundan los países por tan sólo unos días, con el objeto de "ayudar" a los países a mejorar la calidad de las elecciones. Algunas formas de fraude, como votar más de una vez, ya están pasadas de moda y en la mayoría de los regímenes que se resisten al cambio ya han aparecido otras técnicas electrónicas, que son difíciles de rastrear. Pero los mayores propulsores de la reforma de la OIDDH tienen otros planes en mente. A Rusia y a sus amigos les gustaría que la oficina de Varsovia gozara de menor influencia. Durante el proceso de reforma, se le encargó a la OIDDH que redactara un informe relacionado con todas sus actividades, incluidas las posibles maneras de reforzar las tareas de supervisión electoral. Entre tales ideas, figuraban, especialmente, los mecanismos de seguimiento; mejorar la metodología; diversificar la participación de los observadores, y desarrollar un ámbito geográfico para la supervisión electoral.²³

²² Gernot Erler, 'Germany and OSCE Reform' [Alemania y la reforma de la OSCE], *Centro de Investigación de la OSCE*, Documento de Trabajo 15 (Hamburgo, 2006), 8.

²³ 'Common Responsibility. Commitments and Implementation' [Una responsabilidad común: Compromisos e implantación], Informe remitido al Consejo Ministerial de la OSCE en respuesta a la Decisión N.º 17/05 sobre el Refuerzo de la eficacia de la OSCE, OIDDH (Varsovia, 10 de noviembre de 2006), 79.

Estos planes de reforma no son suficientes, afirma Rusia, pues "las actividades de supervisión de la OIDDH, que ha demostrado ser un instrumento que aplica, sin tapujos, un "doble rasero" para presionar políticamente, merece una especial atención".²⁴ Así, cabría preguntarse si a los rusos no les importaría que la OIDDH observara sus propias elecciones parlamentarias, que se celebrarán en diciembre de 2007, o las presidenciales de marzo de 2008. A pesar de haberse comprometido políticamente a aceptar la presencia de los observadores de la OIDDH, es posible que sólo los admitan a corto plazo y procedentes de la AP de la OSCE. El argumento de los rusos es que en las elecciones que se celebran en los países al oeste de Viena, no hay observadores, y no les falta razón cuando dicen que los sistemas legales de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá se niegan en rotundo a permitir la entrada de observadores externos, ofreciéndoles únicamente la posibilidad de llevar a cabo una valoración superficial. Sin embargo, implantar campañas de observación electoral en los países con democracias más maduras supondría un enorme gasto, cuyos resultados no tendrían mayor importancia. De las valoraciones actuales (más superficiales), se obtiene información útil sobre los procesos electorales llevados a cabo en las democracias y, a través de ellos, se brinda ayuda técnica a los países "al este de Viena", si lo necesitan. Cuando la OIDDH envió, por ejemplo, expertos a Bélgica y los Países Bajos en 2006 para evaluar los posibles defectos en las votaciones electrónicas, hubo un intercambio de valor añadido.

En su último informe de planteamientos, o *food for thought*, sobre la observación de los procesos electorales, la delegación rusa de la OSCE afirma que este procedimiento debería llevarse a cabo en todos los Estados miembros por igual.²⁵ Y que el número de observadores no debería sobrepasar los 50. Teniendo en cuenta que las elecciones de Kazajstán de este vera-

²⁴ Análisis de la política exterior de la Federación Rusa, Ministerio de Asuntos Exteriores de la federación Rusa, 31, http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/89A30B3A6B65B4F2C32572D700292F74?OpenDocument

²⁵ Delegación de la Federación Rusa, Principios básicos para la participación de la OSCE en las elecciones nacionales, Documento *Food for Thought*, 23 de mayo de 2007, PC.DEL/458/07.

no contaron con la presencia de 36 observadores a largo plazo y 400 a corto plazo,²⁶ no hay que ser un as para poder imaginar lo que 50 observadores podrían llegar a hacer durante las elecciones en un país del tamaño de Rusia. En siete de las diez propuestas hechas por este país se recalca la importancia de que el CP tenga capacidad para tomar decisiones en todos los frentes, desde el mandato, hasta los informes de la OIDDH. La aceptación de tales propuestas supondría el fin de las campañas de observación, pues los acuerdos dentro del CP han de ser unánimes y nunca se llegaría a un consenso sobre los informes de las misiones.

Con la intención de que el tema no desaparezca del orden del día, los rusos también han dado con otras propuestas razonables. Si la OIDDH está dirigida por profesionales que se rigen por una metodología bien definida y unos niveles altos de calidad que garantizan su neutralidad, entonces, cabe preguntarse por qué son ellos mismos los que pueden decidir quién encabeza una misión u otra. Por otro lado, si el CP asignara al responsable de una misión, en aras de la neutralidad, esto podría suponer el bloqueo de cualquier tipo de consenso por parte de los que no apoyen una misión en concreto. Asimismo, la propuesta de implicar al CP en la decisión sobre el idioma de trabajo en el que han de desarrollarse las misiones de observación electoral no está exenta de motivos, teniendo en cuenta que muchos de los países en los que éstas tienen lugar, utilizan el ruso como primera o segunda lengua.

Además de la OIDDH, la Asamblea Parlamentaria desempeña un papel sustancial tanto en la supervisión de los compromisos para con la dimensión social de la OSCE, como en la observación electoral. Si bien las instituciones de la organización gozan de cierto grado de independencia, la AP ocupa un lugar modesto fuera de las estructuras organizativas y cuenta, además, con su propio presupuesto. Dado que los legisladores nacionales no están limitados por la diplomacia o por el consenso, la AP tiene mucha más libertad de maniobra a

la hora de supervisar los compromisos. Por otro lado, las diferencias políticas que han paralizado en parte a la OSCE, tienen un efecto menos grave en la AP. El Presidente Lenmarker, por ejemplo, dijo hace poco que “tras realizarse con éxito la ampliación de la UE, el trabajo de la OSCE para la resolución de conflictos y la construcción de la democracia deben centrarse en las democracias transicionales del Este”, al tiempo que anunciaba que la sesión anual de la AP se celebraría en Kazajstán, en apoyo de la apuesta de este país por ocupar la presidencia de ese año.²⁷ Estas dos afirmaciones reflejan fielmente la independencia de la AP, en tanto que los países de la CEI nunca se molestarían en hacer hincapié sobre el tema de la democracia en el Este y que el asunto de la ambición de Kazajstán por ocupar la presidencia en 2009 sigue siendo un tanto espinoso en el seno de la OSCE, debido a las objeciones de Estados Unidos y Reino Unido.

