

La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa

- Un foro para la esperanza -

FEDERICO YANIZ VELASCO
Teniente Coronel de Aviación

INTRODUCCION

CUANDO en noviembre de 1989 caía el muro de Berlín todos los observadores de la política mundial apreciaron la importancia de aquel hecho mucho más allá del puro simbolismo del derribo de lo que era recuerdo omnipresente de las consecuencias de la II GM. El orden vigente en Europa desde 1945 se derrumbaba con casi tanta rapidez como el muro y para muchos era apasionante leer cada día los titulares de la prensa y comprobar cómo cambiaba la perspectiva y cómo se avanzaba hacia la ruptura con todo lo que parecía inamovible unos meses atrás.

Para la mayoría fue una sorpresa lo ocurrido, pero las señales de cambio estaban presentes desde hacía muchos años. El proceso iniciado en Helsinki en 1975 permitió observar la transformación lenta pero continua en la postura de los países del Este cada vez más conscientes de su alejamiento de la Europa occidental.

La ruptura del status quo vigente en el continente era previsible que produjese inestabilidad pero casi nadie pensó que se llegaría a situaciones como la que se está viviendo en Yugoslavia y en algunas repúblicas, que formaron parte de la Unión Soviética. El aumento en el número de naciones independientes ha hecho que foros como la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) hayan incrementado dramáticamente sus miembros y que ciertos observadores duden de la viabilidad práctica de algunos de

esos nuevos estados. El mapa de Europa ha cambiado y está cambiando con gran rapidez y los escolares tendrán que aprender nuevas capitales y datos demográficos.

El proceso de dislocación que está ocurriendo en el Este contrasta con el camino emprendido por los países occidentales de Europa. Las Comunidades Europeas van camino de convertirse en una unión política y económica muy cercana a una federación de estados y la convergencia

hacia ella es preocupación fundamental en las capitales de los países comunitarios. Bruselas actúa como foco de atracción y los componentes de la EFTA se apresuran a intentar integrarse en lo que parece un movimiento imparable hacia la unión de los países del Oeste europeo.

La Unión Europea Occidental (UEO) renacida se prepara para convertirse en el brazo defensivo de la Unión Europea. Sus órganos de dirección se trasladan a la capital de

RELACION DE LOS PAISES ASISTENTES A LA CUMBRE DE LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA (CSCE) HELSINKI, 1975

OTAN

- Bélgica
- Canadá
- Dinamarca
- Estados Unidos
- Francia
- Grecia
- Islandia
- Italia
- Luxemburgo
- Noruega
- Holanda
- Portugal
- República Federal Alemana
- Reino Unido
- Turquía

OTROS

- España (en OTAN desde 1982)
- Irlanda
- Liechtenstein
- Mónaco
- San Marino
- Yugoslavia

PAV

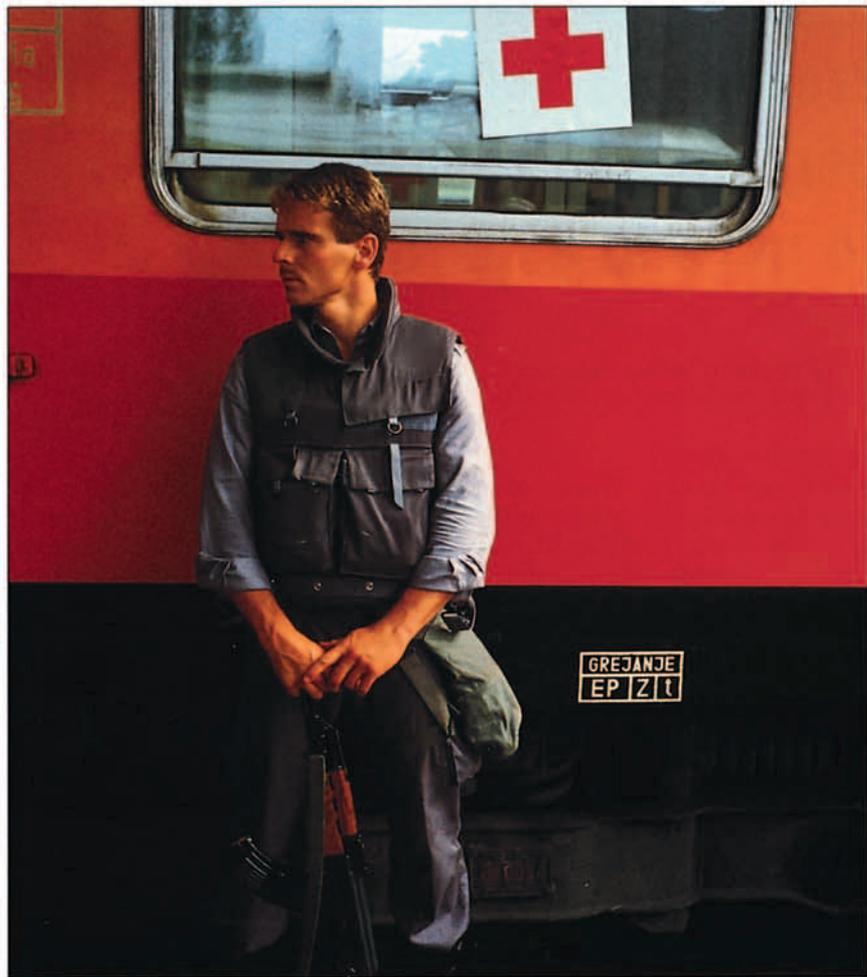
- Bulgaria
- Checoslovaquia
- Hungría
- Polonia
- República Democrática Alemana
- Rumanía
- Unión Soviética

