

LA REUNION DE MADRID DE LA CONFERENCIA SOBRE LA SEGURIDAD Y LA COOPERACION EN EUROPA

Por JORGE FUENTES

No es frecuente dedicar este tipo de trabajos, sin embargo las líneas que siguen forman ya parte del texto que fue escrito pensando en una persona estrechamente ligada a la CSCE.

Colaboró con entusiasmo en la Conferencia desde los primeros días de Dipoli hasta los últimos en Madrid. En Helsinki conoció al diplomático español con quien se casó durante la fase de Ginebra. Acudió a los trabajos de Belgrado con la única hija que tendría, recién nacida. En las mismas horas en que se cerraba la larga etapa de Madrid murió víctima de una fulminante e injusta enfermedad. Ella, que hubiera deseado tanto vivir la larga existencia de una Europa en armonía.

Para Gerry Rupérez, recordando las horas felices del Finlandia Talo, del Petit Saconex, del Centro Sava, del Palacio de Congresos.

I. EL IMPULSO DEL PASADO

Precedida de una tormentosa sesión preparatoria que duró dos meses y que logró cerrarse sólo días después de que comenzara la etapa principal, entre octubre de 1980 y septiembre de 1983 tuvo lugar en Madrid la segunda reunión de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, continuando el Acta Final firmada en Helsinki en agosto de 1975.

La simple observación de los tres años de duración de la etapa española induce a pensar que algo funcionó mal en el panorama político del comienzo de los ochenta. En efecto, redactar el histórico documento del Acta Final de Helsinki con sus 60.000 palabras, había exigido un esfuerzo de veintitrés meses. La reunión de Belgrado, de idéntica naturaleza a la de Madrid, duró cinco meses (octubre 1977-marzo 1978) y produjo un breve texto de 800 palabras. En España se ha alcanzado un documento de 11.000 palabras con un ritmo que exigió casi tres horas para escoger cada vocablo.

La invasión de Afganistán, la crisis polaca y el derribo del avión sudcoreano por la URSS son sólo los tres factores más vistosos de todo un proceso de deterioro de la situación internacional que no cesa de deslizarse cuesta abajo desde el mismo momento de la firma del Acta Final en 1975.

Contra lo que muchos jefes de Estado manifestaron en el momento de la firma del Acta Final, Helsinki no fue el principio de un proceso de distensión que debería continuar y crecer en los años sucesivos. Por el contrario, 1975 marca el punto culminante de una de las oleadas de concordia que Europa ha venido conociendo intermitentemente desde el fin de la II Guerra Mundial y que rebrota con una frecuencia aproximada de cada decenio. Así fue en los cincuenta, con las ideas de átomos para la paz; en los sesenta, con la conjunción de figuras como Kennedy, Kruschef y Juan XXIII, y en los setenta, con el proceso de la CSCE en el que se ven envueltos hombres como Kissinger, Brandt-Schmidt, Breznev, etc.

En el decenio de 1970 se da por primera vez desde las dos guerras mundiales una confluencia de circunstancias que hacen que la distensión cobre una figura de mayor alcance y comience a servir de relevo al concepto de guerra fría característico hasta entonces de las relaciones Este-Oeste. En ese decenio ha pasado ya un cuarto de siglo desde la última contienda, las heridas físicas y morales han empezado a cicatrizar: Europa occidental ha recuperado su nivel de bienestar basado —en parte— en su comercio con la Europa del Este. La Unión Soviética empieza a calcular que unas inyecciones de libertad van a ser imprescindibles para que su alianza con seis países europeos pueda mantenerse sin que, de un lado, parezca una imposición de Moscú, y sin que la liberalización suponga un riesgo excesivo para la cohesión del grupo.

Es también —para la URSS y acaso para otros países europeos— el momento de dar el carpetazo a la segunda guerra, una guerra —recuérdese— que en su capítulo central no conoció la paz. En efecto, Yalta y Potsdam no trataron la cuestión de las fronteras que debían ser resueltas en un futuro acuerdo.

El *momentum* de Helsinki se marchita pronto. De un lado, la URSS entiende que le conviene mantener el Acta congelada en la foto fija de 1975: El Acta Final le ha dado un reconocimiento de fronteras¹, lo que satisface tanto a algunos de sus aliados (RDA, Polonia) como principalmente a su propia opinión pública respecto al Estatuto en Prusia oriental, en los Estados bálticos, en Ucrania y Bielorrusia, en el istmo de Carelia, en Rutenia, Besarabia y Bucovina, territorios todos éstos que habían quedado en una situación provisional en 1945. Su reconocimiento en un texto internacional de indudable peso político como es el Acta Final significa un importante respaldo legal a la Europa oriental salida de la postguerra. Dado, por otra

¹ El principio 3 acuña *inviolabilidad* de las fronteras por ataque o usurpación. En cambio el principio 1 permite su *modificación* de conformidad con el Derecho internacional por medios pacíficos y por acuerdo.

parte, el carácter rígido de las fronteras, no es concebible que puedan ser modificadas de la noche a la mañana, por lo que la verificabilidad del capítulo correspondiente del Acta es poco necesaria.

Por el contrario, la baza obtenida por Occidente, los Derechos Humanos, la implantación de una doctrina liberal en materia de viajes, encuentros familiares, matrimonios mixtos, reunificación de las familias separadas durante las guerras, libertad informativa, cultural, comercial, etc., o se ve revisada permanentemente o se convierte en papel mojado. De ahí que en Occidente nazcan toda una serie de grupos de seguimiento de las disposiciones de Helsinki que se convierten a la vez en focos de crítica y disidencia para los regímenes del Pacto de Varsovia y de ahí también la resistencia inicial de Moscú a modificar ni una sola línea del Acta y la renuncia a perpetuar un diálogo que sólo puede causarle problemas.

En los Estados Unidos, el presidente firmante de Helsinki, el republicano Ford, poco entusiasta del proceso de distensión que vio pasar ante sus ojos desde las manos de Nixon a las de Kissinger sin acabar de comprenderlo, se ve desbancado por Carter entre otras razones por su error en el careo electoral televisivo al juzgar satisfactorio el nivel de bienestar en el mundo comunista. Carter toma buena nota de aquel dato y en el futuro mostrará ante la opinión pública de su país una desconfianza profunda hacia la distensión, hacia el mismo proceso de la CSCE que interpreta no sin razón como una aplicación a rajatabla del capítulo de los Derechos Humanos.