La AP lleva a cabo misiones de investigación en distintos países y emite resoluciones de forma regular en relación con la democracia y los derechos humanos. No obstante, es el Consejo Ministerial, y no el CP, el que presta atención a los informes de la AP, aunque sólo lo hace una vez al año. Durante el proceso de reforma se puso de manifiesto que la AP aspira a conseguir un papel más destacado. En un informe sobre el futuro de la OSCE que se publicó meses antes del Informe de los Expertos, que no decía ni una palabra sobre la AP, la Asamblea sugería que fuera ella la que diera el aprobado final al presupuesto de la OSCE y al Secretario General tras su nominación.²⁸ Con el paso de los años, las tensiones han ido creciendo entre la AP y las instituciones de Viena. La AP afirma, por ejemplo, que su Presidente electo es igual que el Presidente en ejercicio, y que su Secretario General equivale al de la OSCE. El CP y las instituciones de Viena no comparten esta opinión.²⁹

²⁷ ‘East is crucial for Europe, says OSCE Parliamentary Assembly President Lenmarker’ [El este es crucial para Europa, afirma el Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE], 4 de julio de 2007, <http://www.osce.org/item/25441.html?print=1>

²⁸ Coloquio sobre “el futuro de la OSCE” de la Asamblea Parlamentaria y el Instituto Suizo de Asuntos Mundiales (Washington, 5 - 6 de junio de 2005), 8 - 9, http://www.osce.org/documents/pa/2005/06/15378_en.pdf

²⁹ Andreas Nothelle, ‘The OSCE Parliamentary Assembly – Driving Reform’ [La Asamblea Parlamentaria de la OSCE: Camino a la reforma] en el Anuario de la OSCE de 2006 (Hamburgo, 2007), 351.

²⁶ Misión de Observación Electoral de la OIDDH en las elecciones parlamentarias de 2007 celebradas en la República de Kazajstán, Informe Provisional, 16 de julio - 4 de agosto, http://www.osce.org/documents/odihr/2007/08/25894_en.pdf

El enfrentamiento entre la OIDDH y la Secretaría de la AP por el asunto de la observación electoral es encarnizado. La OIDDH y los diplomáticos occidentales afirman que los parlamentarios normalmente se lanzan hacer declaraciones con motivaciones políticas tras las elecciones, mientras Rusia los acusa de parcialidad. Aluden que los legisladores son observadores temporales y que, en su mayoría, no saben nada de los países a los que acuden por tan poco tiempo, mientras que la OIDDH está bien informada y sus observadores a largo plazo conocen todos los pormenores de la legislación y tradiciones locales. La Secretaría de la AP, por su parte, recurre al acuerdo de cooperación de 1997 celebrado entre la OIDDH y la AP por el que, de forma poco clara, le concede el liderazgo político en las misiones de observación electoral. La AP siempre se ha mostrado dispuesta a reforzar esta postura.³⁰ Actualmente, su participación suele verse como algo simbólico. Por otro lado, el Secretario General, Oliver Spencer (el mayor exponente de la AP), afirma que los miembros del parlamento están más preparados para hacer juicios justos, dado que ellos mismos han pasado por un proceso electoral. Finalmente, la AP coincide con Rusia cuando afirma que la observación electoral debería ser de aplicación en todos los Estados miembros. Sin el apoyo logístico de la OIDDH, sin embargo, esto sería una tarea imposible. La OIDDH, que cuenta con el respaldo de los representantes de los países occidentales en el CP, afirma que la supervisión de los procesos electorales en las democracias maduras carece de sentido, además de ser una medida muy costosa.

En plena pelea, las partes implicadas no dudan en hacer declaraciones tras el desarrollo de un proceso electoral, cada una por su lado. La AP se limita a plantear si han sido “libres y justas”, y en los informes de la OIDDH, las conclusiones son de naturaleza más técnica. Los expertos afirman que la situación actual es casi más grave que el intento ruso de debilitar la función de la OSCE como observador electoral. Mientras continúa la riña entre las partes, los rusos, que no sienten especial cariño por la OSCE, pero que, posiblemente-

te, apreciarían aún menos, si cabe, el liderazgo de los parlamentarios inconformistas a la hora de juzgar las elecciones, toman asiento y observan.

Los problemas que rodean al tema de la supervisión de los compromisos de la OSCE en cuanto a la dimensión humana son variados y complicados. Las reformas emprendidas no parecen haber producido un cambio significativo en este sentido. Sigue habiendo espacio para otras mejoras, pero la falta de uniformidad en cuanto a motivos entre los países hace pensar que no se producirá ningún cambio sustancial. En cuanto a la observación electoral, la OSCE está a la defensiva, como consecuencia de las propuestas rusas, y las luchas internas entre la AP y la OIDDH van haciendo mella en su credibilidad. No obstante, los compromisos siguen en pie y la observación electoral en los “países en transición” sigue en marcha. Las elecciones rusas servirán para valorar si la supervisión de la OSCE se ha visto gravemente afectada o si se puede seguir hacia delante conforme al plan establecido.

Cómo promocionar la democracia en la práctica

Aunque la supervisión de los compromisos para con la democracia no aumenta y corre el peligro de caer en saco roto, la OSCE la sigue promocionando por medio de diversos programas. Los principales actores son, una vez más, la OIDDH, la Secretaría y, especialmente, las misiones sobre el terreno. La OIDDH se centra en el re-establecimiento de instituciones, ofreciendo asistencia “hecha a la medida” sobre legislación y apoyo a la sociedad civil. La Secretaría, con sede en Viena, desarrolla una serie de funciones que están íntimamente relacionadas con la democratización, como la Dependencia de Asuntos Policiales de carácter estratégico, con la que se ayuda a los Estados a transformar sus fuerzas policiales en estructuras transparentes y responsables. Finalmente, las misiones sobre el terreno se encargan de poner en marcha una larga lista de actividades de democratización, incluidas las relacionadas con la dimensión político-militar.

