



La continuidad de Helsinki

Descripción

El autor tuvo una participación principal en la primera Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), celebrada en Helsinki hace 15 años, donde propuso, con éxito, la continuidad de la misma, con el fin de mantener vivo el consenso logrado entre 33 Estados europeos y dos norteamericanos sobre la necesidad de respetar una serie de principios jurídicos y normas de conducta en las relaciones intereuropeas.

Uno de los aspectos más interesantes y debatidos de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa fue el de su posible continuidad. Se trataba de decidir si era conveniente prever alguna fórmula que mantuviera vivo el espíritu de la CSCE. o bien si, a su término, procedía sencillamente darle carpetazo y archivarlo todo. Los occidentales, y en particular los Estados Unidos y Francia, eran partidarios de lo segundo, para evitar que la URSS pudiera utilizar la continuidad de la CSCE como un medio para vigilar las actividades políticas de Occidente. Los países de Europa oriental vetan, en cambio, acertadamente, que la continuidad del proceso de Helsinki les habría de permitir tener un modelo para las relaciones entre Estados europeos soberanos independientes, en lugar de seguir sometidos a la doctrina Breznev de «soberanía limitada». Como ejemplo significativo de esta actitud está el hecho de que los disidentes en algunos de esos países, como Checoslovaquia, se «agarraron» al espíritu y a la letra del Acta Final para organizar su movimiento «Carla 77».

La postura que mantuve fue naturalmente favorable a no desperdiciar una ocasión histórica. única desde el Congreso de Viena de 1815. en que 33 Estados europeos y dos norteamericanos habían llegado a un consenso sobre la necesidad de seguir una serie de principios jurídicos, de normas de conducta, en las relaciones entre las naciones europeas. a la vez que se esbozaban también unas medidas de confianza que harían retroceder el espectro de un conflicto bélico en territorio europeo. Fue esta tesis la que finalmente se aceptó, en la forma de sucesivas Conferencias de seguimiento (Belgrado, Madrid, Estocolmo, Viena) en las que se examinara el cumplimiento por los países miembros de aquellos principios, de aquellas normas de conducta, fijados en un texto, el Acta Final de Helsinki, cuya tinta no se había secado aún.

Estas Conferencias de seguimiento han servido también para desarrollar con más detalle aquellas normas originarias, para buscar su aplicación concreta en algunos campos (por ejemplo, el Mediterráneo, motivo de preocupación española desde el primer momento). Se encontró la manera de asociar a algunos de nuestros trabajos a países no europeos ribereños del Mediterráneo, y en esto también España fue la pionera, junto con Francia. Ya desde enero de 1973 sugerí la posibilidad de que, al margen de la Conferencia propiamente dicha, se instrumentaran «grupos de contacto» en que, sin necesidad de sentarse frente a frente, palestinos e israelíes buscaran cauces de entendimiento. E)

embajador británico rechazó la idea diciendo que se trataba de un conflicto distante y distinto, que no afectaba directamente a Europa... Tan sólo nueve meses más tarde estallaba, en octubre de 1973, la «guerra del Yom Kippur».

Desarme y libertad

Un terreno concreto en que la continuidad de la CSCE se ha mostrado especialmente fructífera ha sido el de las medidas de confianza de contenido militar, las notificaciones de maniobras, de desplazamientos de tropas, etc., que encontraron en la Conferencia de Estocolmo (1984-86) formulaciones cada vez más amplias con vistas a desbrozar los obstáculos que impedían aún abordar abiertamente el tema del desarme de fuerzas convencionales, cuestiones ambas que serían tratadas en la Conferencia de Viena, bien por la totalidad de los 35 miembros, bien por los 22 más directamente afectados. La voluntad política de las dos superpotencias encontraba de nuevo, en el proceso de la CSCE y sus aledaños, el cauce más apropiado para avanzar hacia esa meta tan deseada, el desarme, en un foro multilateral que acogía una contribución efectiva de los países concernidos, y 110 una mera notificación de una *res ínter alios acta*, como en las conversaciones MBER. El feliz resultado de las negociaciones sobre desarme de fuerzas convencionales en Viena (las CFR) ha permitido, tras la firma de un primer Acuerdo de desarme convencional en Europa, celebrar en París la cumbre sobre la CSCE.