Estas son las dos razones fundamentales que inciden sobre la reunión de Belgrado de 1977-78, primera en el marco de la continuidad de Helsinki, que produce un texto breve y desprovisto de toda sustancia política, resumiéndose a fijar una futura reunión en Madrid más una serie de encuentros (el «Foro científico» de Bonn y Hamburgo, el «Arreglo Pacífico de Controvenidas» de Montreux y la «Cooperación Mediterránea» de La Valetta) que pasan con más pena que gloria.

Tras Belgrado la situación internacional se complica todavía más: la invasión de Afganistán después del avance soviético en Indochina y consecuencia ambos posiblemente del acercamiento chino-estadounidense promueve una fuerte reacción en Washington, con el congelamiento de la firma SALT II, el boicot a la Olimpiada de Moscú y el embargo cerealero hacia la URSS. Todo ello se concreta en una reacción conservadora en los Estados Unidos que en última instancia da la victoria al partido republicano. Otro tanto ocurre en distintos países europeos en que los Gobiernos de izquierdas se vieron desgastados por las derivaciones de la crisis económica arrastrada desde 1973.

En tales condiciones se llega a Madrid en septiembre de 1980 con enormes dudas sobre las posibilidades de éxito de un foro que se proyecta sobre una realidad aún más complicada que la conocida durante los días de Belgrado. Aquellos temores se materializan en sugerencias sobre la conveniencia de retrasar la reunión que va a comenzar pocas semanas después de la

conflictiva celebración de la Olimpiada de Moscú y unas pocas semanas antes de que el 4 de octubre se produzca el relevo en la Administración americana.

II. LAS CANDILEJAS DE MADRID

Hasta el momento, cada encuentro de la CSCE ha venido precedido por una reunión preparatoria que estudiará principalmente el orden del día, cuestiones de procedimiento, calendario y modalidades de trabajo. Así ocurrió en la fase de Helsinki en que dicha reunión se extendió desde septiembre de 1972 hasta junio del 73, duración que viene justificada porque se trataba de elaborar un plan de acción para un foro nuevo en que era necesario redactar con detalle los distintos capítulos que debería incluir el Acta Final. Tal preparatoria vino seguida de la Conferencia propiamente dicha, desarrollada en tres fases: la de ministros, que firmaron las recomendaciones preparatorias; la de expertos en Ginebra, que las desarrollaron dando forma al Acta Final, y la Cumbre de Helsinki, que firmó el Acta.

El mismo esquema, ahora simplificado, se repite en Belgrado: la sesión preparatoria dura seis semanas y encuentra como escollo principal la división del tiempo entre la revisión de la forma como los participantes han venido aplicando las disposiciones del Acta —es decir, el pasado—, cuestión a la que Occidente atribuye gran importancia por las razones mencionadas, y la proyección hacia el futuro en la que por exclusión los países del Este quieren poner mayor énfasis.

El documento de terminación de Belgrado fija el 9 de septiembre de 1980 como fecha para el comienzo de la reunión preparatoria de Madrid y el 11 de noviembre como inicio de la fase principal. Puesto que se cuenta con la pauta del texto de Belgrado se estima que cinco o seis semanas serán suficientes para efectuar en España los retoques necesarios, dándose el foro una pausa de reflexión antes de comenzar los trabajos sustanciales de la reunión madrileña.

Pronto se comprende en septiembre del 80 que el «horror vacui» característico de la CSCE va a necesitar no sólo de las nueve semanas de aquel otoño sino que los preparativos españoles, que se convierten en un ensayo general de las nuevas dificultades aparecidas en la escena internacional, van a derramarse sobre el tiempo dedicado a la reunión principal llegando a dudarse en algunos momentos de si ésta llegará a tener lugar o el proceso de la CSCE debería interrumpirse al haber agotado ya sus posibilidades de supervivencia.

En efecto, entre septiembre y octubre de 1980 queda de manifiesto que la URSS y sus aliados no están dispuestos a comprometerse en la continuidad del proceso si antes no tienen alguna garantía de que en Madrid no van a repetirse los enfrentamientos dialécticos conocidos en Belgrado.

Para evitarlos, los países del Este intentan acortar tanto como sea posible la fase de revisión del Acta asignando diez sesiones para cada comisión, lo que apenas dejaba seis horas de trabajo para analizar, por ejemplo, cómo la URSS había puesto en práctica sus compromisos sobre reunificación de familias, matrimonios mixtos, libertad de viajes, etc. Intentan también evitar el volver sobre los temas una vez éstos hubieran sido analizados —la llamada «guillotina» que impedía el tratamiento de nuevas violaciones del Acta que pudieran surgir en el curso de la reunión—, ordenar el período dedicado a la presentación de nuevas propuestas y, por supuesto, no comprometerse a fijar una continuidad hasta ver los resultados finales de Madrid.

Tal actitud induce a pensar que la URSS ha perdido todo interés por un foro que después de la crisis afgana y de la naciente efervescencia polaca no puede más que crearle problemas. Sin embargo, el engranaje lento de la diplomacia soviética que durante años ha venido preparando la tesis de la distensión como eje de su política exterior y sus compromisos con los aliados del Pacto y también con los vecinos neutrales le impiden cualquier abandono definitivo de la CSCE y de la distensión.

En última instancia y con muy grandes dificultades, en Madrid se alcanza el 14 de noviembre una solución de compromisos que tiene en cuenta las aspiraciones de todos los participantes: tanto las posibilidades de una revisión suficiente y ordenada, como el estudio de nuevas propuestas y la continuidad del proceso. Por esas fechas si algún optimista quedaba respecto a la fase que se avecinaba, se ha visto ya desencantado: la reunión de Madrid va a ser trabajosa y larga.