³⁰ Acuerdo de cooperación entre la AP de la OSCE y la OIDDH (2 de septiembre de 1997), <http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?FileID=1152>

El Código de Conducta de 1994 sobre los aspectos político – militares de la seguridad tiene especial importancia en este sentido, pues marca la pauta a los Estados miembros sobre cómo han de gestionar sus estructuras de defensa y seguridad de forma democrática. Se centra en asuntos tales como el control democrático de las fuerzas armadas y la transparencia internacional de los asuntos relacionados con la defensa. Aunque el Código es muy completo e incluye tanto a las fuerzas armadas, como a los servicios de policía e inteligencia, se ha visto sobrepasado, en parte, por los acontecimientos. Por ejemplo, no aborda el tema del terrorismo ni sus implicaciones en el control civil de la seguridad. La Reforma del Sector de Seguridad (SSR, por sus siglas en inglés) va un poco más allá con respecto al Código y actualmente se encuentra en fase de materialización en los documentos de la UE y la OCDE.³¹

En las circunstancias actuales, será difícil seguir el ritmo y acordar un nuevo código de SSR. Sin embargo, aún puede buscarse un hueco a la “governabilidad del sector de la seguridad” (dando más importancia a la gobernabilidad del sistema que a las reformas) en el orden del día previsto para el Consejo Ministerial de Madrid. Aunque las posibilidades de que los ministros adopten una decisión sobre este tema son escasas, no por ello la OSCE ha de dejar de lado la SSR y la gobernabilidad. La organización es libre de centrarse en la SSR a través de sus misiones sobre el terreno, siempre y cuando tales actividades no entorpezcan el mandato. Un buen ejemplo de esto podría ser el de Armenia y Azerbaiyán, donde las misiones de la OSCE organizan y fomentan actividades relacionadas con el control democrático de las fuerzas armadas y la gobernabilidad del sector de la seguridad.³² Estos serían

³¹ Para obtener más información sobre la SSR y la OSCE, véase: David Law, ‘Rethinking the Code of Conduct in the Light of Security Sector Reform’ [Análisis del Código de Conducta a la luz de la reforma del Sector de la Seguridad], 83-106 en Daniel Warner (ed.), *Consolidating the OSCE* [La consolidación de la OSCE], Documento PSIO ocasional, 4 (Ginebra, 2006).

³² ‘OSCE helps organise training on democratic governance of the security sector in Armenia’ [La OSCE brinda ayuda para la formación sobre gobernabilidad democrática y el sector de la seguridad en Armenia], 30 de marzo de 2007, <http://www.osce.org/item/23868.html> y ‘Democratic control of Armed Forces discussed at Conference in Baku’ [El control democrático de las fuerzas armadas a debate en la Conferencia de Bakú], 3 de agosto de 2007, <http://www.osce.org/item/25853.html>

buenos ejemplos de cómo se pueden abordar los temas de la democracia y la seguridad en las sociedades en transición, que acaban de sacar a debate público la problemática del sector de la seguridad. Un importante reto será el de la SSR en su vertiente práctica, y especialmente, en relación con la gobernabilidad democrática y la seguridad en Asia Central, donde las fuerzas armadas y las estructuras internas de seguridad siguen teniendo como principal misión la de proteger al régimen, en lugar de a la población. Es este un campo de actuación de potencial crecimiento para la OSCE, en el que su experiencia será una ventaja y donde tendrá que debatir sobre la seguridad con detenimiento, desde el punto de vista de la democracia y la gobernabilidad.

A través de las misiones sobre el terreno, la OSCE sigue activa en 17 países, desde los Balcanes hasta Asia Central.³³ Las misiones difieren en cuanto a su tamaño y sus tareas. Muchas de ellas se establecieron tras el cese de distintos conflictos, siendo una de sus principales misiones la de proporcionar ayuda durante el periodo de transición a la democracia, o, en algunos casos, la resolución de conflictos, como ocurrió en Moldavia y Georgia. Los mandatos y su ampliación suelen resultar polémicos en las esferas de decisión de la organización. Para desilusión de Rusia, las misiones enviadas a Estonia y Letonia centradas en los derechos de las minorías rusas, se cancelaron a finales de 2001. Según Rusia este tema aún no se ha resuelto, ni mucho menos, y afirma que las misiones se cancelaron porque ambos países estaban en cola para acceder a la UE. Por otro lado, los países occidentales se han visto incapaces de respaldar las peticiones rusas de 2003 para limitar el mandato de la pequeña misión destinada a Chechenia encargada de prestar ayuda humanitaria, pero que no tenía la posibilidad de informar sobre vio-

³³ Para obtener más información sobre las misiones sobre el terreno, véase: Annette Legutke, ‘The Reform of field activities: Technical or Political necessity’ [La reforma de las actividades en el terreno: necesidad técnica o política], 167-184 en Victor-Yves Ghébalí y Daniel Warner (eds.), *The Reform of the OSCE 15 Years after the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks* [La reforma de la OSCE 15 años después de la Carta de París para una Nueva Europa: Problemas, desafíos y riesgos], Documento PSIO ocasional, 2 (Ginebra, 2006), y Peter Semneby, ‘Ten lessons for running OSCE field missions in the future’ [Diez lecciones para el futuro de las misiones sobre el terreno de la OSCE], *Helsinki Monitor*, vol. 16, n.º 3 (2005), 232-237.

laciones de los derechos humanos. La ampliación de los mandatos y su contenido sigue siendo una amenaza constante de erosión. En 1999, la misión enviada a Ucrania fue reducida de categoría, quedando bajo responsabilidad de un Coordinador de Proyectos, por falta de un mandato que incluyera la supervisión y la información. Esto ha alentado, sin duda, a los Estados autoritarios. El año pasado, Uzbekistán transformó el Centro de la OSCE de Tashkent, dejándolo en manos de un Coordinador de Proyectos que no puede reunirse libremente con las ONGs y que tiene un mandato reducido. Otros regímenes de Asia Central barajan, actualmente, la implantación de opciones similares.

Otro problema al que se enfrentan las misiones sobre el terreno es la falta de personal cualificado, un tema al que casi no se presta atención en los procesos de reforma. Dado que la OSCE es, actualmente, una organización en la que no se hace carrera y que recluta a su personal, principalmente, a través de traslados, trabajar en ella resulta cada vez menos atractivo, a diferencia de lo que ocurre en otras organizaciones internacionales. Sus miembros envían a gente con preparación muy diversa y los salarios no están establecidos, por lo que varían ampliamente. El número de efectivos suele ser elevado. Algunos países envían a personas que carecen de los conocimientos necesarios sobre la región en la que están destacados, por lo que, simplemente, no resultan creíbles para los interlocutores y las autoridades locales. Otros, en cambio, envían a personal cualificado. Por otro lado, los convenios de traslado están extendiendo un poco más sus plazos y se han ofrecido algunos puestos fijos con contrato. Pero aún se requiere una profesionalización masiva de su personal.

