

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

Una oportunidad para un diálogo vital e inaplazable

General de división Antonio Esteban López

Coordinador Asuntos de Defensa. Presidencia Diálogo Estructurado (OSCE)

La diferencia entre el pasado, el presente y el futuro tan solo es una obstinada y persistente ilusión.

Albert Einstein

A pesar de la extrema gravedad de la situación en Ucrania, comenzamos con esta cita del padre de la teoría de la relatividad, pues en dos líneas resume nuestros objetivos e hilo argumental. Así, indagaremos sobre algunos aspectos fundamentales del pasado, presente y futuro de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), pero solo como base para justificar y suscribir una obstinada y persistente ilusión por impulsar todo aquello que pueda contribuir a la paz, la estabilidad y el progreso.

INTRODUCCIÓN

Hemos de reconocer que, en los primeros 20 años del Siglo XXI, Europa no ha sido una balsa de aceite: dos décadas de tensa calma donde se han constatado antagonismos y desencuentros muy importantes tanto en número como en entidad. Los incidentes registrados en algunos países como Georgia, Estonia o Ucrania provocaron un clima de creciente tensión y desconfianza entre los países OTAN y la Federación Rusa; enrarecida y peligrosa situación que, con una desaforada dialéctica prebélica, nos hacía revivir pasados episodios de la Guerra Fría. El punto álgido de esta etapa se vive precisamente ahora. La entrada de las tropas rusas en Ucrania el pasado 24 de febrero ha abierto una gravísima herida que, si no se tapona con extrema urgencia, traerá impredecibles y nefastas consecuencias.

La OSCE nació con el objetivo de evitar que la Guerra Fría se convirtiese en conflicto armado. Los adversarios de entonces —con las debidas reservas y enormes matizaciones— siguen siendo los

mismos de hoy y, si hace unos años, se consiguió el milagro porque no intentarlo de nuevo. Por venir muy al caso y como colofón a esta introducción, recordaremos las palabras que la ministra de Defensa, Margarita Robles, pronunció en la apertura del Taller de Expertos Militares (OSCE) celebrado en Viena el pasado mes de junio: «Les hablaré de un futuro que hemos de afrontar con una energía renovada. Partimos de los principios y acuerdos esenciales en la Organización, pero también debemos incorporar las lecciones aprendidas para mejorar nuestra comunicación, superar prejuicios y recelos, y avanzar por la senda de la cooperación, la única que nos conducirá a la paz y a la prosperidad».

EL PASADO

Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa quedó dividida en dos bloques antagónicos, al oeste las democracias de libre mercado aliadas en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y al este las autodenominadas dictaduras del proletariado y su Pacto de Varsovia (PV). En un ambiente de extrema desconfianza, con continuas fricciones y esporádicas manifestaciones cuasi bélicas, vino al mundo la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Este foro, que en 1995 pasaría a denominarse Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), nació como herramienta de diálogo y negociación para reducir la tensión entre los entonces adversarios ideológicos (capitalismo vs comunismo) y militares (OTAN vs PV). En otras palabras y permítasenos la aparente contradicción, para enfriar la «Guerra Fría». Aunque la CSCE

La OSCE nació con el objetivo de fomentar la distensión y la confianza en Europa



comenzó sus actividades en 1973, su más conocida reunión —la de Helsinki— tuvo lugar dos años después, en 1975. Las sesiones celebradas en la capital finlandesa concluyeron con la denominada Acta de Helsinki, documento donde quedaron recogidos los principios que constituyen la esencia y razón de ser de la Organización. Con este marco de referencia, la OSCE propició la conclusión de varios tratados donde se acordaron diversas medidas, procedimientos y líneas de acción que debían contribuir a rebajar la tensión y fomentar la confianza. Tres acuerdos venían constituyendo los pilares de la estructura de seguridad y cooperación en Europa: el tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), el Tratado de Cielos Abiertos (TCA) y el denominado Documento de Viena (DV). Sin embargo estos pilares fueron deteriorándose y ahora no pasan por su mejor momento.

Fuerzas Armadas Convencionales en Europa. Firmado el 19 de noviembre de 1990 (efectividad 9 de noviembre de 1992), establecía —en determinadas áreas geográficas— límites al despliegue de ciertos sistemas de armas agrupados en cinco categorías: carros de combate, vehículos acorazados, piezas de artillería, aviones de combate y helicópteros de ataque. El FACE, uno de los buques insignia del control de armamento, fue perdiendo efectividad por razones tanto de forma como de fondo. En cuanto a la cuestión formal, en 2007 Rusia reaccionó al despliegue del escudo antimisiles suspendiendo la aplicación del FACE.

