



La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa

JOSÉ RUIZ BEFAN
Teniente Coronel de Aviación

ANTECEDENTES

La mayoría de los autores coinciden en que para encontrar algo parecido a unos acuerdos sobre seguridad en Europa, habría que hacer referencia a los Concilios de Clermont y Letrán, la Tregua de la "Paz de Dios" (Luis IX de Francia), el Tratado de Westfalia, las Conferencias de La Haya o los Tratados de Versalles, Washington y Londres. Tratemos de enmarcar la Conferencia CFE (Conventional Forces in Europe), denominado en español FA-CE (Fuerzas Armadas Convencionales en Europa), en su lugar: la CSCE.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se abre el período conocido como "Guerra Fría", que ha presidido, durante casi cinco décadas, las relaciones entre el Este y el Oeste. En este período se acuerda el "Plan BARUCH" y tienen lugar una serie de tratados (Antártida, Espacio exterior, No proliferación, Fondos marinos, Misiles Balísticos, Salt, Start, Misiles de Alcance Intermedio, etc), acordados al amparo de la ONU, unas y otras de tipo bilateral, entre

USA y URSS o entre bloques (OTAN-PAV).

En este ambiente, y como un recurso hacia la distensión, a fin de reducir el grado de crispación que producía la disuasión nuclear (principal forma de relación entre los bloques) y sus momentos críticos, como fueron la crisis de los misiles en Cuba, el bloqueo de Berlín o los provocados por conflictos de baja intensidad (Corea, Vietnam, Afganistán), nace en Helsinki la CSCE.

La CSCE fue algo distinto a lo previsto, debido a la insistencia de los países occidentales de reivindicar los derechos de los ciudadanos, diferencias que han seguido separando, durante años, las posturas de los dos bloques, dominando las reuniones tensos y amargos debates que impedían progresar en las negociaciones, y que a punto estuvieron de terminar con la CSCE. Todo cambió a partir de 1989.

ACERCA DE LA ESTABILIDAD

Iniciada la "guerra fría", y a raíz del susto de Cuba, comenzaron tímidas iniciativas hacia la distensión.

Representantes de los países pertenecientes a la Conferencia de Cooperación y Seguridad en Europa (CSCE) en una reciente visita a la Base Aérea de Albacete.



El primer indicio fue el "teléfono rojo"; el segundo, el cambio de la estrategia de la Respuesta Masiva (MAD) por la Respuesta Flexible. Posteriormente, se impuso el binomio disuasión-negociación, que condujo a los ABM, SALT-I y II, START, INF, etc.

Todo esto demuestra que los conceptos de disuasión, negociación, distensión, seguridad, desarme y estabilidad están íntimamente relacionados, y que para cualquier logro es necesaria la presencia en el diálogo de dos clases de medidas: de confianza y de desarme, sin las cuales es utópico pensar en la consecución de la estabilidad, sustituta de una paz plena (figura 1).

En cuanto al desarme, en cualquiera de sus formas (Limitación, reducción o control), su necesidad surge cuando el volumen de armamentos, en cantidad y/o calidad, ha adquirido tales dimensiones que constituye una preocupación constante para el mantenimiento de la paz internacional.

Las premisas que deben presidir este tipo de conversaciones, en cualquiera de sus ámbitos (OTAN/PAV, USA/URSS, ONU, Europa) han de ser:

confianza mutua, igualdad de derechos y participación de todos los estados importantes. En cuanto a los acuerdos, deben incluir: medidas de seguridad, verificación y control y acuerdos políticos.

Acerca de las medidas de confianza, su materialización concreta supone: intercambios de información referidas a la mayor parte posible de los campos, sistemas de inspección y verificación y limitaciones operacionales.