El personal destinado a los Balcanes se encarga de poner en marcha proyectos relacionados con la democratización, respetando las tres dimensiones antes mencionadas. Los compromisos de la OSCE cubren muy distintos aspectos, como la democratización, la capacidad de reconstrucción y la buena gobernabilidad entre las autoridades locales y nacionales; la supervisión del parlamento; el mandato de la ley y el poder de la judicatura; el desarrollo de partidos políticos; las relaciones civiles – militares; asuntos de género; o los medios y el

apoyo a la sociedad civil. Por ejemplo, en el año 2006, en Albania, se trató de fomentar la buena gobernabilidad a través de proyectos destinados a aumentar la transparencia presupuestaria, bajo la dimensión económica y medioambiental. En Bosnia - Herzegovina la dimensión político–militar sigue refiriéndose a proyectos relativos a la reforma democrática del sector de la defensa y el control, también democrático, de las fuerzas armadas, mientras que en Serbia, se han llevado a cabo proyectos de buena gobernabilidad con la intención de reforzar la función de supervisión del parlamento en su dimensión humana.³⁴

En Europa del Este, las misiones de la OSCE se han centrado menos en la democratización: en el caso de Bielorrusia, el mandato y el país de acogida casi no dieron pie a ello, y en el caso de Moldavia, se trató, sobre todo, de encontrar una solución para el conflicto de Transnistria. Con respecto a los tres países del Cáucaso, la mayor presencia se encuentra en Georgia, donde se desarrollan actividades en pro de la democratización y la resolución de conflictos. Las oficinas de Bakú y Yereván han puesto en marcha proyectos relacionados con la libertad de los medios, las reformas electorales y las capacidades de la sociedad civil. Las actividades de democratización en Asia Central son limitadas. Algunos proyectos han salido adelante en Kazajstán, pero, en general, el trabajo de la OSCE en otras repúblicas de Asia Central se ha caracterizado por ser de menor envergadura o por haberse visto seriamente restringido.

En el año 2006, la OSCE gastó casi un 70 por ciento de su presupuesto de 162 millones de euros en operaciones sobre el terreno.³⁵ La mayor parte fue a parar a los Balcanes, y, más concretamente, a las misiones de Bosnia – Herzegovina y Kosovo. Para Asia Central, la OSCE reserva presupuestos de entre un millón (Uzbekistán) y cuatro millones (Tayikistán). Teniendo en cuenta que el personal suele ser nombrado por los Estados miembros, una gran parte de los fondos se destinan a la implantación de proyectos que suelen estar relacionados, directa o indirectamente, con la

³⁴ Informe anual de las actividades de la OSCE en 2006, Secretaría de la OSCE (Viena, 2007), 29-45.

³⁵ *Ibidem*, 110.

democratización. Sin embargo, los presupuestos de la mayoría de las misiones sobre el terreno y su trabajo en pos de la promoción de la democracia quedan eclipsados ante la actuación de otros donantes. Los Estados miembros y los países asociados, como Japón, pueden apoyar proyectos específicos mediante donaciones extra-presupuestarias, aunque se calcula que éstas giran en torno a los 20 – 25 millones de euros al año, salvo por algunos proyectos técnicos que resultan muy elevados. Estos pequeños fondos son importantes porque no requieren la aprobación del CP, que siempre puede poner objeciones, como por ejemplo, a la promoción activa de la democracia en Asia Central.

Rusia también está intentando aumentar su influencia en el CP en este sentido, para poder así regular los fondos extra-presupuestarios y hacer que todos y cada uno de los proyectos estén sujetos a una aprobación consensuada. Junto con Bielorrusia, Kazajstán y Kirguizistán, Rusia ha criticado el hecho de que las misiones solo se desplieguen al este de Viena; que éstas se centran, principalmente, en la dimensión humana; y que, además, interfieren en los asuntos internos de los países miembros.³⁶ Para poner remedio a estos desequilibrios, se han presentado propuestas de cambio en varias ocasiones, por ejemplo, para limitar la duración de los mandatos a un año, conceder al país de acogida el derecho de veto sobre la nominación del encargado de la misión, o aumentar los controles sobre los presupuestos. También se habló de establecer misiones temáticas cuando se hizo patente que la mayoría de los Estados miembros no podían hacer frente al desequilibrio geográfico estableciendo misiones, que resultarían muy caras, por ejemplo, en la región del País Vasco o en Irlanda del Norte. Las misiones temáticas relacionadas con los urgentes temas transfronterizos también supondrían el desarrollo de actuaciones en países donde no hay una misión permanente. La gran mayoría no favorece la idea de crear nuevos mecanismos, temiendo coincidir con otras instituciones existentes. En su opinión, la OSCE cuenta con las herramientas suficientes para enfrentarse a los nuevos desafíos que plantea la seguridad. Asimismo, varios

Estados miembros se preguntan cómo podrían financiar estas misiones, teniendo en cuenta que el presupuesto de la OSCE está en declive.

El proceso de reformas internas no fue muy preciso al tratar el tema de las misiones, que constituyen el activo más potente de la organización y que, suele emplearse como tarjeta de visita. Desde el punto de vista de la promoción de la democracia, esto es alentador. Pero, por otro lado, resulta inquietante el hecho de que cada vez hay menos fondos disponibles para los proyectos de democratización y que las oficinas de Asia Central (donde se necesita mucha ayuda) son demasiado pequeñas como para tener un efecto significativo. Aunque la OSCE pone la etiqueta de “democráticos” a estos países, si bien con necesidad de una mayor transformación, los regímenes autoritarios siguen consolidando sus posiciones gracias a los ingresos procedentes del gas y del petróleo. La democratización emprendida por la OSCE a través de estos proyectos no pretende producir un cambio de régimen, sino suponer una contribución a largo plazo. El trabajo de democratización de la misión no se ha paralizado, pero tampoco se ha profundizado en él. Será importante cooperar estrechamente con la UE, la OTAN y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el terreno y ver en qué puntos puede producirse una colaboración que traiga consigo cierto valor añadido. La principal ventaja de la OSCE es que cuenta con experiencia en una gran variedad de temas, además de tener ojos y oídos en el terreno, lo que le ayuda a conocer de primera mano cuáles son las necesidades y las limitaciones de los países.

La presidencia española

España ha adoptado una postura de cautela, aunque clara, sobre la promoción de la democracia llevada a cabo por la OSCE. Resaltando las dos últimas palabras de su lema “prioridades, perseverancia y paciencia”, su Presidente en ejercicio, Miguel Ángel Moratinos, afir-

³⁶ Pál Dunay, ‘The OSCE in crisis’ [La crisis de la OSCE], *Documento Chaillot n.º 88*, Instituto de la UE sobre de Seguridad (París, abril de 2006), 61.

mó desde el primer momento que “la transición democrática de muchos Estados de la zona de la OSCE esta pasando por malos momentos y en ningún caso cabe considerar que el proceso ha terminado. No debemos sorprendernos: la democracia no puede imponerse desde dentro, ni surge de la noche a la mañana. La institución de la democracia requiere su tiempo, además de paciencia y perseverancia, así como un entorno internacional que le sea favorable”.³⁷

Las prioridades de la presidencia española incluyen el terrorismo, en la dimensión político – militar; la gestión del agua y la degradación del suelo, en la dimensión económica y medioambiental; y la “promoción de la diversidad y la participación en las sociedades plurales, reforzando la lucha contra la intolerancia, la discriminación, el tráfico de seres humanos y la corrupción, y reforzando la transparencia de los procesos democráticos y la eficacia del Estado de derecho”, en la dimensión humana.³⁸ La “participación en sociedades plurales” es la forma que tiene España de llamar la atención sobre la promoción de la democracia. Una buena elección de los términos y unas nuevas perspectivas pueden prevenir la resistencia de países pocos dispuestos a colaborar. La presidencia otorga especial importancia al fortalecimiento de la OSCE como foro de diálogo entre los Estados, tras la pérdida del espíritu de cooperación de principios de los años 1990.