III. KABUL-VARSOVIA-SEÚL

Desde antes de llegar a Madrid, la URSS ha comprendido que mantener la foto-fija de Helsinki va a resultar imposible y que deberá escoger entre continuar el proceso de distensión con nuevos pasos adelante o, alternativamente, liquidarlo por completo, ya que la opinión mundial no aceptaría otra reunión con los escasos resultados de Belgrado, cuya consecuencia inmediata sería la desacreditación total del foro de la CSCE.

En tales condiciones, Moscú va a intentar una nueva maniobra que consistirá en el cambio de rostro de la Conferencia. Si hasta 1980 ha venido identificándose con un foro sobre los Derechos Humanos, en el futuro se cargará el énfasis sobre la cuestión del desarme, viraje éste, en principio, lícito cuenta habida la creciente preocupación internacional sobre la carrera de armas puesta en evidencia a través de manifestaciones masivas efectuadas en las principales capitales mundiales.

La maniobra presenta sin embargo fuerte dosis de demagogia. En primer lugar porque sumar un foro más a los ya existentes sobre el tema —la primera Comisión de la ONU, el Comité Especial de Ginebra, la non-nata

Conferencia de Desarme, los SALT, START, MBFR, etc.— no es probable vaya a deparar nada sustancial.

En segundo término porque es dudoso el sentido de hablar de desarme en un grupo tan heterogéneo desde el ángulo militar como el que compone la CSCE. Incluye éste a potencias espirituales como la Santa Sede; países no alineados y con un ejército insignificante o nulo como San Marino, Malta, Mónaco o Liechtenstein; países neutrales como Suiza, Austria, Suecia o Finlandia; países nucleares como Francia o Gran Bretaña, superpotencias como los Estados Unidos o la URSS.

Finalmente hay una razón técnica. En los mismos orígenes de la CSCE en 1969, los países participantes —conscientes de las realidades señaladas— aceptaron que la cuestión del desarme sería tratada en un foro aparte que nacería paralelamente a la CSCE y se desarrollaría en Viena: así apareció la Mutual Balanced Force Reduction (MBFR) que continúa a ritmo lento en Austria incluyendo a miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia. La razón de ser de la MBFR no era ya eliminar de las conversaciones a países neutrales y no alineados sino partir de un postulado estratégico-geográfico particular: dada la configuración básica de los dos pactos militares, con el oriental emplazado en el propio corazón de Europa, se trataba de partir de una base que tuviera en cuenta tal realidad de forma que el desarme de las dos partes no fuera igual sino equilibrado con miras a mantener una seguridad final igual.

Ello explica la resistencia occidental a ver incluido este capítulo en el proceso de la CSCE, resistencia que el bloque oriental conocía y sabía tendría que estar dispuesto a pagar; la moneda para el Oeste no podía ser otra que la creciente liberalización en terreno humanitario.

Y si los países OTAN y CEE habían acudido a Madrid con una larga lista de propuestas en este campo, su volumen va a crecer y endurecerse a raíz de los acontecimientos que se desarrollan en uno de los países miembros de la CSCE: Polonia.

Por toda una serie de circunstancias² Polonia se presenta en agosto de 1980 como un país en que los beneficios liberalizadores de Helsinki le han llevado al límite de las posibilidades de aceptación para el bloque comunista. El sindicato «Solidaridad», que pronto cuenta con un respaldo diez veces superior al del partido obrero polaco, lanza una serie de huelgas que amenazan con derribar al sistema y hacen planear el espectro de una invasión soviética del corte de las de Hungría 1956 y Checoslovaquia 1968, invasión que en 1980 podría tener unas consecuencias imprevisibles.

La efervescencia se corta con una especie de autoinvasión o «lección-infligida-desde-dentro» que impone la dictadura militar de Jaruzelski y la ley

² Cabe incluir entre ellos la especial idiosincrasia del pueblo polaco «de profesión patriota», el alegre endeudamiento a Occidente acumulado en la década de 1970, la revitalización del país con el reconocimiento mundial a sus nacionales —el Papa Karol Wojtyla, el nobel de literatura Milos, políticos como Brazinski, Muskie, Koch o incluso Beguin y el naciente Walesa, la existencia de una agricultura privada, la fuerza de la Iglesia, etc.

marcial decretada en diciembre de 1981, la cual cercena los logros sociales alcanzados por el país y viola la totalidad del Acta de Helsinki. En un gesto consecuente el foro de Madrid suspende sus trabajos entre febrero y octubre de 1982.

La ley marcial duraría hasta dos años más tarde en que hubo de levantarse en julio de 1983 para dar salida a la reunión de Madrid y aparte del costo que representa para la propia nación polaca tiene como derivación el reforzar la posición negociadora de Occidente en la CSCE que no sólo insiste en sus viejas pretensiones humanitarias —a veces avanzadas con escasa convicción— sino que presenta nuevas propuestas en terreno laboral y de libertad sindical.

Las crisis de Afganistán y de Polonia no podían tener como consecuencia más que dos alternativas. De un lado, la clausura definitiva de la Conferencia y del proceso de Distensión con un regreso a la situación de guerra fría que algunos países occidentales empezaron a dudar si no les era más conveniente al plantear sobre bases más realistas y transparentes las relaciones Este-Oeste. La alternativa es la que se siguió en Madrid: evitar todo límite temporal a la reunión y dejar que pasara la marea intentando relanzar el proceso con un texto sustancioso, asumiendo que —pese a sus debilidades— la Distensión es un valor a conservar y puede conducir a una armonía en las relaciones Este-Oeste y quizá a la paz. Este planteamiento llevaba implícito una larga negociación y explica los tres años de duración de la etapa española.

Durante su transcurso se producen otros cambios importantes en la escena internacional: de un lado, como cada vez que la tensión crece entre los dos grandes, los países neutrales y no alineados (NNA) y también algunos miembros de la OTAN refuerzan su posición de intermediarios para procurar relanzar el diálogo. Tal función es bien desempeñada por los NNA que tras el corrimiento a la derecha conocido en los días de Belgrado se sitúan de nuevo en una posición media fruto de la cual sería el documento RM/39, lanzado el 16 de diciembre de 1981, que, con modificaciones ulteriores, va a servir de importante base para el texto finalmente adoptado.