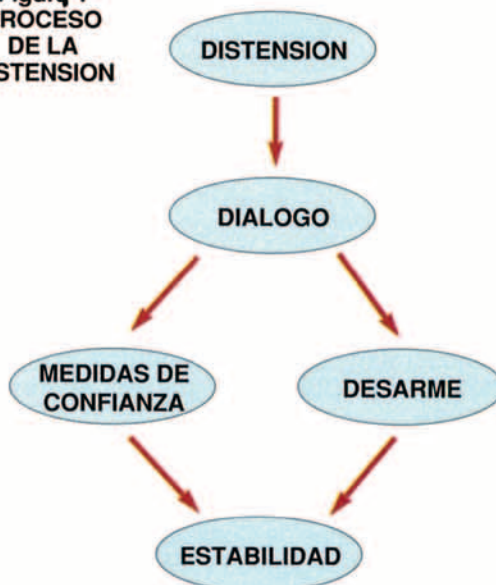
CREACION DE LA CSCE

La CSCE arranca casi a la vez que la "guerra fría", y nace al hacerlo las Negociaciones para la Reducción Mutua y Equilibrada de Fuerzas (MBFR), en 1973. Se diferencian en que la CSCE es una conferencia paneuropea, mientras la segunda es bipolar. La Conferencia la inauguran, el 9 de julio de 1993, en Helsinki, los ministros de Asuntos Exteriores de 35 países, todos los europeos menos Albania.

Inicialmente, todo lo relacionado con desarme convencional se le asigna a las MBFR, en Viena. Como compensación, los países de la OTAN en la CSCE introducen conversaciones sobre Medidas para el Fomento de la Confianza y de la Seguridad (CSBM), dentro de las tradicionalmente llamadas Medidas de Fomento de la Confianza (CBM), utilizadas por distintos procesos de control de armamentos.

Hasta 1989, la CSCE sirvió como medio de comunicación entre naciones, funcionando como instrumento para superar la división artificial del Continente. Europeizó las relaciones Este-Oeste, yendo más allá de la dinámica de bloques, al permitir a los Países Neutrales y No Alineados (NNA) participar de pleno derecho como mediadores indepen-

Figura 1
PROCESO DE LA DISTENSION



dientes. Transformó un diálogo intermitente en un proceso continuo y desdramatizó las relaciones Este-Oeste.

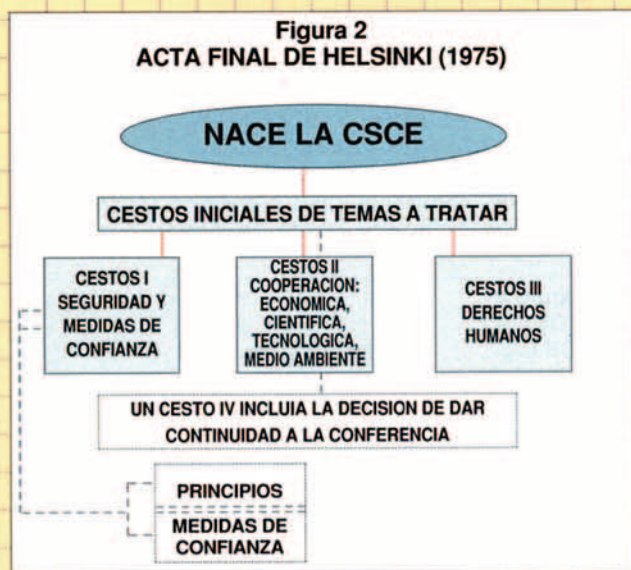
Contrariamente a lo que pueda parecer, la CSCE no es un instrumento para la cooperación directa, a manera de las instituciones básicas. Su función específica es proporcionar el marco adecuado para la formulación de directivas políticas, cuyos objetivos son estimular la cooperación realizada por organizaciones externas a la CSCE (UE, UEO, OTAN, ONU y organizaciones afines)

Los documentos, en el marco de la CSCE, no suponen normas de derecho internacional, ni tienen, por tanto, valor jurídico, por lo que la plena soberanía de los estados no se ve perjudicada. El valor de los acuerdos se desprende de su grado de cumplimiento efectivo. Otras características son las de no existir discriminación por la pertenencia a otras organizaciones o bloques.

HELSINKI 1975

Termina con la firma de las Recomendaciones Finales de Helsinki, mediante la firma de un "Acta Final" de la cual es de destacar:

a) La CSCE es concebida como una forma de diálogo de la cual emanan mandatos que dan lugar a



negociaciones, foros, reuniones, conferencias, seminarios, etc., sobre temas concretos, donde grupos de expertos tratan de llegar a acuerdos. Los temas competencia de la CSCE se agruparon en tres cestos (figura 2).

En el aspecto de la seguridad, el Acta Final contempla dos grandes apartados: el de los Principios y el de las Medidas de Confianza. En Helsinki se abordaron sólo las Medidas de Confianza (CBM), dejando las de Confianza y Seguridad (CSBM) para una conferencia especial a celebrar en Estocolmo (figura 2).

b) La continuidad de la CSCE se confía a las denominadas Conferencias de Seguimiento, Reunión o Continuidad, en las cuales se aprueban documentos que luego son ratificadas por las Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno (Documentos Finales).