Presidir la OSCE es una labor muy complicada que suele ser subestimada por los que están a punto de recoger el testigo cada año. La mayoría de los países comienzan planteando una ambiciosa agenda de prioridades para la que esperan conseguir el acuerdo y compromiso de todos. Sin embargo, su entusiasmo se desvanece a mitad del mandato, cuando se ven obligados a tratar los temas que tradicionalmente enfrentan a sus miembros y las diferencias de opinión que siempre están presentes. España no ha sido una excepción. Aún así, la presidencia es el cargo más poderoso den-

tro de la OSCE. Su líder político es el responsable de implantar y coordinar las actividades de la organización y sus instituciones. El Presidente en ejercicio Moratinos y su Enviado Especial, Josep Borrell, deben reaccionar ante todos los acontecimientos que puedan tener importancia para la OSCE, que van desde crisis importantes, hasta procesos electorales en Estados miembros. Las dos funciones principales (un liderazgo político pro-activo y la gestión de muchas de las instituciones de la OSCE) suponen una carga financiera y de tiempo muy importante, que resulta un gran peso para el Ministerio de Asuntos Exteriores y su representación permanente en Viena.

España no supo valorar el trabajo que se le avecinaba y se vio obligada a incrementar el presupuesto de la presidencia. Además, apenas contaba con suficiente personal experimentado para encargarse de estos temas. Esta es una de las razones por las que España no ha tenido un papel muy destacado a la hora de proporcionar información sobre sus actividades a través de su página de Internet o los medios principales. Otra razón para la limitada transparencia de España parece haber sido la falta de demanda de información por parte de los medios y la sociedad civil. Con frecuencia, las organizaciones de la sociedad civil del país que ocupa la presidencia respaldan activamente a las autoridades evaluando de forma crítica, los avances realizados y sugiriendo nuevas ideas. En el caso de la sociedad civil española, ha ocurrido lo contrario: ésta ha permanecido principalmente callada.³⁹

El que las regiones en las que la OSCE tiene un papel más activo nunca hayan ocupado los primeros puestos de la lista de prioridades de la política exterior española puede ser o bien un problema, o bien una ventaja. El inconveniente es que, según sus detractores, España no se ha comprometido realmente con el Cáucaso y Asia Central, y que ni siquiera conoce los problemas de estas regiones, aunque conviene recordar que España tiene una política razonablemente activa en los

³⁷ Discurso del Ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, Consejo Permanente de la OSCE, Viena, 11 de enero de 2007, 3.

³⁸ Prioridades de la Presidencia española de la OSCE, <http://www.osce.org/cio/22661.html>

³⁹ Las excepciones son Helsinki, España y Tres Culturas de Sevilla, que han organizado distintos seminarios relativos a la presidencia y que han creado una red virtual de información y debate, <http://www.osce.humandimension.net/>

Balcanes y que está abriendo embajadas en los tres países del sur del Cáucaso y una en Asia Central. La ventaja es que España puede abordar el tema de los antiguos países de la CEI y, en menor medida, de los Balcanes, sin resentimientos históricos, ni intereses políticos específicos. El hecho de que sea miembro de la UE, pero que suele criticar la política de Estados Unidos, la convierte en un socio creíble para Rusia y otros países de la CEI. Así pues, España es vista como un mediador imparcial y honesto, si no por todos, por la gran mayoría de los Estados miembros de la OSCE. Esto no quiere decir que haya una satisfacción general ni con la actuación, ni con las opciones adoptadas por España. Cuando, en una reunión, cedió ante Rusia, suspendiendo la intervención de la ONG Sociedad para la Amistad Ruso-Chechena, Estados Unidos abandonó la sala y algunos miembros de la UE dejaron constancia de su descontento.

Todos los Presidentes en ejercicio son criticados por no hacer lo suficiente en cuanto a gestión, o por ser demasiado ambiciosos desde el punto de vista político. Sin embargo, en el caso de España, la principal tarea es conseguir que los países vuelvan a sentarse a la mesa y sean constructivos. Esta la razón por la que el debate sobre la reforma que muchos países consideran concluido, sigue aún abierto en la presidencia. Aunque el ministro Moratinos esperaba que se pusiera punto y final al proceso de reformas durante la reunión ministerial de Bruselas de 2006, dejó claro que, si así fuera necesario, España trataría de completar el proceso.⁴⁰ Los principales asuntos que siguen pendientes en la orden del día son la revisión de los comités, basados en las tres dimensiones que se establecieron bajo el CP; mejorar y revisar nuevos mecanismos presupuestarios, de contratación y de formación para el Secretariado; un nuevo sistema de evaluación del rendimiento, que debería aplicarse a los responsables y encargados de las misiones sobre el terreno; y la personalidad jurídica de la OSCE.⁴¹ A este último asunto, sobre el que un

grupo de trabajo formado por expertos está preparando un borrador que, previsiblemente, será aceptado por el Consejo Ministerial de Madrid, no le falta polémica. La mayoría de los países afirman que una convención debería bastar para poder llevar a cabo acuerdos prácticos, pero Rusia arguye que una carta o un estatuto (como propone el Panel de Expertos) sería más conveniente, junto con una convención, para reforzar la institucionalización de la OSCE. También es posible que los rusos no le encuentren sentido alguno a aprobar una convención sin la respectiva carta. La mayoría de los países, y sobre todos, Estados Unidos, dicen que esto abriría una Caja de Pandora de negociaciones con respecto a una larga serie de asuntos institucionales.