Una de las más importantes reuniones recientes dentro del proceso de la CSCE fue la de Copenhague, en junio de este año, que terminó con la firma de un documento que el ministro danés de Asuntos Exteriores calificó de «Carta Europea de la Libertad» o de «Carta Magna Europea». Hay que tener en cuenta que los enormes cambios políticos que tenían lugar en los países de Europa centro-oriental y en la misma Unión Soviética permitieron que el ambiente en las conversaciones de Copenhague fuera totalmente distinto al de las precedentes, de Bonn (abril 1990) y sobre todo París (mayo-junio 1989). Ya en el preámbulo del documento los países miembros «expresan su convicción de que el respeto cabal de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el desarrollo de sociedades basadas en la democracia pluralista y el imperio de la ley, constituyen un requisito indispensable para el progreso hacia un orden duradero de paz, seguridad, justicia y cooperación que tratamos de establecer en Europa»

El primer capítulo sustantivo se centra en el imperio de la ley y la democracia, estableciendo las normas de conducta para la existencia de sociedades democráticas basadas en el pluralismo político y las elecciones libres. Se respeta el derecho a la constitución de partidos políticos, garantizando la separación entre los partidos y el Estado. Los valores y la práctica de la democracia deben formar parte integral de la vida nacional. Hay que establecer vías de comunicación entre individuos, grupos y organizaciones de la sociedad civil.

En el capítulo sobre derechos y libertades individuales se garantizan, entre otros, el derecho de reunión y asociación pacífica, así como la libertad de expresión. Los Estados se comprometen explícitamente a erradicar la tortura. Se alude también a la pena capital y a la objeción de conciencia.

Al tratar de las minorías nacionales, tema delicado si los hay, se enfoca el problema a través del diálogo y la adopción de medidas especiales para la protección de las minorías nacionales.

Hay que ser consciente de que en esta cuestión batallona el progreso será más lento, y quizás

entretanto se pueda convocar una reunión de expertos ad hoc para analizar a fondo el problema, que en ciertos aspectos nos retrotrae a los albores de este siglo, a la época anterior a la I Guerra Mundial, y a la labor específica de la Sociedad de Naciones. Pensemos que el ministro alemán de Asuntos Exteriores hablaba a este respecto en Viena, en abril pasado, del establecimiento de sistemas que permitan comprobar que son respetados los derechos de las minorías nacionales. La alusión a las minorías étnicas y lingüísticas alemanas que no han sido englobadas en la unificación parece obvia.

Dimensión humana

Para resaltar la importancia creciente de los aspectos humanos en el proceso de la CSCE, ya el Documento final de la Conferencia de seguimiento de Viena, de enero de 1989, establecía un nuevo mecanismo, la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE, que incluye las reuniones de París y de Copenhague —a las que ya hemos aludido—, así como una en Moscú, en septiembre de 1991. Se prevé el intercambio de información sobre cuestiones relativas a la dimensión humana de la CSCE, la respuesta a peticiones de información por parte de Estados participantes, la celebración de reuniones bilaterales, etc. En declaración expresa del presidente, en Viena se insiste en las prácticas de transparencia y de acceso a las reuniones de la CSCE por parte de representantes de los medios de comunicación de masas, de organizaciones no gubernamentales, de grupos religiosos y personas privadas, nacionales o extranjeras. Todo esto tendrá especial importancia en relación con la reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana (CDH) de la CSCE.

Los cambios políticos drásticos ocurridos en los países de Europa central y oriental han alterado profundamente el esquema de defensa colectiva imperante en el Este europeo, llegando a la práctica desaparición del Pacto de Varsovia. Por ello muchos han vuelto los ojos a la CSCE, en busca de un foro en que se puedan discutir las líneas maestras de un nuevo orden político y militar que cubra al continente europeo. Esta actitud me parece totalmente correcta, pues la participación de 32 países europeos más EE.UU. y Canadá permite que tan importante cuestión sea examinada por todos los actores internacionales interesados.

Ahora bien, esto no quiere decir que la CSCE, tal como la conocemos, venga a ser la panacea para todos los problemas de nuestro continente, y tampoco supone que pueda reemplazar en la situación actual a la OTAN, como parecen pretender algunos portavoces soviéticos. Por de pronto, el Acta Final de Helsinki es un documento político, no jurídico; no es un Tratado o Convenio internacional jurídicamente, por muy importante que sea política y moralmente. En segundo lugar, y como ha ocurrido en Viena con las conversaciones sobre desarme de fuerzas convencionales, tampoco la participación efectiva en un Sistema de Seguridad Europeo puede comprender a todos y cada uno de los participantes en la CSCE; piénsese en los mini-Estados (San Marino, Mónaco, Liechtenstein) o en la misma Santa Sede. En tercer lugar, la norma del consenso en sentido positivo y absoluto no puede aplicarse a un Arreglo de Seguridad que podría quedar bloqueado e inoperante por la sola voluntad de uno solo de sus miembros, etc. Todavía por muchos años (¿cinco, diez al menos?) la OTAN o Tratado equivalente será indispensable en el área euro-atlántica, como una red de seguridad por encima de la cual el «circo» de la CSCE podrá seguir hablando, discutiendo, avanzando en el entendimiento y la cooperación en todas las que han sido sus materias objeto de estudio desde Helsinki.