En cuanto al fondo, desde los años noventa Europa ha experimentado grandes cambios; los bloques no son lo que eran y sus áreas de influencia tampoco. Y si la situación geopolítica ha cambiado, aún más lo han hecho los sistemas de armas, por lo que, en el momento presente, las cinco categorías primigenias resultan palmariamente anticuadas. Así, algunos de los modernos desarrollos armamentísticos, como los cada vez más habituales y resolutivos drones, no están expresamente incluidos en el tratado;

todas las plataformas (terrestres, marítimas o aéreas) no tripuladas (autónomas o de control remoto) se encuentran en una especie de nebuloso e incontrolado limbo.

Tratado de Cielos Abiertos. Firmado el 24 de marzo de 1992 (efectividad 2 de enero de 2002), permite negociar el intercambio de vuelos de reconocimiento a fin de verificar el despliegue de determinadas capacidades militares. A fecha de hoy, este tratado tampoco goza de buena salud. En este caso fueron los Estados Unidos los que, el 25 de mayo de 2020, tomaron la iniciativa formalizando su retirada. Rusia adoptaría idéntica decisión el 17 de junio de 2021; en definitiva, que comenzamos el año 2022 sin los dos principales actores...

Documento de Viena. Se firmó el 17 de noviembre de 1990 y su finalidad era establecer medidas de fomento de la confianza a través del control de las actividades militares, el intercambio de información sobre capacidades de combate y la obligación de aceptar inspecciones de verificación. El DV experimentó varias modificaciones de oportunidad (1992, 1994 y 1999) hasta que en 2010 se adoptó la decisión de establecer un protocolo que contemplase su periódica actualización (cinco años, salvo que por razones justificadas fuese necesario hacerlo en un plazo inferior). Al año siguiente, 2011, se realizó la primera y hasta hoy única actualización. La mayoría de los países insisten en pedir la modernización del documento; sin embargo, Rusia viene bloqueando tal posibilidad con igual o superior tenacidad.

EL PRESENTE

Para añadir más sombras a una sombría situación, llegó una terrible e inesperada complicación, la COVID-19: prioridades y precauciones sanitarias obligaban a poner en cuarentena otra serie de asuntos. Con la vista puesta en una anhelada vuelta a la normalidad, España viene tratando de impulsar actividades que permitan retomar

la senda de la negociación y el entendimiento. En los últimos tiempos, este esfuerzo se ha centrado en el denominado Diálogo Estructurado (cuya Presidencia ejerció nuestro país los años 2020 y 2021). Aunque en algunos casos pueda resultar poco conocido, se trata del foro de diálogo más importante en materia de control de armamentos convencionales (CAC) y promoción de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS) en Europa y tiene como cometido principal desarrollar un entorno propicio para el diálogo en materia de seguridad europea.

El mes de junio la Presidencia española del Diálogo Estructurado impulsó la reactivación del foro con la celebración de dos reuniones. Los días 10 y 11, el Taller de Expertos Militares (TEM) donde se dan cita miembros de las Fuerzas Armadas que debaten sobre materias de su competencia; los días 17 y 18, el denominado Grupo Informal de Trabajo (GIT) donde hacen lo propio representantes de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores. Volvemos a hacer referencia al discurso que la ministra de Defensa pronunció en la apertura del TEM, transcribiendo algunas de sus palabras, precisamente porque en ellas se resumen los objetivos más inmediatos y las acciones que urge emprender. «La OSCE debe reactivar todas las iniciativas pendientes retomando las actividades que constituyen su razón de ser [...] Los objetivos originales de la OSCE, fomentar la confianza y el diálogo en aras de la estabilidad, siguen y seguirán siendo hoy tan necesarios como cuando lo fueron la primera vez que se formularon».

El mensaje de la ministra abordaba la necesidad de superar una inercia en la que los sucesivos desencuentros y la falta de diálogo estaban llevando a una situación de creciente desconfianza y permanente tensión. En las sesiones se trataron diversos temas con la finalidad de retomar las conversaciones que permitiesen restaurar el notablemente deteriorado marco europeo de seguridad y cooperación. En materia de Defensa se abordaron los siguientes asuntos: Cooperación y transparencia en tiempos de crisis globales y Prevención de incidentes en la mar.