Dado que Rusia y los países de la CEI siguen presionando para conseguir mayores reformas, la española podría considerarse una presidencia de reformas y gestión. En el mes de mayo, Bielorrusia, junto con otros seis países de la CEI, envió una carta al Presidente del CP, recordándole a la delegación española cuáles eran los aspectos que, en su opinión, seguían pendientes. La presidencia respondió enviando un informe de planteamientos, o *food for thought*, sobre posibles reformas.⁴² Junto a los países de la CEI que abogan por la redacción de una carta y apuntando a la ampliación de la estructura basada en tres comités, los miembros también proponen reforzar la capacidad para tomar decisiones del CP en distintos frentes, sobre todo, en cuanto a la observación electoral, las misiones sobre el terreno, y los programas y contribuciones extra-presupuestarias. Si bien los miembros de la CEI insinúan que quieren que sea el CP el que adopte las decisiones por consenso con respecto a cualquier proyecto, y todas y cada una de las aportaciones extra-presupuestarias, la presidencia ha indicado que coincide con la mayoría de los miembros en que la transparencia presupuestaria ya es suficiente y que no es necesario que el CP revise todos los proyectos acordes a los manda-

⁴⁰ 'Preserving the sense of common purpose' [Cómo conservar la idea del objetivo común], *Revista de la OSCE*, Entrevista al Ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos (Diciembre de 2006), 6.

⁴¹ Documento de planteamientos sobre las Propuestas para un mayor refuerzo de la eficacia de la OSCE, Delegación española ante la OSCE (29 de junio de 2007), 3.

⁴² Carta de la Delegación Permanente de la República de Bielorrusia a la OSCE (18 de mayo de 2007), firmada por Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, la Federación Rusa, Tayikistán y Uzbekistán. La reacción española adoptó la forma de un documento *Food for Thought* sobre las Propuestas relativas a un mayor refuerzo de la eficacia de la OSCE, Delegación española ante la OSCE (29 de junio de 2007).

tos existentes. España también entiende que temas, tales como la regularización de la observación de los procesos electorales y el establecimiento de misiones temáticas, que se han vuelto a plantear, no serán estudiados con detenimiento por gran parte de los Estados miembros, al menos, en esta fase.

El punto más destacable hecho por los países de la CEI en su enésimo intento por instaurar un cambio fue proponer, algo torpemente, que se “aprobara la candidatura de Kazajstán para la presidencia de 2009”, a lo que España respondió diciendo que ello no entraba en el proceso de reformas, sino que era un tema político sobre el que se debatiría durante el Consejo Ministerial. Aunque España y la mayoría de los miembros están a favor de conceder la presidencia a Kazajstán en 2009, Estados Unidos y Reino Unido se oponen abiertamente a la idea, y algunos países de la UE también se muestran reticentes. Durante el Consejo Ministerial de Bruselas, no se alcanzó una decisión consensuada al respecto, por lo que todas las miradas están puestas ahora en el Consejo Ministerial de Madrid de finales de noviembre. Como la Presidencia ha de recibir el apoyo de una *troika* institucional, con el presidente anterior y el futuro, es necesario llegar a un acuerdo a finales de este año.

La mayoría de los países afirma que si se elige a Kazajstán se acabaría con las críticas del “doble rase-ro” y que ello acrecentaría el sentimiento de pertenencia entre los países de Asia Central, pero Reino Unido y Estados Unidos temen que los kazajos utilicen su poder, una vez en la presidencia, para hundir aún más a la organización. El hecho de que los líderes de Astana apoyen regularmente los intentos rusos de quitarle importancia a la promoción de la democracia y los derechos humanos preocupa tanto a Estados Unidos como al Reino Unido. Aunque la mayoría de los países de la UE miran con buenos ojos a Kazajstán, también albergan dudas sobre la capacidad de gestión del gigante centroasiático. En su ministerio de asuntos exteriores no hay suficientes diplomáticos que hablen inglés, como tampoco personas que estén familiarizados con las complejidades de la OSCE. Asimismo, la detención del representante de Kazajstán ante la

OSCE en Viena, a petición de Astana, por graves delitos penales y financieros, y la resistencia de éste a ser extraditado por miedo a las repercusiones en su país, hizo sonar la señal de alarma en Occidente. A raíz de las viciadas elecciones celebradas en agosto en Kazajstán, Estados Unidos y Reino Unido podrían hacer estallar el conflicto bloqueando el consenso en la reunión ministerial de Madrid que tendrá lugar a finales de noviembre. Grecia se ha ofrecido a presidir la organización si no se llega a un acuerdo, posponiendo, así, la aspiración kazaja hasta 2011. Aún así, nadie cree que se llegue a un acuerdo. Y lo que es más, rechazar a Kazajstán podría revertir el interés mostrado por ésta y las otras cuatro repúblicas centroasiáticas en la OSCE. Una última opción, teniendo en cuenta el hecho de que ninguna gran potencia preside la OSCE, podría ser Ucrania. La mayoría de los países de la UE ya han ocupado el cargo y este país tendría la capacidad suficiente para asumir la tarea. Las dimensiones y la diversidad política interna de Ucrania supondrían un interesante punto medio entre los intereses de la CEI y la UE/ OTAN.

Además de la decisión con respecto al año 2009 y los temas abiertos sobre las reformas, España espera forjar, asimismo, otras decisiones importantes en el Consejo Ministerial de Madrid. En cuanto a la dimensión humana, los Estados miembro han propuesto el debate de asuntos, tales como el tráfico con seres humanos, la tolerancia y la no discriminación, la defensa de los derechos humanos y la participación en sociedades democráticas.⁴³ Con respecto a la primera dimensión, es posible que se hable sobre la gobernabilidad del sector de seguridad. No está del todo claro que el CP esté de acuerdo en todos los asuntos que se aborden en esta su mayor plataforma, pues ello incrementaría las posibilidades de fracaso, de no alcanzarse un acuerdo. España también ha tratado de introducir algunos cambios con respecto al formato. El objetivo es aumentar la visibilidad del Consejo Ministerial y con ello, las oportunidades de llegar a una declaración conjunta. Inicialmente, la delegación española

⁴³ The Road to Madrid II [El camino a Madrid II], Documento Food for Thought, Delegación española ante la OSCE (17 de julio de 2007), 6.

propuso acabar con la costumbre de los miembros de leer declaraciones interminables, pero la idea fue rechazada por varios de los Estados miembro. Para muchos, la reunión ministerial es un foro ideal para exponer lo que le preocupa a los países sobre los incumplimientos de los otros. Es posible que los moldavos quieran tomar a palabra para denunciar que Rusia no ha retirado sus tropas de Transnistria, tal como se había acordado en 1999; o que Estados Unidos hable en favor de los compromisos democráticos y del fracaso de algunos Estados a la hora de mejorar su rendimiento; o que Rusia quiera poner de manifiesto su desilusión por la falta de reformas en el seno de la organización.