El péndulo político de Europa se ha desplazado una vez más y mientras en la RFA y Gran Bretaña se sitúa a la derecha, en la región meridional (Francia, Grecia, Italia, España y Portugal), así como en Suecia, triunfan los socialistas.

En España la victoria socialista se produce inmediatamente después de que el gobierno precedente de centro haya decidido el ingreso en la OTAN. Una y otra posición tiene una nítida proyección sobre el foro de Madrid: en los preparativos de acceso a la Alianza España utiliza el foro de la CSCE a modo de banco de pruebas para conocer las futuras posibilidades de España como socio de la organización, lo que lanza un saldo favorable para España que logra salvar la reunión preparatoria y negociar activamente desde un ángulo claramente alineado —lo que debilita su papel mediador— un buen 80 por 100 del documento final.

Con el triunfo electoral del PSOE la posición mediadora se refuerza volviendo España a adoptar la política que había deparado todos los escasos frutos de Belgrado, aun cuando en Madrid esa posición mediana conllevara la contradicción de provenir de un país no sólo occidental sino miembro de la OTAN.

La realidad es que el compromiso presentado por el presidente González en julio de 1983 permite finalizar la fase española con un texto que claramente desarrolla las ideas del Acta Final.

Aún sería necesario, salvadas las dificultades Este-Oeste para alcanzar el acuerdo final, superar las objeciones —a las que ya estaba acostumbrado el foro— de Malta, empeñada en incluir en el capítulo sobre el Mediterráneo, cláusulas que desarrollaran materias de Seguridad. Una difícil operación teniendo en cuenta que el desequilibrio en favor del Este puesto de manifiesto a nivel continental europeo encuentra compensación con el que se produce en favor del Oeste a escala mediterránea. Sin embargo Malta, que se encuentra sola a nivel de los 35 europeos sabe que encuentra un respaldo del mundo árabe ribereño y éste le permite resistir la presión hacia el consenso durante todo el verano de 1983. En última instancia, España convoca una reunión de ministros de Asuntos Exteriores en septiembre, con la esperanza de que su presencia logre resolver la renuencia maltesa, como así ocurre.

La reunión de ministros se celebra entre los días 7 a 9 de septiembre. Tan sólo una semana antes el Boeing de la compañía sudcoreana haciendo el trayecto Nueva York-Seúl es derribado por un caza soviético cuando abandonaba el espacio aéreo de la URSS, en las inmediaciones de las islas Kuriles, con 269 pasajeros a bordo.

IV. EL DOCUMENTO DE CLAUSURA

Una de las grandes dudas presentes en el proceso de Helsinki desde el momento mismo de la firma del Acta Final estaba en saber qué futuro correspondería al documento y ello no sólo en sentido político sino incluso en el aspecto práctico y procesal. El Acta de Helsinki contemplaba toda una serie de vías unilaterales de continuidad de las disposiciones en ella contenidas fijando una primera reunión en Belgrado y en 1977 que a su vez determinaría el lugar y fecha de sucesivos encuentros y, eventualmente, una nueva Conferencia.

Igualmente se determinaba en el Acta que el cometido de cada una de las reuniones del tipo Belgrado sería revisar el nivel de aplicación del Acta, por los participantes y el desarrollo de la Seguridad y la cooperación entre los Estados.

Quedaba sin embargo por decidir cómo iba a materializarse tal revisión y tal desarrollo: si se procedería a sucesivas enmiendas del documento de Helsinki, a la redacción de anejos al mismo o incluso si las reuniones

tendrían un desarrollo puramente verbal sin la adopción de texto alguno.

Por las razones estratégicas señaladas, la URSS y sus aliados insistieron durante la etapa de Belgrado, en el carácter superior de la reunión de Helsinki que se celebró al máximo nivel y cuyo texto no podía verse enmendado en un encuentro entre representantes de los ministros de Asuntos Exteriores. Tras esas reservas formales se encubría el deseo político de congelar la situación tal como había quedado en 1975, cosa que consiguieron. El documento de clausura de la fase yugoslava fue muy poco más que una pobre reafirmación del Acta Final y de la pervivencia de su ideario.

En Madrid las cosas van a cambiar sustancialmente. De un lado, es evidente que la crisis internacional se ha agravado, y continuará haciéndolo en los tres años de duración de la reunión española. La Conferencia, sin embargo, empieza a funcionar no ya sólo como reflejo de una realidad exterior sino también como motor que incide sobre aquélla e intenta mejorarla.

Si los 35 participantes se hubieran limitado en 1980-83 a plasmar en un papel el estado de salud mundial, el texto producido en Madrid habría sido todavía más endeble que el de la fase anterior. Pero a pesar de Afganistán, de Polonia y de Corea del Sur, los Estados participantes hicieron un acto de esperanza poniendo las bases para un relanzamiento de la confianza mutua y la distensión.

No cabe dudar que el Documento de Clausura de Madrid representa en todos y cada uno de los capítulos del Acta un neto progreso que un análisis de los textos va a permitir aclarar.

1. *Cuestiones relativas a la Seguridad*

Bajo esta rúbrica el Acta trataba dos aspectos separados:

A. *Los principios.*

Constituyen una especie de plasmación a escala europea —con sus específicas necesidades— de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, incluyendo:

- La igualdad soberana y el respeto a la soberanía estatal.
- No uso de la fuerza.
- Inviolabilidad de fronteras.
- Integridad territorial.
- Arreglo pacífico de controversias.
- No injerencia en asuntos internos.
- Respeto a Derechos Humanos.
- Igualdad de derechos de los pueblos.
- Cooperación entre los Estados.
- Buena fe en el cumplimiento de las obligaciones.

No es el objetivo de este trabajo estudiar la forma en que el Acta desarrolló cada uno de estos principios ni la peripecia que les dio su forma final, tareas ambas que fueron ya realizadas en otra ocasión³. De lo que se trata ahora es de anotar los progresos efectuados en la fase de Madrid.

Estos pueden clasificarse en dos grupos. De un lado están las materias nuevas, que no habían podido tratarse en Helsinki o que no se había estimado necesario u oportuno hacerlo, y de otra, los asuntos que, estando incluidos en el Acta Final, van a verse desarrollados en Madrid.

