



---

DOCUMENTO INFORMATIVO DEL IEEE 26/2010  
“LA CUMBRE DE LA OSCE EN ASTANA (KAZAJSTÁN)”  
(DICIEMBRE 2010)

---

1. **INTRODUCCIÓN**

Los días 1 y 2 de diciembre se ha celebrado la Cumbre de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en Astana, capital de la república centroasiática de Kazajstán, primera ex república soviética en ostentar la presidencia, anual y rotatoria, de la Organización.

Esta ha sido la primera Cumbre desarrollada a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno desde la celebrada en Estambul el año 1999, y en ella se ha logrado aprobar una declaración conjunta de los 56 Estados partícipes, algo que no ocurría desde el año 2002. Ha coincidido, además, con dos importantes aniversarios: el 35º de la aprobación del “Acta final de Helsinki”, que dio lugar al nacimiento de la entonces CSCE (Conferencia en lugar de Organización), y el 20º de la “Carta de París para una Nueva Europa”, que vino a certificar el fin de la Guerra Fría<sup>1</sup>.

Este documento resume los puntos más importantes de la llamada “Declaración conmemorativa de Astana: hacia una comunidad de la seguridad”, así como las claves de los discursos de los representantes de los principales actores de la región: los Estados Unidos, la Federación Rusa, y la Unión Europea.

2. **“DECLARACIÓN CONMEMORATIVA DE ASTANA: HACIA UNA COMUNIDAD DE LA SEGURIDAD”**

La declaración final de la Cumbre de Astana incluye un total de 15 apartados, en los que destacan como hitos principales:

- La búsqueda de una comunidad de seguridad euroatlántica y euroasiática libre, democrática, común e indivisible, que abarque de Vancouver a Vladivostok, enraizada en principios, compromisos y objetivos comunes. Todo ello con el triple enfoque de la seguridad contemplado por la Organización desde sus inicios: el político-militar, el económico-ecológico, y el humano (las llamadas “dimensiones”).

---

<sup>1</sup> Estos documentos y varios más de los mencionados a lo largo de este trabajo están disponibles en [http://www.ieee.es/recursos\\_interes/internacional/](http://www.ieee.es/recursos_interes/internacional/)

- La adhesión a los principios de la Carta de Naciones Unidas y a los principales documentos de la OSCE, como los ya citados del “Acta final de Helsinki” de 1975 y la “Carta de París para una Nueva Europa” de 1990, así como la “Carta para la Seguridad Europea” aprobada en Estambul en 1999.
- El hecho de que la seguridad de cada Estado partícipe está inseparablemente unida a la del resto, que todos tienen derecho a elegir los tratados que suscriben y las alianzas a las que se incorporan, y que dentro de la OSCE ningún Estado, grupo de Estados, u Organización pueden tener preeminencia para mantener la paz y seguridad en la zona, ni considerar una parte de la OSCE su esfera de influencia.
- El reconocimiento de que la OSCE, como la organización regional de seguridad con un enfoque más global y un mayor número de miembros, continúa proporcionando un foro único, operando en base al consenso y a la igualdad soberana de los Estados participantes, en especial en lo referido al establecimiento de medidas efectivas de confianza y construcción de la seguridad mutuas (las llamadas CSBM).
- Lo adecuado de la aproximación global de la OSCE a la seguridad, con las tres dimensiones ya citadas. En particular, se cita como responsabilidad primaria de la Organización la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, como parte de la dimensión humana, asuntos esos que en ningún caso pertenecen al exclusivo ámbito interno de los países implicados.
- La pervivencia de amenazas y retos en la región, que obligan a superar la falta de confianza y las concepciones de seguridad divergentes; en particular, y junto a otras cuestiones como el diálogo sobre la seguridad energética, se deben incrementar los esfuerzos para resolver, de un modo pacífico y negociado, los conflictos aún existentes en el área de la OSCE, previniendo la aparición de nuevas crisis y comprometiéndose a no usar la fuerza, o amenazar con su uso, contra otros Estados.
- La importancia de actualizar el “Documento de Viena” de 1999, referido a las citadas CSBM, y de aplicar el Tratado original de 1990 para la limitación de Fuerzas Convencionales en Europa (Tratado FACE, cuya aplicación suspendió parcialmente Rusia en 2007), y de que entre definitivamente en vigor su versión modificada de 1999<sup>2</sup>.
- Lograr una mayor unidad de objetivos y de actuación ante las amenazas transnacionales emergentes, como el terrorismo, el crimen organizado, la inmigración ilegal, la proliferación de armas de destrucción masiva (WMD), las ciberamenazas y el tráfico ilícito de materiales y personas.
- El reconocimiento de que la seguridad del área OSCE está unida a la de sus áreas adyacentes, en particular el Mediterráneo y Asia, con una mención a la necesidad de un Afganistán estable, independiente, próspero y democrático.