Institucionalización

Con vistas a la Conferencia en la cumbre de París, celebrada a finales de noviembre, un Comité preparatorio trabajó desde julio pasado, recogiendo opiniones, propuestas y planes para meter más músculo en la CSCE, institucionalizándola en cierta manera, dándole un soporte administrativo permanente de escasa dimensión personal y escueto presupuesto (justo lo que yo propuse en Helsinki en 1972-73). Por parte del Este, la Unión Soviética presentó ya en la cumbre de Washington a Bush el proyecto de creación de un Consejo de la Círculo Europa, con especial competencia para la salvaguardia de la intangibilidad de las fronteras y para la solución pacífica de conflictos entre los miembros. Polonia, por su lado, proponía un Consejo de Cooperación Europeo, órgano político permanente con funciones de consulta y coordinación en las materias de la Conferencia, ocupándose también de preparar las reuniones sucesivas y los contactos con otras organizaciones regionales o subregionales, aprovechando la presencia de los embajadores de los países miembros en la capital escogida como sede y teniendo un pequeño secretariado como apoyo administrativo. Estas ideas se parecen bastante a las que en su día expuse. Por último, Checoslovaquia ha hablado de una Comisión Europea de Seguridad, con sede en Praga, que se centraría en una primera fase en el tema del desarme y que, a la larga, y de alguna forma no especificada, iría sustituyendo a las dos Alianzas militares. En una segunda etapa se firmaría un Tratado de Organización de los Estados Europeos (más los dos norteamericanos y la URSS) que desembocaría, en una tercera fase, en una Confederación (palabra que usó Mitterrand) de Estados Europeos libres e independientes.

Por la parte occidental, el comunicado final de la cumbre atlántica de Londres, de julio pasado, accedía a dar un papel más relevante a la CSCE en el futuro de nuestro continente, como vínculo entre Europa y Norteamérica, e indicaba la necesidad de que la cumbre de París refrendara, entre otros principios del proceso de la CSCE, los siguientes:

- El derecho a elecciones libres y justas,
- El respeto y el mantenimiento del imperio de la ley.
- La cooperación económica basada en el desarrollo de economías de mercado y competitivas.
- La cooperación en la protección del medio ambiente.

A fin de facilitar un foro para un diálogo más amplio en una Europa más unida, se buscará la manera de institucionalizar este proceso mediante:

- Consultas periódicas entre los Gobiernos, a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, a nivel ministerial, al menos una vez al año, con la preparación y seguimiento correspondientes por parte de altos funcionarios,
- Cada dos años, Conferencias de revisión de la CSCE.
- Un pequeño Secretariado.
- Un mecanismo (previsto en Copenhague en junio de 1990) para supervisar las elecciones en todos los países miembros.
- Un Centro de prevención de conflictos, que sirva asimismo para los intercambios de información militar y de mediación para las diferencias entre los miembros.
- Un órgano parlamentario de la CSCE.
- La sede de estas instituciones tendrá en cuenta a los países de Europa central y oriental que han accedido recientemente al sistema democrático de gobierno.

Personalmente estimo excesivo el número de reuniones al más alto nivel, que a menudo sólo sirven de pedestal propagandístico para los políticos; también es demasiado frecuente el ritmo de las

Conferencias de revisión o seguimiento, que deberían espaciarse a tres o cuatro años: en cuanto al órgano parlamentario, su composición, para los occidentales, debería ser la misma del Consejo de Europa, so pena de que se superpongan nada menos que cinco círculos parlamentarios (CE, OTAN, UEO. CDEE, CSCE).

La referencia a la localización de la sede señala a Praga. No tengo nada en contra, aunque las materias de cooperación económica y comercial podrían estar mejor en Ginebra, en la Comisión de las Naciones Unidas para Europa (para no malgastar tiempo, personal y dinero).

Fecha de creación

30/12/2011

Autor

Nuño Aguirre de Cárcer

Nuevarevista.net