Entre aquéllos y a modo de una extensión del principio 2 (no uso de fuerza) el documento de Madrid condena el terrorismo y subraya la necesidad de combatirlo con medidas enérgicas, refiriéndose tanto a las de carácter positivo que buscan impedir la formación de «santuarios», como las de índole negativa, pidiendo a los Estados que se abstengan de apoyar actividades subversivas encaminadas a derrocar violentamente el régimen de otro Estado.

La condena inconfundible del terrorismo, primera a nivel multilateral formulada en la historia, fue el resultado de una iniciativa española que contó con el apoyo decidido de otros países víctimas igualmente de sus lacras —Italia, RFA, Reino Unido y Turquía principalmente— y que contó con dos objeciones esenciales: de un lado, la de Francia intentando asimilar terrorismo a disidencia política y alegando como variante al «santuario» la tradición de su país como lugar de asilo político. De otro lado, estaba la pretensión soviética de distinguir entre terrorismo y legítimos movimientos de liberación, diferencia que debido a su sutil contenido fue excluida de toda plasmación en el texto de Madrid.

El principio VII —respeto a los derechos y libertades— encuentra en Madrid un importante progreso, pues no sólo incluye una cuestión que parecía imposible ni siquiera haber mencionado en 1980 —la libertad sindical— sino que profundiza en el valor de tales derechos como factor de paz, justicia y bienestar expresando la resolución de «desarrollar las leyes en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y otros» y reafirmando la espinosa cuestión del papel positivo de los Gobiernos, instituciones, organizaciones e individuos en esta materia. Hay que recordar que esta polémica idea había dado origen a los grupos de seguimiento de Helsinki y a asociaciones para la defensa de los Derechos Humanos. En esta materia se convoca una reunión de expertos para estudiar el respeto a los Derechos Humanos en los Estados participantes, reunión que comenzará en Ottawa el 7 de mayo de 1985.

El párrafo sobre libertad sindical, nació, va de suyo, después de la declaración de la ley marcial en Polonia y de la disolución del sindicato Solidaridad. Su presentación por parte de Estados Unidos —en un paquete conjunto de textos «duros»— pareció ser el preludio de una posición de intransigencia sin futuro. Sólo la perseverancia en la negociación, la necesi-

³ Véase *La Línea de la Distensión*, de JORGE FUENTES, Madrid, 1980.

dad de parte del Este de «hacerse perdonar» y la existencia de una compensación en materia de desarme unido a la voluntad de hacer prosperar la fase de Madrid explican que pudieran adoptarse expresiones tales como «los Estados garantizan el derecho de los trabajadores a la libre creación de sindicatos, la asociación a los mismos, el derecho de los sindicatos a ejercer libremente sus actividades». Se trata de un importante paso adelante que acaso refleje también un cierto cinismo político al ser evidente que en los países del Pacto de Varsovia tales derechos no forman parte de la práctica laboral. Para facilitar el consenso por parte de estos Estados hubo que recurrir a las habituales sutilezas propias de la literatura helsinkiana, sometiendo los derechos laborales a la ley estatal (que en Europa oriental los niega) y ésta a su vez al Derecho internacional (que protege la libre sindicación).

B. *Las cuestiones militares.*

Por las razones antes apuntadas, los aspectos militares quedaron reducidos en el Acta Final a una serie de medidas destinadas a fomentar la confianza y a «ciertos aspectos de la seguridad y el desarme».

Las medidas de confianza se basaban principalmente en la notificación con veintidós días de antelación de movimientos militares y de maniobras que impliquen a más de 25.000 soldados, y que se originen en cualquier Estado europeo, en su zona marítima y espacio aéreo contiguo y hasta 250 kilómetros en los países — URSS y Turquía— que se extienden más allá de Europa.

En materia de desarme, el Acta expresa la necesidad de «llegar al desarme general y completo bajo control internacional» pero sin que ello pase del terreno de los «deseos» y las «convicciones» al de las realidades, es decir sin articular programa alguno de realizaciones.

Para comprender el carácter conflictivo de las cuestiones militares en la CSCE hay que añadir que a partir de 1975 el camino de la distensión se marca enfrentadamente desde dos ángulos distintos: o bien a través de la defensa de los Derechos Humanos (posición principalmente estadounidense), o bien del desarme (postura de la Unión Soviética). En Belgrado se produce un primer enfrentamiento de ambas concepciones, con resultado nulo y en Madrid reaparece la polémica con los frutos que están siendo apuntados.

En terreno militar se convoca una «Conferencia sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre el desarme en Europa», en la que participarán los 35 signatarios y cuya primera fase se iniciará en Estocolmo el 17 de enero de 1984, precedida de una reunión preparatoria de tres semanas, que se celebró en Helsinki en octubre-noviembre de 1983.

Los aparentemente insignificantes párrafos militares que se adoptaron en Madrid fueron en realidad la causa principal de la larga duración de la fase española. Las dificultades se centraron en dos motivos concretos:

— El principal fue la propia negativa occidental a dar el viraje rotundo que supone incluir la cuestión del desarme en la CSCE. El escollo fue salvado con toda una serie de reservas que hacen del «despegue» en Estocolmo un tanteo lleno de timidez que es poco más que una extensión de las viejas medidas del Acta Final relativas a la confianza militar, sin que en esa primera fase esté aún prevista la cuestión del desarme.

— El segundo motivo lo constituye la zona sobre la que debían proyectarse las medidas. Las posiciones iniciales se movían entre la propuesta soviética que en sus ambigüedades podía entenderse cubría desde California hasta los lindes de Asia, hasta la propuesta francesa que incluía sólo el territorio europeo. La fórmula de compromiso hace referencia a Europa en su conjunto, así como la zona marítima y el espacio aéreo contiguos con un pie de página que detalla que el concepto de zona marítima abarca también las zonas oceánicas contiguas a Europa, única ampliación ésta conocida respecto a la terminología del Acta Final en lo que se refiere al área de aplicación.

2. *La cooperación en materia de economía, ciencia y tecnología y medio ambiente*

Una vez más el «segundo cesto» de Helsinki fue el más inocuo y sencillo de salvar. Medio año escaso después del comienzo de la fase española, este capítulo se encontraba prácticamente cubierto y hubiera podido ser objeto de adopción, aunque los participantes prefirieron retenerlo a reserva de lo que pudiera ocurrir en otros cestos y para no prejuzgar el resultado de la reunión.