---

<sup>2</sup> Las objeciones expresadas por 26 miembros de la OSCE a la ratificación del FACE modificado de 1999, y en especial la negativa rotunda de los EEUU, es uno de los puntos clave de confrontación con Rusia. Este país considera que la negativa no tiene justificación, dado que la Federación ha cumplido con todos los compromisos adquiridos con la firma del CFE (Conventional Forces in Europe) el año 1990. Sin embargo, los EEUU afirman que uno de los principios clave del FACE es que los estados soberanos pueden decidir bajo qué condiciones albergan fuerzas militares extranjeras en sus territorios, lo que Rusia no respeta en los casos de Moldavia (Transdniestar) y Georgia (Abjasia y Osetia del Sur).

- La bienvenida a iniciativas que tengan por objetivo fortalecer la seguridad europea, como la propuesta rusa de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo que se discute en el marco del “Proceso de Corfú”<sup>3</sup> de la OSCE, que conduzcan a una región euroatlántica y euroasiática unida, libre de líneas divisorias, conflictos, esferas de influencia y zonas con distintos niveles de seguridad.

Por último, en la Declaración se nombra a los países que ejercerán la presidencia de la OSCE en los próximos tres años: Lituania (2011), Irlanda (2012) y Ucrania (2013).

### 3. **LA POSTURA DE LOS ACTORES CLAVE DE LA OSCE: LOS EEUU, LA UE Y RUSIA**

La postura de los actores clave del espacio euro atlántico y euroasiático, esto es, los Estados Unidos, la Unión Europea y la Federación Rusa, es fundamental a la hora de evaluar el posible futuro de la OSCE. Los aspectos más destacables de cada discurso en la Cumbre de Astana fueron los siguientes:

#### **ESTADOS UNIDOS**

Los EEUU estuvieron representados en la Cumbre por su Secretaria de Estado, Hillary R. Clinton, que mencionó en su discurso, tras destacar que esta Cumbre es la primera que la OSCE celebra al este de Estambul, las siguientes cuestiones:

- Que aunque el “Acta Final de Helsinki” consagra el respeto a la integridad territorial, la autodeterminación, y las relaciones pacíficas entre Estados, no se puede olvidar el revolucionario concepto de que la verdadera seguridad requiere democracia, derechos humanos, y libertades fundamentales para los individuos.
- Como primer objetivo, incrementar el papel de la OSCE en Afganistán, ya que la inestabilidad de ese país pone en peligro no sólo al Asia Central, sino a toda la región cubierta por la Organización. Mencionó el esfuerzo a realizar para que en las 1.200 millas de frontera que la OSCE comparte con Afganistán se incremente la seguridad fronteriza, se luche contra los tráfico ilícitos, y se promueva el desarrollo económico.
- Como segundo objetivo, fortalecer el papel de la OSCE en la prevención de conflictos, ya que no hay otra Organización mejor posicionada para hacerlo. Un escenario es Georgia, cuya integridad territorial los EEUU apoyan, país donde se debería restablecer la presencia de la OSCE, comenzando por el pleno respeto de los términos del alto el fuego de 2008. Otros conflictos a resolver son los de Moldavia (Transdniester) y Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), en el marco de las iniciativas de la OSCE para ambas naciones. El modo de hacerlo es expandiendo las medidas de confianza militar-militar y las CSBM del Documento de Viena.
- Finalmente, abordar la falta de cumplimiento pleno de los compromisos sobre el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incrementando el papel de la sociedad civil, con especial atención a la libertad de prensa, y logrando

<sup>3</sup> Sobre la propuesta rusa de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo y el Proceso de Corfú ver [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/RusiaYSeguridadEuropa\\_RED266\\_Ruiz.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/RusiaYSeguridadEuropa_RED266_Ruiz.pdf)

procesos electorales libres y justos bajo la monitorización de la ODIHR (Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE).

## **UNIÓN EUROPEA**

La UE en su conjunto estuvo representada en la Cumbre por el presidente permanente del Consejo Europeo, Herman V. Rompuy, que destacó en su discurso, tras mencionar lo especial que es celebrar una Cumbre de la OSCE en el Asia Central, las siguientes cuestiones:

- La OSCE sigue siendo uno de los pilares de la seguridad, con su enfoque global de las tres “dimensiones” y su extensión geográfica única, destacando que la UE aporta más de dos tercios de su presupuesto.
- La Cumbre de Astana representa la oportunidad para los Estados participantes de establecer la visión futura de la OSCE, en lo que juega un papel esencial el ya mencionado “Proceso de Corfú”.
- La prioridad para la UE de que la OSCE se ocupe de los conflictos regionales, tanto los pendientes de resolución como los que pudieran surgir en el futuro, fortaleciendo sus capacidades de gestión de crisis, para pasar del concepto de “alerta previa” al de “acción previa”.
- El compromiso de la UE en la resolución pacífica de los llamados “conflictos congelados” en el área OSCE, con propuestas para la reanudación del proceso de paz en el Transdníester, la reiteración de que el conflicto de Nagorno-Karabaj sólo se puede resolver por medios pacíficos, de acuerdo con los principios establecidos por el grupo de Minsk, y la restauración de la presencia de la OSCE en Georgia, con un respaldo pleno a la soberanía e integridad territorial de ese país.
- Otros tres asuntos de interés: el fortalecimiento y modernización del régimen de control de armas en Europa, la preocupación ante el incumplimiento de las normas de la “dimensión humana” (ya que no hay seguridad sin libertad), y la necesidad de intensificar la colaboración ante las amenazas transnacionales, como el terrorismo, el crimen organizado, las amenazas en el ciberespacio, el tráfico de narcóticos y personas, la inmigración ilegal, y la proliferación de WMD.
- Finalmente, destacó el hecho de que la visión de una comunidad euroatlántica y euroasiática de seguridad donde el uso de la fuerza sea impensable y los intereses comunes prevalezcan, siendo un objetivo ambicioso, no es imposible como lo demuestra el éxito histórico de la propia UE.

## **FEDERACIÓN RUSA**

La FR estuvo representada en la Cumbre por su Presidente, Dimitri Medvedev, que destacó en su discurso, tras mencionar igualmente el hecho de que esta Cumbre es la primera que la OSCE celebra en la parte oriental de la región cubierta por la Organización, las siguientes cuestiones:

- El compromiso de Rusia con los principios del “Acta Final de Helsinki”, reflejado en la propuesta de un nuevo tratado legalmente vinculante sobre la seguridad europea

que garantizaría una seguridad indivisible para toda la región, objetivo ambicioso pero que se alcanzará tarde o temprano.

- La iniciativa de renovar el “Documento de Viena” de 1999, con el objetivo de aprobar un borrador en el encuentro ministerial de 2011, y de romper el punto muerto en que se encuentra la cuestión del régimen de control de armas.
- El hecho de que no se puede construir un espacio euro atlántico democrático común a menos que se garantice la libertad de movimiento de las personas, simplificando los procedimientos de concesión de visados.
- La OSCE, con su potencial único, podría hacer mucho más para afrontar las amenazas transnacionales, como el terrorismo, el tráfico ilegal de personas y el crimen transnacional, así como para cooperar en la respuesta a catástrofes de origen natural o provocadas por el hombre.
- La necesidad de desarrollar un conjunto de principios comunes para la resolución de conflictos, para aplicar en todas las situaciones de crisis, que incluyan el no recurrir a la fuerza, lograr acuerdos entre las partes, respeto por las decisiones negociadas para el mantenimiento de la paz, y la protección de los derechos de los civiles en las zonas de conflicto. En ese sentido, calificó de inaceptable el uso de la fuerza militar, como hicieron los georgianos en agosto de 2008.
- La importancia del concepto de “Plataforma de Seguridad Cooperativa” de la OSCE de 1999, como marco de colaboración entre la OTAN, la UE, el Consejo de Europa, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC).

#### 4. **CONCLUSIONES**

A nivel global, cabe destacar el hecho de que la OSCE haya celebrado una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno por primera vez en los últimos once años, y que se haya podido consensuar una declaración final con importantes objetivos de actuación futura de la Organización, con pleno respaldo a los principios enunciados en Helsinki hace 35 años.

A nivel de la postura de los principales actores, destaca el acuerdo en la identificación de las amenazas para la seguridad de la región, en la necesidad de actualizar e implementar las medidas del “Documento de Viena” y del “Tratado FACE”, en potenciar las capacidades de gestión de crisis de la OSCE, aprovechando su alcance geográfico y el enfoque global de las tres “dimensiones”, y la identificación de la Organización como el marco más adecuado para la resolución de los “conflictos congelados” del área euroatlántica y euroasiática.

Sin embargo, no se pueden obviar la defensa de intereses particulares de estos actores, y las posturas no del todo convergentes en varias cuestiones, en particular:

- El intento norteamericano de implicar a todas las organizaciones internacionales en la estabilización de Afganistán, objetivo primordial también en la reciente Cumbre de Lisboa de la OTAN.

- La insistencia de la UE en el valor del “enfoque global” de la seguridad en el actual panorama estratégico, visión innovadora de la CSCE en 1975, y plenamente asumido por la Unión para su Política Común de Seguridad y Defensa.
- El respaldo occidental a la integridad territorial de Georgia, mientras que Rusia ha reconocido la independencia de Osetia del Sur y Abjasia.
- La insistencia occidental en la validez de los principios de la “dimensión” humana, con el pleno cumplimiento de los compromisos sobre derechos humanos y las libertades fundamentales, frente a la prioridad dada por Moscú, expuesta en todos los foros internacionales, a la relajación del régimen de visados para el libre tránsito de sus ciudadanos.

*Madrid, a 14 de diciembre de 2010  
CC. Francisco J. Ruiz González  
Analista Principal del IEEE*