En este punto, resulta obligado analizar —siquiera someramente— tres importantes eventos que tuvieron lugar aquel mes de junio de 2021, y que, como enseguida se verá, tienen directa conexión y muy significativa influencia en el desarrollo de los acontecimientos. Nos estamos refiriendo a la última cumbre de la OTAN, a la reunión entre los presidentes de Estados Unidos, Joe Biden, y de la Federación Rusa, Vladimir Putin y a la cumbre de la Unión Europea.

Cumbre OTAN (Bruselas, 14 de junio). Al igual que en ocasiones anteriores, Rusia ocupó un destacado e incómodo lugar en los

debates. Los líderes de la Alianza Atlántica volvieron a mostrarse muy preocupados por unas relaciones que desde hace años van de mal en peor. El comunicado final constituye fehaciente prueba de lo antedicho tanto por la cantidad como por la calidad de menciones que se dedican a Rusia. Las referencias son continuas (en el comunicado final de la cumbre, la palabra «Rusia» aparece hasta en 61 ocasiones mientras que «terrorismo» solo en 18) y muy preocupantes; sirva de ejemplo la primera de ellas donde expresamente se dice que «las agresivas acciones de Rusia constituyen una amenaza para la seguridad Euro-Atlántica» o esta otra en la que se reconoce que «en la práctica, hemos suspendido toda cooperación civil y militar con Rusia aunque permaneciendo abiertos al diálogo político». Dicho esto, conviene señalar que la próxima cumbre de la OTAN se celebrará este año en España. No nos extenderemos sobre el tema, pues daría para un extenso artículo, pero si queremos y debemos hacer dos reflexiones: la primera es que la ocasión puede constituir una magnífica oportunidad para intentar reconducir una

sombria situación y la segunda que el reto es mayúsculo pues, tras lo sucedido en Ucrania, los obstáculos para una posible distensión se presentan insalvables.

Reunión Bilateral Biden-Putin (Ginebra, 16 de junio). Dos días después de la cumbre OTAN tuvo lugar la esperada reunión. Aunque ambos mandatarios calificaron el encuentro de «constructivo» y «positivo», la realidad es que fue un mero e insípido trámite. Es cierto que se anunciaron algunos avances en cuanto a intentar reducir la tensión (diálogo sobre armas nucleares

y ciberseguridad) y a la normalización de relaciones, tanto en el ámbito diplomático (restitución de embajadores y posible intercambio de personal que cumple condena) como a nivel personal (recordemos que ambos presidentes habían intercambiado duras acusaciones y explícitas descalificaciones). Empero, no es menos cierto que en los más y más importantes asuntos, la confrontación persistía con posiciones cuyas distancias habrían de medirse en años luz. Entre los temas más empantanados podemos mencionar los derechos humanos (con especial referencia a la situación del encarcelado líder opositor Alexei Navalny), pero sobre todo Ucrania, cuestión donde las posiciones no variaron un ápice, sobre todo en lo que concierne a Crimea (Washington nunca la reconocerá como parte de la Federación Rusa y Moscú no tiene la más remota intención de considerar algún cambio en su actual estatus) y al Dombass (región para la que el mandatario ruso, según acaba de demostrarse, tenía sus propios planes).

Cumbre UE (Bruselas, 24 de junio). Justo antes de esta reunión, Ángela Merkel y Emmanuel Macron habían apuntado la posibilidad de que la UE mantuviese con Moscú una política propia y algo más flexible. «Es necesario que busquemos un contacto directo

España ha ocupado la presidencia del Diálogo Estructurado durante los años 2020 y 2021

con el presidente ruso. No es suficiente que lo haga solo Biden, la UE también debe crear formatos para el diálogo», ha defendido la entonces canciller alemana, Ángela Merkel, en un discurso ante el *Bundestag* antes de viajar a Bruselas. «La estabilidad europea requiere un diálogo muy exigente con Putin» se resignó Macron apenas una semana después de la última cumbre de la OTAN».

Sin embargo, en la reunión de Bruselas, la propuesta franco-alemana de retomar las reuniones con Rusia al más alto nivel no fue bien acogida encontrando la frontal oposición de algunos países.

Volviendo a la OSCE, antes de que finalizará el 2021, los días 21 y 22 de octubre, se celebró en Viena una nueva reunión TEM/GIT. Los temas a debatir tenían un denominador común: rebajar la tensión a través del diálogo y de las medidas de fomento de la confianza. En el ámbito de la cooperación militar y a propuesta de la Presidencia española se trataron los siguientes asuntos: Uso de nuevas tecnologías en misiones de observación y verificación; Percepción de la amenaza derivada de las estrategias, doctrinas y políticas; e «Iniciativa académica: aprender para comprender».