El capítulo incluye medidas para la promoción del comercio —mejora del contacto entre hombres de negocios, mayor información mutua y transparencia en estadísticas, los pros y los contras de las operaciones de compensación—. La cooperación industrial, científica y técnica, el medio ambiente —incluyendo la contaminación transfronteriza e hidráulica—; la migración, etc., para cerrar con un canto a la buena disposición de los participantes a establecer el Nuevo Orden Económico Internacional, la estrategia del III Decenio de las Naciones Unidas y las negociaciones globales, vías todas éstas que tras las Conferencias de París 1977 y Cancún 1981, se encuentran prácticamente cerradas.

Hay que tener en cuenta que la Comisión Económica es a la vez mucho y demasiado poco para la CSCE. Es mucho porque los Estados no están dispuestos a comprometerse en cuestiones comerciales y conexas más allá de lo que lo hacen a nivel bilateral o a escala de las comunidades económicas regionales. Es a la vez muy poco porque en un texto esencialmente político como la CSCE, el cesto de cooperación económica no juega más que un papel secundario en la medida en que los negocios constituyen una forma de reforzar la comprensión y la seguridad entre los pueblos.

El segundo cesto fue, por añadidura, la válvula a la que se recurrió cuando quería darse la impresión de que la Conferencia seguía avanzando y

no se estaba dispuesto a comprometerse en otros terrenos: así ocurrió en Belgrado, fase a la que el Pacto de Varsovia acudió «dispuesto a hablar mucho de economía». En España no fue necesario recurrir a esta válvula de escape y el resultado fue una segunda comisión anodina.

3. *El Mediterráneo*

Desde el comienzo del proceso de Helsinki, el capítulo Mediterráneo ha venido siendo uno de los más conflictivos. En especial porque suponía la única particularización regional de una conferencia que no iba a tratar del mar del Norte, del Báltico o el Atlántico y que sin embargo iba a admitir algo que es bien cierto: la seguridad europea está ligada a la seguridad en el Mediterráneo.

La cuestión no dejaba, sin embargo, de preocupar a las dos superpotencias y a los Estados no ribereños, habiéndose visto poco menos que arrastrados a aceptar su inclusión debido a la insistencia de los costeros y algunas veces al *lobby* de la ribera sur. De esta forma se creó un nuevo capítulo en el Acta y se aseguró un cierto estatuto --bien es cierto que débil-- de participación de los Estados árabes costeros y de Israel.

Uno y otro aspecto empiezan a deteriorarse desde Helsinki y aún más desde Belgrado. Llegar más allá de los compromisos de Helsinki en materia de seguridad mediterránea no va a ser fácil sin empezar a nombrar la retirada de las flotas no ribereñas. Y la marcha de la VI flota significaría dejar a la Europa continental decididamente desequilibrada en favor oriental.

Alternativamente, los países mediterráneos no signatarios exigen un estatuto cada vez más permanente en el foro no estando dispuestos «a permanecer en la cocina mientras los invitados de honor se encuentran en el comedor», expresión de un ministro de Asuntos Exteriores tunecino. Tras el proceso de Camp David, iniciado en vísperas de la reunión de La Valetta en 1979, en la que Egipto e Israel quedaron como únicos contribuyentes, la participación de los ribereños no signatarios queda en total entredicho.

En esas condiciones se encuentra el capítulo correspondiente al llegar la Conferencia a Madrid, con el compromiso adicional metido a presión, en Belgrado por Malta de que «las cuestiones relativas a la seguridad se estudiarán en Madrid».

En Madrid, Malta se esfuerza por hacer valer aquel compromiso y por enésima vez pone el foro al borde de sus posibilidades: las proverbiales «cuarenta y ocho horas maltesas» que en Helsinki, Ginebra y Belgrado retuvieron el consenso durante unos plazos cada vez más dilatados, en la fase española van a durar cincuenta y seis días. Al final de ellos Malta ha logrado obtener un cierto respaldo en su declaración de neutralidad que intenta --sin conseguir-- que sea garantizado por los 34 restantes participantes.

Se alcanzarán también --y aquí el mérito no es sólo maltés-- algunas declaraciones en línea con el Acta Final sobre la intensificación de esfuerzos

para encontrar soluciones justas a los problemas cruciales pendientes: el desarrollo de relaciones de buena vecindad y el «estudio más a fondo de posibilidades de celebrar reuniones ad hoc de los Estados mediterráneos tendentes a fortalecer la seguridad», versión devaluada de la Conferencia Mediterránea de Seguridad que Mintoff buscó a toda costa.

De Madrid salió también una continuación de la Reunión de La Valetta sobre cooperación económica, científica y cultural que se celebrará en Venecia en octubre de 1984.

Por otro lado, se produjo una leve mejoría, en relación con la reunión maltesa, en la participación de los ribereños no signatarios. Aparte de Egipto e Israel presentan también sus contribuciones Túnez, Argelia y Marruecos.

4. *Cooperación en el campo humanitario y otros*

El viejo «tercer cesto» fue de nuevo en Madrid uno de los caballos de batalla de la Conferencia. Derivación del principio 7 sobre los Derechos Humanos, el capítulo conoció interesantes pasos adelante en cada uno de sus cuatro apartados —contactos entre personas, información, cultura y educación.

En el primero de ellos, se fijan plazos —seis meses— para la solución de solicitudes de reunificación, encuentros familiares y matrimonios; tranquiliza a los solicitantes en el sentido de que su petición no deteriorará sus derechos; habla de los precios razonables de visados y pasaportes y del libre acceso a las misiones diplomáticas.

En información se logra la plasmación del antiguo proyecto suizo que reaparece remozado por España y Austria, y que en Helsinki y Belgrado no pudo progresar: mayor número de periódicos importados, más lugares de venta, precios más razonables, posibilidad de suscripción, facilidades de desplazamiento de los periodistas en el país donde están acreditados, posibilidades de comunicación con las fuentes de información. Sólo quedó excluida, como era de esperar, la cuestión de las interferencias a programas de radio y también —desde el otro lado— la mención a Radio Liberty o Free Europe.