Otras propuestas de cambio formal sí han sido aprobadas. La presidencia española espera poder limitar el número de decisiones ministeriales y asegurarse de que las que realmente necesitan ser adoptadas hayan sido previamente preparadas y aprobadas por el CP. Así, cree España, se evitará que las reuniones se prolonguen hasta altas horas, algo que parece sinónimo de enfrentamientos y desacuerdos. Para fomentar el diálogo, los ministros probablemente hablarán, de manera informal, sobre Afganistán o las amenazas a la seguridad dentro del área de la OSCE. Aunque es probable que la presidencia logre cambiar ligeramente el formato y hacer que el evento sea más adecuado y eficaz, las posibilidades de llegar a una declaración conjunta siguen siendo remotas.

En cuanto a la democratización, la presidencia ha tratado de desplazar la atención de los enfrentamientos sobre la OIDDH y el funcionamiento de las misiones sobre el terreno, hacia asuntos menos delicados como la "participación" en las sociedades democráticas. Asimismo, se ha tratado de resaltar la importancia de los derechos humanos, mediante la organización de distintos eventos relacionados con la discriminación. Al volver a otorgar a la OSCE su condición de foro para el diálogo, España ha hecho bien en no hacer demasiada presión sobre el tema tan delicado de la democracia. El *corpus* sigue en pie y no es el momento más adecuado para adquirir compromisos adicionales para con la democracia. Ya ha quedado demostrado que super-

visar el cumplimiento de los valores democráticos acordados y poner en marcha proyectos relacionados con la democracia es algo parecido a una "misión imposible".

Desafíos y expectativas

En los años 1990 se registró un crecimiento sustancial de los compromisos de los miembros de la OSCE para con la democracia y los derechos humanos, y fue en esa época cuando la organización sacó a la luz apasionantes historias de transición, especialmente en los Balcanes, aunque también hubo algunas más en el este. El clima favorable hacia el cambio democrático que se vivía en la Europa oriental parecía respaldar los éxitos de cooperación de la OSCE. Actualmente, por desgracia, los acuerdos sobre la democracia no guardan mucha relación con la realidad. A muchos países se les han quitado las ganas de transformar sus sociedades, en pos de la democracia. Pero, debido al ritmo pausado con el que transcurre la integración euroatlántica de los Balcanes y la mayor atención que se presta a los vecinos de la UE y Asia Central, la voluntad de promocionar los valores democráticos y la transformación en el Este ha resurgido. Para la OSCE sería lógico desarrollar actividades en Asia Central, especialmente si se tiene en cuenta el precario equilibrio existente entre las amenazas a la seguridad regional y la falta de una reforma democrática. No obstante, la resistencia mostrada por Rusia y varios países de la CEI para aceptar la democracia hace que la supervisión de los compromisos y la promoción de la democracia sean una labor complicada. El mayor reto para los países que integran la OSCE y que creen realmente en la democracia es el de seguir invirtiendo en las capacidades de supervisión y desarrollo de proyectos de la organización. La reducción de los fondos, los problemas de personal y la falta de confianza en la capacidad de la OSCE para llevar a buen puerto las reformas necesarias han aplacado aún más a la organización. No es probable que la unidad por la democracia de principios de los años 1990 vuel-

va a surgir en el futuro próximo. El hecho de que la OSCE sea la única organización regional de Europa que haya confirmado su compromiso con la democracia y que cuente con todos los Estados europeos y euroasiáticos de índole autoritaria entre sus filas es una ventaja a tener en cuenta. Actuar donde sea posible y utilizar la OSCE como plataforma para recordar a los malintencionados las promesas hechas y no cumplidas, parece ser suficiente por el momento.

Llevar a cabo una reforma de envergadura para que la OSCE se adapte a los desafíos de seguridad actuales no está en la agenda de nadie. Hay pocas ideas innovadoras y el punto muerto marcado por las diferencias de intereses de los distintos Estados miembros paraliza toda posible línea de actuación. Asimismo, llevar a cabo una revisión de la estructura basada en tres dimensiones, esquematizándola en un conjunto de materias claramente definidas a las que la OSCE debería prestar atención, podría poner en peligro los compromisos de la dimensión humana. La OSCE tendrá que darse por satisfecha con su modesto papel, en comparación con la creciente influencia de otros actores internacionales, como la UE o la OTAN, en lo que concierne a la seguridad, o la UE, en lo referido a la promoción de la democracia más allá de sus fronteras. La OSCE se ha visto sometida a un proceso de reforma técnico y organizativo que tal vez pueda aumentar su eficacia. Los países occidentales han estado siempre alerta para garantizar que tales reformas no supongan un obstáculo para las instituciones de la OSCE llegada la hora de la verdad. Las reformas dirigidas a aumentar el número de decisiones tomadas por consenso por parte del Consejo Permanente tendrían un efecto devastador en la promoción de la democracia. La OSCE tan solo podría desempeñar sus funciones de democratización si el proceso de reforma institucional fuera visto como algo ya completado, en su mayoría, y si los miembros juzgaran las propuestas rusas para introducir más cambios en base a la posibilidad de un aumento de la eficacia de la organización, en lugar de para quitarle importancia a los proyectos, o restringirlos. Si así fuera el caso, la atmósfera entre los dos campos rivales no perdería su acritud. Es algo con lo que la OSCE tendrá que aprender a vivir.

La supervisión de los compromisos con la democracia y, en especial, la observación electoral seguirán siendo temas delicados. A la OIDDH se le ha dado la oportunidad de mejorar la calidad de su trabajo, pues ésta ha sido una de las demandas hechas en el proceso de reforma. La OIDDH seguirá siendo la principal organización del mundo en temas de observación de procesos electorales, pero para ello necesita del respaldo continuado de aquellos países para los que unas elecciones libres y justas son algo esencial. Mientras tanto, otro importante desafío para la OSCE será el de resolver las disputas entre la OIDDH (a la que Rusia ataca sin cesar) y la Asamblea Parlamentaria, que trata de aumentar su ámbito de influencia en el tema de las observaciones electorales. Ambas partes deben llegar a un acuerdo, sin que ello suponga una amenaza para su funcionamiento interno, y los Estados miembros de la OSCE han de contemplar las posturas de la AP en relación con otras estructuras. El proceso de reforma prácticamente pasó por alto este último punto. Las disputas internas pueden afectar gravemente a la promoción de la democracia, en un momento en el que los países miembros ya están divididos sobre el asunto.