Con todo, aquel mes de octubre los vientos provenientes de Ucrania presagiaban tempestad y el clima de la reunión se presentaba desapacible y poco adecuado para la negociación. En esta ocasión, el palpable incremento de la tensión tenía su origen en aguas del mar Negro con el incidente del destructor británico *HMS Defender* acaecido el 23 de junio (precisamente el día antes de la cumbre UE). El buque había partido de Odessa (Ucrania) con rumbo a Batumi (Georgia). Cuando navegaba cerca de Crimea, las autoridades rusas consideraron que estaba invadiendo sus aguas territoriales por lo que ordenaron a sus fuerzas navales el seguimiento y expulsión del navío. La situación se resolvió con varios disparos de advertencia efectuados desde los guardacostas rusos y desde un avión de combate que fue enviado a la zona. Aunque el incidente no fue a mayores tuvo un gran impacto mediático y una enorme fuerza simbólica: desde 1919, era la primera vez que fuerzas rusas abrían fuego contra un buque de la armada británica.

Si el segundo semestre del 2021 fue especialmente tenso e intenso, los primeros meses del 2022 no tienen parangón. Desde los primeros días del año la cuerda comenzó a tensarse, los tradi-

cionales reproches y cruces de acusaciones fueron acompañados de singulares movimientos de tropas y de una actividad mediática (intencionada mezcla de información y desinformación) que lejos de enfriar los ánimos parecía naturalizar el pronto y forzoso acacimamiento del conflicto armado. Esta última cuestión resultaba altamente peligrosa pues ambos bandos coincidían cada vez más en sus percepciones: la opinión pública occidental comenzó a dar por hecho que Rusia invadiría Ucrania mientras que a los rusos les hacían creer que Kiev iba a propiciar algún incidente (probablemente en aguas de Crimea o en el Dombás) para — con el apoyo de Occidente— recuperar el control de estos territorios. El caso es que los unos y los otros acusaban al contrario con idéntica vehemencia. En no pocas ocasiones, incluso podía percibirse que algunos medios, a uno y otro lado de la frontera rusa, transmitían en sus informaciones un cierto e irresponsable toque de optimismo respecto

a una «inevitable» pero rápida solución militar. Lo malo del asunto es que las perspectivas no son nada halagüeñas y, si la cosa sigue complicándose, Europa deberá hacer frente a terribles consecuencias a corto plazo, aún más terribles a largo si, como pudiera suceder, el conflicto ucraniano llevase a una escalada fuera de control. En esta línea se expresaba el coronel Calvo Albero en un artículo publicado en *Global Strategy* cuando a finales de enero afirmaba lo siguiente: «Hacia tiempo que no se vivían en Europa periodos de tensión

aparentemente prebélica como el actual [...] El problema es que, según se avanza en una escalada de tensión, el mismo que la alimenta va convirtiéndose en prisionero de sus propios actos».

EL FUTURO

Aunque los puentes, llámense Consejo OTAN-Rusia o refiéranse a encuentros bilaterales entre altos mandatarios, siguen nominalmente abiertos, su deterioro es tal que, en cuanto a distensión se refiere, no es previsible que estas maltrechas estructuras vayan a soportar el tránsito de cargas de gran tonelaje. Por tal motivo, parece que no queda otra que explorar vías alternativas donde la desconfianza no esté tan indeleblemente inscrita. Hay dos organizaciones que, en principio, podrían hacer de pasarela para propiciar una vuelta a la pacífica negociación: la UE y la OSCE.

La UE podría ser una opción, pero se antoja un tanto complicada teniendo en cuenta que se trata de una comunidad de Estados con fines de marcado carácter político-económico, no fue



La presidencia española modera las reuniones del Diálogo Estructurado celebradas en Viena en junio de 2021.

concebida como foro de negociación para la resolución de crisis o conflictos. Además, las relaciones serían un tanto complejas teniendo en cuenta que ni Estados Unidos ni Rusia pertenecen a la UE y que la inmensa mayoría de los países UE son miembros de la OTAN.