Cuando apenas había comenzado a rodar, la CSCE se vio ante un problema de credibilidad, pues el cumplimiento de lo acordado era a menudo nulo, o ambiguo en el mejor de los casos. Se tenía la sensación de que la Conferencia peligraba.

PRIMERA CONFERENCIA DE SEGUIMIENTO: BELGRADO 1978

El momento de su celebración no era el más indicado; se había producido la invasión de Afganistán, la firma de los acuerdos SALT-II se había suspendido y la Olimpiada de Moscú fue boicoteada por USA, por lo que fue un fracaso. En el Documento Final se decidió celebrar diversos encuentros en foros para: arreglo pacífico de controversias (Montreux), Cooperación Mediterránea (La Valetta) y un Foro Científico (Hamburgo).

SEGUNDA CONFERENCIA DE SEGUIMIENTO: MADRID 1983

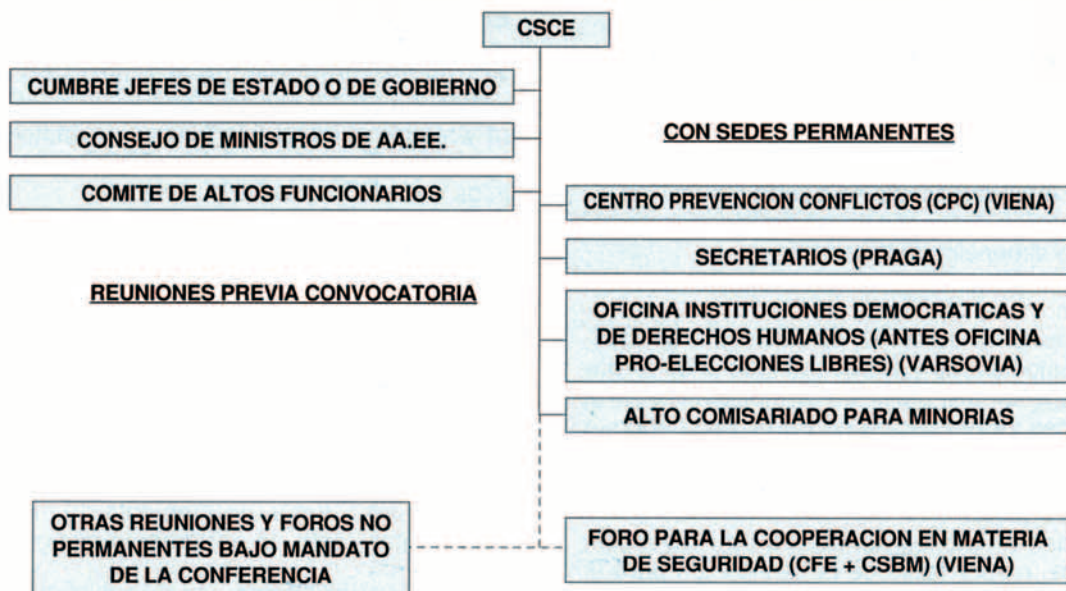
No fue fácil el diálogo debido a la crisis interna de Polonia, Afganistán y el derribo de un avión norcoreano de pasajeros por las defensas soviéticas, por lo que tuvo que interrumpirse y prolongarse varias veces

Hubo un Documento Final que institucionalizaba una Conferencia sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre el Desarme, la CDE (CSBMDE), que se reuniría poco después en Estocolmo, en el que se aprobaron medidas para: notificación previa de actividades militares, invitación obligatoria de observadores, inspectores de obligada aceptación o la otrora intocable verificación "in situ". Además, se editaron distintos mandatos para negociaciones especiales sobre: la CDE (Estocolmo), arreglo pacífico de controversias (Atenas), Cooperación Mediterránea (Venecia), Derechos Humanos (Ottawa), Foro Cultural (Budapest), Contactos Humanos (Berna) y el encuentro para conmemorar el X Aniversario de la CSCE (Helsinki).

TERCERA CONFERENCIA DE SEGUIMIENTO: VIENA 1989

El año 1989 es el primer hito relevante dentro de la CSCE. La situación en el Continente ha mejorado y el cumplimiento de los compromisos contraídos en la CSCE por los países del Este había empezado a ser efectivo. Se adoptaron cláusulas sin precedentes en relación con la dimensión humana (CDH).