La promoción de la democracia por medio de las misiones sobre el terreno parece ser algo más flexible. Su función de supervisión ha disminuido, pero aún es posible poner en marcha nuevos proyectos. Por desgracia, va a ser muy difícil acelerar de forma evidente muchas de las actividades que se precisan con urgencia en Asia Central, pero teniendo presentes los respectivos mandatos, aún queda sitio para la promoción de la democracia en las otras dos dimensiones. La buena gobernabilidad de los escasos recursos de agua o el control democrático de las fuerzas de seguridad son sólo dos ejemplos. Para ello, los fondos extra-presupuestarios son fundamentales, porque el presupuesto general de la OSCE es pequeño y los de las misiones de Asia Central y el Cáucaso suele ser, en la mayor parte de los casos, insignificante en relación con el del resto de los donantes. En estas regiones, habrá que prestar atención a la sinergia con la política de vecindad europea y la seguida para Asia Central, así como a los programas de PfP de la OTAN, en algunos casos. Las

misiones de la OSCE siguen siendo importantes para la resolución y prevención de los conflictos, así como para los derechos humanos, la buena gobernabilidad y el mandato de la ley.

El enfoque de la presidencia española ha dejado mucho que desear en cuanto a la promoción de la democracia porque el tema tiende a incrementar el enfrentamiento entre las partes y podría terminar por dañar la imparcialidad a la que se debe la presidencia. Se ha tratado de abordar temas relacionados con la dimensión humana que fueran menos delicados, sobre los que poder llegar a un acuerdo. Al Presidente en ejercicio se le acumulan sobre la mesa los temas que precisan atención, desde Kosovo, hasta las elecciones rusas, y desde acordar una convención, hasta la cuestión de la presidencia de 2009. Este último asunto será, probablemente, uno de los más difíciles de resolver durante el Consejo Ministerial de Madrid. Si los miembros no aceptan la candidatura de Kazajstán para 2009, podría darse paso a un clima de desinterés por la labor de la OSCE en la importante región de Asia Central, y la resistencia de Rusia podría hacerse más fuerte. El riesgo de que Kazajstán sea, en el mejor de los casos, un presidente débil, o en el peor, un líder desautorizado, pierde toda su importancia cuando se analiza frente a las implicaciones negativas a más largo plazo de un *niet*

por parte de Occidente. Como es natural, España espera poder alcanzar una declaración conjunta, pero es consciente de que las posibilidades de conseguirlo son muy escasas. Después de todo, es evidente que algunos países que no respetan los compromisos que una vez adquirieron están equivocados, y que los que se lo recuerdan, están en lo correcto.

La OSCE seguirá siendo una plataforma para el diálogo, pero también para los desacuerdos. Esto no es ninguna novedad, pero resulta poco afortunado que muchos de los desafíos más importantes en cuanto a la seguridad se discutan en otros foros y que el sistema de la promoción de la democracia se encuentre contra las cuerdas. La promoción de la democracia por parte de la OSCE no ha llegado a un punto muerto absoluto, pero sí ha desacelerado. El número de proyectos no aumenta donde sería necesario y los compromisos democráticos suelen ignorarse. La OSCE debería plantearse nuevos retos, mantener un enfoque integral hacia la seguridad y luchar por la promoción de la democracia por medio de la paciencia y la perseverancia. Sólo podrá hacerlo si recibe el apoyo moral y financiero que necesita de sus Estados miembro para cumplir su misión de construir una comunidad de sociedades pacíficas, prósperas, y democráticas que respetan los derechos humanos.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 44** La OSCE y la promoción de la democracia: ¿Una misión en punto muerto?, **Jos Boonstra**, Octubre de 2007
- 43** La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, **Richard Youngs**, Septiembre de 2007
- 42** El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, **María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos**, Septiembre 2007
- 41** Donor harmonisation: between effectiveness and democratisation
- 40** La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, **Stefan Meyer**, Julio de 2007
- 39** La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, **Ana Echagüe**, Mayo de 2007
- 38** El papel de la OTAN en la reforma democrática, **Jos Boonstra**, Mayo de 2007
- 37** El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, **Laura Tedesco**, Mayo de 2007
- 36** ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, **Geoffrey Phidham**, Abril de 2007
- 35** Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, **Susanne Gratius**, Abril de 2007
- 34** Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, **Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati**, Marzo de 2007
- 33** Europa y Rusia, más allá de la energía, **Kristina Kausch**, Marzo de 2007
- 32** Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, **Richard Youngs (Editor)**, Enero de 2007
- 31** La Refundación del Estado en Bolivia, **Isabel Moreno y Mariano Aguirre**, Enero de 2007
- 30** Crisis del Estado y dominios civiles en África, **Mariano Aguirre y David Sogge**, Diciembre de 2006
- 29** Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, **David Mathieson and Richard Youngs**, December 2006
- 28** Promoting Democracy Backwards, **Peter Burnell**, November 2006
- 27** Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, **Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda**, Septiembre de 2006
- 26** Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, **Astri Suhrke**, Septiembre de 2006
- 25** The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, **Rebecca Engel**, August 2006
- 24** Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, **Luis Peral**, Julio de 2006
- 23** Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, **David Sogge**, Junio de 2006

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke, Abril de 2006*
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs, Marzo de 2006*
- 20 Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, *Ben Saul, February 2006*
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006*
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist, January 2006*
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda
Martin Doornbos, December 2005
- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts,
Irene Aguirrezabal Quijera, November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, *Luis Peral, Octubre de 2005*
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, *Susanne Gratius, Octubre de 2005*
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy,
Kristina Kausch and Isaías Barreñada, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, *Carlos Espósito and Jessica Almqvist, September 2005*
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, *Jill Crystal, Julio de 2005*
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, *Antonio Remiro Brotóns, Junio de 2005*
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional,
Laura Feliú, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, *Javier Niño Pérez, Abril de 2005*
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, *Luis Peral, Abril de 2005*
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, *Richard Gillespie, Abril de 2005*
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, *Jessica Almqvist, Marzo de 2005*
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, *Carlos Espósito, Febrero de 2005*
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, *Emad El-Din Shahin, Febrero de 2005*
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?,
Richard Youngs, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli

FRIDE

A pesar de que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) es un organismo de menor perfil que la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), esta organización de carácter regional, que es la mayor del mundo en su género, cuenta con un impresionante *corpus* de compromisos para con la democracia y los derechos humanos. Se encarga, además, de desarrollar actividades relacionadas con la democracia en muchos de los países que engrosan sus filas y sigue siendo uno de los actores principales en la supervisión de los procesos electorales. Sin embargo, la OSCE empieza a tambalearse. Desde Vladivostok hasta Vancouver, sus miembros no logran ponerse de acuerdo sobre el funcionamiento y el futuro de la organización. En los cuatro últimos Consejos Ministeriales celebrados no se ha alcanzado ningún compromiso. Este trabajo pretende diseccionar los problemas y el proceso de reforma interna de la OSCE, y valorar cómo la organización podría desempeñar un papel de utilidad para fomentar los valores democráticos. Se aborda, asimismo, el progreso conseguido bajo la actual presidencia española de la OSCE.

www.fride.org