Se registra también cierto progreso en el campo de la cultura y la educación, con lo que el cesto en su conjunto queda muy cerca de las aspiraciones máximas occidentales, ya que aun cuando éste hubiera querido descender más a los detalles —en plazos y precios de visados, en lugares de venta de periódicos— el tono del «cesto» es de un inconfundible progreso occidental.

5. *Continuidad de la Conferencia*

Quizá lo más llamativo de la fase de Madrid es no sólo que produce un documento sustancioso, sino que despliega el proceso creando un elevado

número de foros que cubre todos los sectores del Acta Final y diversifica también los lugares de celebración de las sucesivas reuniones; habrá hasta seis encuentros —más la conmemoración en 1985 en Helsinki del 10 aniversario de la firma del Acta— antes de que en noviembre de 1986 se efectúe la tercera reunión de la CSCE en Viena.

Unido ello a las sesiones preparatorias en ocasiones celebradas en capitales distintas a la reunión principal y a veces muy distanciadas en el tiempo respecto a éstas, queda el siguiente cuadro para el post-Madrid.

Lugar	Fechas	Duración	Materia
Helsinki	25-10-83	3 semanas . .	Prép. Conf. Desarme.
Estocolmo	17- 1-84	6 semanas . .	Primera fase Conf. Desarme.
Atenas	21- 4-84	6 semanas . .	Arreglo paz contr.
Venecia	16-10-84	10 días	Suite La Valetta.
Budapest	21-11-84	2 semanas . .	Prép. Foro Cultural.
Ottawa	23- 4-85	2 semanas . .	Derechos Humanos.
Ottawa	7- 5-85	6 semanas . .	Derechos Humanos.
Budapest	15-10-85	6 semanas . .	Foro Cultural.
Berna	2- 4-86	2 semanas . .	Contactos Humanos.
Berna	15- 4-86	2 semanas . .	Contactos Humanos.
Viena	23- 9-86	2 semanas . .	Prép. tercera sesión CSCE.
Viena	4-11-86	—	Tercera reunión CSCE.

Para evitar la perpetuidad que esa proliferación podría ocasionar, se fija —salvo acuerdo en contrario— en seis semanas la duración de cada reunión.

De todas ellas, va de suyo que las reuniones de Estocolmo, Ottawa y Berna son las más importantes y fueron las más difíciles de ver adoptadas. La relativa a Contactos Humanos tuvo que ser recogida no en el cuerpo principal del texto de Madrid sino en una declaración del presidente que «observa la ausencia de objeciones a la propuesta suiza» para celebrar dicha reunión.

El hecho es que en Madrid la continuidad queda garantizada sin condiciones —a veces se había intentado someterlo a la aprobación de una Conferencia de Desarme— y con una periodicidad regular.

Igualmente se consigue dar una clara validez a las disposiciones preparatorias alcanzadas en España al concretar que los ajustes a celebrar en Viena al texto preparatorio se refieren al cambio de fecha y lugar, al sorteo de presidencia y orden de participación, así como la mención a las reuniones celebradas entre Madrid y Viena. Ello permitirá evitar los problemas conocidos hasta ahora en cada reunión preparatoria que ponía constantemente al foro al borde de la quiebra.

Por último, se fijó Viena como próxima sede. En principio las candidaturas eran Bruselas y Bucarest, con los problemas que cada una de ellas llevaba

implícitos: aquélla por ser la sede de las principales organizaciones occidentales; Bucarest por ser uno de los países del Este donde más virulenta se volvería la revisión de las cuestiones de Derechos Humanos.

Viena fue la solución de compromiso largo tiempo intuida. Satisfacía las aspiraciones de capitalidad de foros internacionales de Austria, aunque presentaba la dificultad adicional de fundir en una sola ciudad los foros MBFR y CSCE que tradicionalmente habían querido mantenerse separados.

Con ser importantes los cambios apuntados, de mayor trascendencia es el hecho de que en Madrid ha quedado desvelada una duda histórica respecto a la CSCE: la forma de continuar su proceso. Pierden validez los viejos pretextos soviéticos de que el Acta Final no puede ser enmendada, pues fue firmada al máximo nivel y los sucesivos encuentros lo son a uno más bajo. Por lo demás no se trata de enmendar el Acta sino de desarrollarla, dar pasos adelante preservando el delicado equilibrio logrado en los días de Helsinki.

Y este equilibrio sigue existiendo porque si en principio Madrid significa la aprobación de una larga serie de propuestas en materia de Derechos Humanos, Moscú ha obtenido el comienzo, por tímido que sea, de una Conferencia de Desarme. Despegue que se produjo en las mismas fechas en que haya de decidirse la instalación de Cruisers y Pershing II en suelo europeo occidental.

V. EL CONGRESO DE VIENA DE 1986

Un análisis de los cambios ocurridos entre 1975 y 1980 demostraría que si las relaciones internacionales fueran una ciencia exacta apenas quedaría espacio político para la fase española de la CSCE. El factor aleatorio propio de las ciencias humanas podía ampliar tal hueco, precisamente por razones opuestas a las de los días de Helsinki. Si agosto de 1975 fue el momento de mayor euforia en las relaciones internacionales desde el fin de la II Guerra Mundial, la situación hoy es la de máxima tensión desde aquella fecha, situación que sin duda ha de cambiar de signo a menos que se admita la posibilidad de una guerra. La única duda estaba en saber si el nuevo punto de inflexión podía producirse o no en Madrid.

Es evidente que en el camino hacia el futuro, que debe ser de paz, las relaciones interestatales no avanzan en una línea constantemente creciente sino que presenta altibajos, inflexiones y espasmos. Presenta también entrecruces de líneas; así, al final del decenio de 1960, al mismo tiempo en que se están produciendo los acuerdos interalemán, germano-soviético y germano-polaco, presupuestos indispensables de la CSCE, cuando ya Finlandia empieza a movilizarse como país anfitrión, se produce la Primavera de Praga y se construye el muro de Berlín.