Figura 3
ORGANIZACION DE LA CSCE (A PARTIR DE LA CARTA DE PARIS)



Se dictaron dos mandatos que instituyeron dos negociaciones separadas sobre la dimensión militar: la Conferencia sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE o FACE) y la Conferencia CSBM; la sede de ambas sería Viena. De esta forma la CDE o CSBMDE se desglosaba en dos. Una diferencia entre ambas era que, en la primera participarían sólo los 23 países incluidos en los dos bloques, OTAN y PAV, mientras en la segunda quedaban involucrados todos los de la CSCE. La CSBM era la verdadera heredera de la CDE de Estocolmo, siendo la CFE un nuevo foro en el que, por primera vez, tiene cabida el desarme; la CFE es la sucesora de las desaparecidas MBFR.

Hubo progresos en otros muchos temas de los tres "cestos" de Helsinki, acordándose foros especiales sobre: Información (Londres), Dimensión Humana (París, 1989, Copenhague, 1990 y Moscú, 1991), Medio Ambiente (Sofía), Foro Económico (Bonn), Preservación del Patrimonio Cultural (Cracovia), CFE (Viena) y CSBM (Viena). Se creó también un "mecanismo para la puesta en marcha y control de Derechos Humanos".

CUMBRE DE PARIS 1990

Aunque no es una Conferencia de Seguimiento, merece capitular aparte por ser el segundo gran hito para la consagración y vitalidad de la CSCE. Las conclusiones de la Cumbre se reflejan en el Documento Final: "Carta de París para una nueva Europa". Se institucionalizó formalmente la CSCE (figura 3):

a) Se establecieron consultas a tres niveles:

Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno (figura 4); Consejos de Ministros de Asuntos Exteriores (primera reunión: Berlín 1991; segunda reunión: Praga 1992; tercera reunión: Roma 1993); y Comités de Funcionarios de Alto Nivel de Asuntos Exteriores.

b) Se crearon los organismos: Secretariado (Praga); Centro de Prevención de Conflictos (CPC) (Viena), para consultas regulares sobre Seguridad, Control de Armamentos y Desarme, comprensión mutua y confianza, intercambios y actividades FAS y sobre verificación; y Oficina Pro-Elecciones Libres (Varsovia).

c) Se debatió la creación de una Asamblea Parlamentaria. En el área de la seguridad se tomaron importantísimas decisiones:

- Se firmó el Tratado CFE (FACE), nacido en Madrid y discutido en Viena.

- Se acordó iniciar unas nuevas conversaciones sobre desarme, continuadoras de la CFE, las CFE-1A, que añadía al del armamento el aspecto del personal. El área de aplicación sería la Europa del Atlántico a los Urales (ATTU).

- Se adoptó el "Documento de Viena-90" sobre la CSBM y se decidió continuar conversando sobre estas medidas.

El programa de la CSCE, en materia de seguridad, comprende, a partir de París, tres elementos: CSBM y Desarme (Viena) y Solución Pacífica de Conflictos (La Valetta).

Quedaron fijados dos Consejos Ministeriales a celebrar en Berlín y Praga. El primero creó un Mecanismo de Consultas y Cooperación para Situaciones de Emergencia, que pronto activó al Comité

para estudiar el conflicto yugoslavo; en el segundo se emitió una "Declaración de no proliferación y transferencias de armamento".

CUARTA CONFERENCIA DE SEGUIMIENTO: HELSINKI 1992

Los acuerdos alcanzados están plasmados en el Documento Final de Helsinki: "Los desafíos del cambio". Lo más destacable se puede resumir en:

- La aprobación de un marco de actividades en relación con la dimensión humana.

- El refuerzo de las Instituciones de la CSCE creadas en París.

- La potenciación del papel de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, organismo desarrollado a partir de la modesta Oficina pro-Elecciones Libres nacida en París, acordándose reuniones especializadas de evaluación de los compromisos contraídos. Se eleva a la categoría de institución fundamental.

- Se deciden reuniones del Centro de Prevención de Conflictos, responsable de la verificación para el fomento de la confianza y la seguridad.

- Se da acceso a Japón como observador en las reuniones de la CSCE.

- Se establecen cauces para cooperar con otras organizaciones (OTAN, UE, etc.).

- Se redefinen los vínculos con Israel y los países árabes mediterráneos.