Por su parte la OSCE agrupa a un total de 57 Estados participantes repartidos entre tres continentes (América del Norte, Europa y Asia). Aún siendo cierto que hay un gran número de Estados participantes que pertenecen a la OTAN, también lo es que hay otros muchos que no y, lo que es más importante, Estados Unidos y Rusia forman parte de la Organización desde sus inicios. La OSCE, por nacimiento y naturaleza, constituye un espacio especialmente adecuado para el debate y la negociación. Por todo ello, esta opción podría tener algún recorrido. Al fin y al cabo, este foro —primero como Conferencia y luego como Organización— fue creado precisamente con el fin de rebajar la tensión entre bloques para evitar una confrontación bélica.

No obstante, hemos de reconocer que el camino se presenta más difícil que nunca. Las distancias parecen insalvables y los antagonismos irreconciliables pero precisamente por ello es el momento de redoblar esfuerzos, tratando de congelar el frente de batalla y entrar en el de negociación para intentar la resolución pacífica de un conflicto que empieza a tomar desaforadas dimensiones y téticas expectativas.

UNA OBSTINADA ILUSIÓN

Esta es y debe ser, ahora y a perpetuidad, la premisa mayor: a pesar de las dificultades, los contratiempos y las decepciones debemos mantener una obstinada y persistente ilusión por seguir trabajando en pro de una estabilidad que a todos ha de beneficiar. En su etapa inicial la OSCE cumplió sus objetivos favoreciendo la distensión entre bloques y evitando que la guerra fría escalase a guerra abierta. Los tratados (FACE, TCA y DV) impulsaron el control de armamentos y el fomento de las medidas de confianza con resultados muy notables. A partir de la firma de estos acuerdos, hubo un periodo (última década del siglo XX) en que, con cierta frecuencia, se celebraban cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno: París (1990), Helsinki (1992), Budapest (1994), Lisboa (1996), Estambul (1999). En estas reuniones de alto nivel se discutía e impulsaba la negociación sobre el contenido, interpretación y aplicación de los tratados. Sin embargo, en lo que va de siglo XXI solo se ha celebrado una cumbre: Astana (2010).



Refugiados ucranianos en la localidad de Medyka (frontera polaca) tras la invasión rusa.

UNHCR/Chris Meizer

Ahora con un conflicto armado en suelo europeo, el diálogo es vital e inaplazable. La situación es de extrema gravedad y por ello hay que contemplar cualquier opción que contribuya a taponar la hemorragia. Puede ser el momento de volver a confiar en la OSCE para emprender un diálogo constructivo que apunte de emergencia un marco de seguridad europeo que amenaza ruina. La coyuntura, la cronología y algunas voces apuntan que

sería lógico, posible y necesario comenzar a pensar en la celebración de una cumbre al más alto nivel (recordemos que la última tuvo lugar en el año 2010). Ya empieza a oírse el año 2025, opción que parece más que plausible por razones de necesidad y oportunidad.

Respecto a la necesidad, creemos que es evidente y no ha de plantear grandes dudas. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la actual situación exigirá llegar a hacer concesiones muy importantes y, en algún caso, adoptar medidas «disruptivas» que provoquen una «renovación radical» de las estructuras de seguridad. Por todo ello, los acuerdos y compromisos deberían ser ratificados al más alto nivel. En lo que concierne a la oportunidad el año 2025 parece una fecha apropiada, coincide con el 50º aniversario del Acta de Helsinki y la Presidencia de la OSCE para ese año corresponde —no por azar— a Finlandia. Aunque es cierto que la fecha pudiera parecer un poco lejana también lo es que hace falta algo de tiempo para calmar los ánimos.

Además, hay que tener en cuenta que una cumbre exige la realización de unos trabajos previos que son tanto o más importantes que la propia reunión. Pues bien, casi antes de empezar, tenemos el primer problema. Resulta que en el Consejo Ministerial celebrado en Estocolmo el pasado 2 y 3 de diciembre se anunció que Finlandia asumiría la Presidencia de la OSCE en el año 2025.

Sin embargo, la Presidencia del año 2024 (periodo en el que habrían de acometerse una buena parte de los trabajos preparatorios) todavía está en el aire. Estonia había presentado su candidatura, pero en el ya citado Consejo de diciembre del año pasado, Rusia y Bielorrusia no aceptaron la propuesta.

Ahora, tras la ocupación de Ucrania, la opción báltica se antoja más imposible que nunca. Este escollo, u oportunidad según se mire, constituye la primera cuestión a resolver. Lo cierto es que, en el muy probable caso de que el veto se mantenga, la Presidencia debería ser asumida por otro país con un perfil más conciliador, más alejado de la frontera rusa y más ajeno a las fricciones que allí se registran.