Si los años 1970 a 1978 son de calma en las relaciones internacionales, el período comprendido entre 1979 y 1983 es por el contrario una etapa turbulenta. Y sin embargo no resulta nada seguro cuál de los dos ciclos puede considerarse como más favorable para el mundo occidental y en especial para los Estados Unidos. Si en la primera etapa — de distensión— se produjo el progreso comunista en Laos, Vietnam, Kampuchea, Etiopía, Angola y Mozambique, la segunda ha sido comparativamente de menor agresividad de la URSS, dando origen tan sólo a reacciones en Estados como Afganistán y Polonia que ya se encontraban con anterioridad en la órbita del Pacto de Varsovia. No es, por ello, de extrañar que los Estados Unidos desconfíen del concepto de distensión y de la guardia baja que éste conlleva.

En términos de estrategia mundial y vistos los resultados no cabe dudar que la distensión en Europa no se ha visto acompañada de una parecida actitud a escala global. Y sin embargo el Acta Final había previsto una tal maniobra de parte de los países del Este que podían aprovechar el respiro conseguido en las fronteras europeas para buscar la expansión en el resto del mundo. A ello se refería el documento de Helsinki al mencionar la indivisibilidad de la distensión que no podía limitarse a ser una práctica restringida a las relaciones entre los 35 participantes, sino que debía abarcar a toda la sociedad internacional.

Aparte de insolidaria respecto al resto del mundo, una tal actitud sería de dudosa rentabilidad para Europa occidental que vería debilitar su propia posición conjunta al haberse previamente decantado las regiones vecinas hacia el flanco oriental. No se entra aquí en evaluaciones de índole ideológica que intenten estimar las profundas conveniencias políticas de ciertos países del Tercer Mundo. A ellos les incumbe la toma de decisión que están efectuando con un cierto margen de libertad dentro de las agrupaciones regionales y en el seno del Movimiento de No Alineación.

El mensaje esperanzado y conciliador emitido desde Madrid representa un intento de contribuir a la paz y de modificar la corriente hacia la tensión surgida desde finales de la década de 1970 y en ese sentido es, evidentemente, un gesto positivo y útil.

Sin embargo, el constructivo documento final de Madrid debe ser entendido en su justo contexto: es un gesto de paz que llega en medio de una creciente crisis. Los ministros de Exteriores occidentales acuden a Madrid no tanto para congratularse por el éxito de la reunión sino para juzgar y criticar las razones soviéticas del derribo del avión sudcoreano. Es decir, el mensaje *tranquilizador del texto español puede ser una falsa pista que quede perdida* en el vacío de una realidad política que se mueve en otro sentido: las MBFR siguen estancadas, las conversaciones de Ginebra soviético-norteamericanas sobre los misiles de alcance medio están en vísperas de llegar a un desacuerdo final, apenas cerrado el ciclo de Madrid se producen los sucesos de Granada. El diálogo entre Washington y Moscú es más sordo que nunca.

El texto de Madrid crea acaso una ilusión de tranquilidad que sigue manteniendo al proceso de la CSCE en su camino de irrealidad, ya porque es incapaz de incidir sobre la escena internacional mejorándola (como ocurrió en Belgrado) o porque da pasos positivos desde Helsinki (como ha hecho en España) cuando las relaciones internacionales han marchado en sentido contrario. No es la primera vez en la Historia que se ofrece esta ilusión de paz. En el período entre las dos guerras mundiales, la creación de la Sociedad de Naciones, el Pacto de Locarno, el acuerdo Briand-Kellogg hicieron pensar a la opinión pública europea que se avanzaba hacia la concordia y en realidad se estaba marchando hacia la segunda conflagración. Los presupuestos militares han variado hoy sustancialmente haciendo casi imposible la guerra, aunque cada vez se habla más de una «confrontación nuclear limitada y vencible», es decir, una guerra nuclear que no conllevaría la destrucción total del planeta.

La gran duda está en saber cómo la CSCE debe y puede continuar su proceso de forma positiva para las relaciones internacionales evitando a la vez tanto el mantenerse inmóvil en la imagen de Helsinki como reflejar una realidad relativamente positiva con un texto anodino como ocurrió en Belgrado o retratando de modo optimista un momento histórico poco favorable, como ha ocurrido en Madrid.

La respuesta no es sencilla. Ella daría la solución para la futura andadura de la CSCE y ésta nadie la conoce. Cabe decir a título tentativo que el ideal sería ver al aparato CSCE convertido a la vez en reflejo de la situación internacional y en instrumento capaz de modificarla. No son grandes las esperanzas de que disposiciones tales como la libertad sindical o algunas de las de carácter humanitario puedan verse aplicadas con efectividad. Pero hay que seguir intentando abrir brechas en ese terreno en las reuniones de Ottawa y de Berna.

La Conferencia de Desarme, llevada a sus últimas consecuencias, significaría la entrada de toda Europa, no ya sólo la OTAN y el Pacto de Varsovia, sino los 32 países europeos, en la toma de decisiones para el futuro de la seguridad militar europea. Significaría, por consiguiente, el comienzo de una toma de decisiones europeas al margen de los bloques, es decir, la disolución de éstos.

Pero no se trata de dibujar un panorama idílico, sino de señalar lo que es probable que ocurra al margen de lo que los textos de la CSCE reflejan. Y en este ámbito, el ocaso de los bloques no parece llegado. Sí es posible que el proceso liberalizador europeo avance hasta unos límites que no comprometan la cohesión del Pacto de Varsovia y también lo es que a medida que se produce un desarrollo económico del bloque comunista, las dos Europas tienden a parecerse cada vez más.

Pero esto es querer mirar más allá de donde la vista alcanza. Hoy es todavía el momento en que las correrías soviéticas han conllevado el renacimiento del conservadurismo norteamericano, posición ésta que se acrecenta-

ría si Reagan fuera reelegido y que no variaría sustancialmente si vencieran los demócratas en 1984. De ahí que las posibilidades de la distensión dependan de las dos grandes potencias. Y también de la forma —modesta hay que reconocerlo— en que los restantes 33 Estados puedan inducir a que los Estados Unidos y la URSS actúen de la forma más beneficiosa para Europa y para el mundo.