- Se crea el Alto Comisariado para las Minorías Etnicas Nacionales.

- Se firma el Tratado CFE-1A (FACE-1A) y el documento sobre CSBM.

- Nace un nuevo organismo, el Foro para la Cooperación en Materia de Seguridad (FCS) (figura 5), con sede en Viena, centro donde, desde ahora, se unifican las dos negociaciones hasta el momento separadas: CFE y CSBM. De esta forma, la CSCE asume las tareas de desarme.

- Se firma también el Tratado "Open Sky" (Cielos Abiertos).

- La decisión más trascendental fue transformar a la CSCE en una organización regional al aceptar que la CSCE realice Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP), como mecanismo para la toma de decisiones. La CSCE puede efectuar, en adelante, operaciones civiles y militares, aunque sujeta a los mismos principios de la ONU para OMP. De acuerdo con éstos, también podrá la CSCE solicitar la ayuda de la OTAN si un problema lo requiere.

Con esta postura, la CSCE aceptó las teorías, repetidas una y otra vez por la Alianza, de que la gestión de Europa requiere la acción conjunta de todas las instituciones europeas y transatlánticas involucradas. El argumento esgrimido, en base a la ambigüedad creativa que caracteriza a la CSCE, fue el derecho a contar con recursos y fuerzas que gestio-

nasen la seguridad, o bien renunciar a ese cometido y remitirlo a otras organizaciones que contasen con esos medios (OTAN, UEO u ONU).

En definitiva, la CSCE aprovechó el esquema de la nueva "Arquitectura Europea" tal y como la interpretaron los dirigentes de la Alianza en Roma y Londres. La OTAN aportará su logística, infraestructura y recursos, tanto si la Alianza se ve involucrada como si no. También podrá la CSCE utilizar los recursos de la UEO y la CEI.

RELACIONES DE LA CSCE CON OTRAS ORGANIZACIONES

La CSCE no es un coto cerrado, una organización aislada, al margen de los grandes foros de diálogo bilateral o multilateral.

La declaración de Halifax de la OTAN en 1986, y la de Budapest, del PAV, generaliza el criterio de que la CSCE asuma conversaciones destinadas a establecer en Europa, un ambiente de mayor estabilidad militar, tanto en armamento como en personal.

Los países de la OTAN acordaron en Londres, en relación con la CSCE, dotarla de instituciones permanentes que aumentasen su eficacia como foro paneuropeo para la cooperación y como instrumento para gestionar crisis y disminuir disputas por medios pacíficos. En Roma, la OTAN dejaba claro que no deseaba duplicar ni sustituir el papel de la CSCE; por el contrario, consideraba que ambas organizaciones han de ser complementarias en la nueva "Arquitectura de Seguridad de Europa".

En la Carta de París se acuerdan, precisamente, propuestas hechas por la OTAN en Londres. En Roma, asimismo, se aconseja ratificar el Tratado CFE y proseguir, hasta su feliz conclusión, el CFE-1A y las necesarias fases de las CSBM.

En 1991, en Copenhague, la Alianza dio otro paso adelante afirmando: "Nuestra seguridad está indisolublemente ligada a la de los demás estados europeos y nuestra seguridad común estará más protegida con el establecimiento de un entramado de relaciones e instituciones, vinculadas entre sí, que constituyan una estructura global, siendo sus elementos fundamentales la OTAN, la CE y la CSCE.

En 1992, el Consejo Atlántico, reunido en Oslo, tomó la iniciativa de que todas las medidas, recursos, procedimientos y experiencia de la OTAN pudiesen ser puestas a disposición de la CSCE para la realización de OMP. Igualmente, el Consejo del Atlántico Norte decidió, el 4 de junio de 1993, poner al servicio de la CSCE y de la ONU sus infraestructuras logísticas y sus Fuerzas Armadas.

FUTURO DE LA CSCE

La CSCE no es un modelo perfecto de cara a la gestión de la seguridad en Europa. Es clara tam-

Figura 4
CUMBRES DE JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO

1ª Cumbre: Helsinki (1991)

- Se firma el "acta final de Helsinki" que crea la CSCE.

2ª Cumbre: París (1990)

- Se firma la "carta de París para una nueva Europa".
- Los tres cestos de Helsinki se asignan a siete sectores: derechos humanos, seguridad, cooperación económica, medio ambiente, cultura, emigrantes y mediterráneo.
- Se institucionaliza la CSCE con la creación de reuniones y organismos permanentes.
- El programa de la CSCE, en el área de la seguridad, se fija en:
 - . Medidas CSBM (Viena).
 - . Solución pacífica de conflictos (La Valetta).
 - . Desarme (Viena).

3ª Cumbre: Helsinki (1992)

- Se firma el documento "los desafíos del cambio".

bién su debilidad pero, con todo, sigue adelante, cada vez más reforzada y reconocida como complemento de otras organizaciones completamente operativas.

¿Sería la OTAN, con su actual estructura, capaz de impedir un estallido de violencia entre dos antiguos miembros del PAV (Hungría y Rumanía por ejemplo)? ¿Intervendría la Alianza si un país del Este fuese atacado por Rusia? ¿Es la UEO una alternativa europea a la OTAN? La CSCE parece la única respuesta viable a los problemas de seguridad en Europa. Parecen evidentes las siguientes singularidades:

- Es el único foro paneuropeo, al que une su dimensión transatlántica.

- Es la única organización que emite mandatos obligatorios sobre multitud de campos que inciden en la seguridad y aquí se interdependizan, evitando duplicidades de esfuerzos en foros diferentes.

- No hay otra con su flexibilidad y pragmatismo.

La CSCE es, además, un modelo aplicable a

otras regiones: Mediterráneo (CSCM), cuenca asiática del Pacífico o Rusia.

El optimismo desaparece cuando se obtienen fracasos como el cosechado en el intento de dar solución al conflicto yugoslavo, pero se ha de pensar que, por un lado, la ONU y la OTAN han "usurpado" quizás el protagonismo que a la CSCE correspondía y, por otro, ¿no es cierto que tampoco ellos han tenido éxito?

La CSCE debiera convertirse en el eje de la "Seguridad en Cooperación". La seguridad real se logra y se incrementa a través del diálogo, las consultas y la cooperación regional. La CSCE, además de ser herramienta para la seguridad proporciona señales políticas inequívocas de la voluntad de los estados.

En su contra, la CSCE cuenta con la postura americana de evitar someter sus iniciativas y decisiones a la aprobación de países sin peso específico internacional. Igualmente, Francia intenta utilizar a la CSCE para diluir la influencia de USA en Europa. La CSCE debiera modificar los mecanismos de toma de decisiones, para de la unanimidad pasar a acuerdos por mayoría, o al menos por "consenso menos uno".

Helsinki 1992 ha sido importante para reconducir de nuevo a la CSCE. La Conferencia estaba enmarcada en una Europa imaginaria, y en absoluto real, que parecía haberse transformado, tras la caída del comunismo, en una Europa democrática, pacífica y unida, donde el riesgo de un conflicto de dimensiones apocalípticas había dado paso a la posibilidad de miniconflictos. Las realidades son: los antiguos países del PAV demandan de la OTAN una mayor garantía de seguridad; la situación interna de Rusia; los conflictos internos de las exrepúblicas soviéticas y su falta de capacidad en cuanto a verificación y destrucción de excedentes, etc.

Una prueba de los nuevos tiempos y de las posibilidades de la CSCE: reunidas por separado la CSCE, la UEO y la OTAN, acordaron llevar a cabo una operación marítima coordinada en el Adriático para supervisar el cumplimiento de las resoluciones 713 y 757 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre el embargo a Serbia/Montenegro, decisión optimista de cara a la Quinta Conferencia de Seguimiento: Budapest-1994.

El desarme total parece no sólo utópico, sino incluso peligroso. Hay que conservar un elemento coercitivo capaz de ser aplicado en el momento preciso de forma contundente. Lo que sí es posible es la reducción de armamentos a unos niveles tales que ningún país tema por un ataque por sorpresa, limitándose las FAS a las legítimamente necesarias para la autodefensa, pero sin capacidad ofensiva. También, debieran conservarse cantidades reducidas de armas nucleares, preferentemente tácticas, elemento contundente y eficaz para atender al inevitable aspecto disuasivo. ■

Figura 5
FORO DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE DESARME (SEDE EN VIENA)

Los temas de su competencia son:

- Medidas sobre desarme convencional.
- Medidas para el fomento de la seguridad y confianza (CSBM).
- Medidas estabilizadoras.
- Armonización obligaciones tratados internacionales.
- Marco general permanente de consulta, cooperación y diálogo sobre temas de seguridad.