NEUTRALES

- Austria
- Chipre
- Finlandia
- Malta
- Suecia
- Suiza

DE REGIMEN ESPECIAL

- El Vaticano



Bélgica y su estructura se va perfilando poco a poco. La OTAN redefinida mira hacia la organización hermana con una mezcla de comprensión y desconfianza que puede enturbiar la armonía de los miembros de la Alianza Atlántica. La prensa ha recogido pequeñas escaramuzas dialécticas que aunque no han pasado de cordiales recordatorios denotan incertidumbre sobre la viabilidad de la existencia simultánea de dos alianzas defensivas, con miembros casi idénticos, en el mismo territorio.

La CSCE ha tenido un papel importante en el desarrollo pacífico del proceso que ha cambiado radicalmente el panorama político continental. Analizar ese proceso puede servir para valorar mejor sus posibilidades en la actual situación de incertidumbre y redefinición de la Seguridad Europea.

UN LARGO CAMINO HACIA LA PAZ

Si nos detenemos a observar el Acta Final de Helsinki de 1975, podemos contemplar la firma de figuras destacadas en la historia de los últimos cincuenta años. El arzobispo Makarios, Janos Kadar, Aldo Moro, Don Mintoff, Arias Navarro, Nicolae Ceausescu, Leónida Brejnev, Jozep Broz Tito y otros pueden parecer personajes lejanos pero hace menos de veinte años fueron los protagonistas de una firma que reunió por primera vez en muchas décadas a los protagonistas de la política europea. La II GM había destrozado Europa y los dirigentes del continente no podían olvidar este hecho. La idea de Seguridad Colectiva surgió precisamente de la conveniencia de abordar la problemática de la seguridad a nivel continental.

Los países del extinto Pacto de Varsovia (PAC) sentían la necesidad de ratificar en un foro multilateral materias que los acuerdos de postguerra sólo habían tratado provisionalmente y de consolidar jurídicamente las fronteras establecidas. Los países occidentales ponían de relieve la necesidad de eliminar las barreras existentes en Europa y de establecer la libre circulación de personas, ideas e información en el continente. Todos estaban deseando reunirse pero fue un país neutral como Finlandia quien dio el primer paso y tras la invitación formal del gobierno finlandés, el 22 de noviembre de 1972 se iniciaron las consultas preparatorias en Helsinki. Había nacido la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa y los treinta y cinco países participantes (ver Cuadro 1) tras reuniones en Ginebra redactaron el Acta Final de Helsinki que fue firmada el 1 de agosto de 1975 en la reunión de Jefes de Estado o Gobierno de los países participantes. El documento no era ni acuerdo ni tratado y sólo vinculaba políticamente pero se había dado un primer paso trascendental. La institucionalización de la CSCE fue controvertida y al principio sólo hubo tímidos intentos de asegurar la continuidad de la Conferencia. Las reuniones de Seguimiento fueron la principal vía de continuidad (ver Cuadro 2) de un proceso que pese a los avatares históricos (invasión de Afganistán, crisis en Polonia, etc.) resultó imparable. La Segunda Conferencia de Seguimiento celebrada en Madrid (noviembre 1980-marzo 1983) resistió todas las pruebas y su Documento Final contenía el mandato de celebrar una Conferencia sobre Medidas para Fomentar la Seguridad y Confianza y el Desarme en Europa (CSBMDE). Este paso fue de gran trascendencia e inició un camino que en el Documento Final de la Conferencia de Viena (19.01.89) cristalizó en dos mandatos separados. El primero para negociaciones sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE o CFE) y el segundo para estudiar Medidas para Fomentar la Seguridad y Confianza (CSBM).

**LA CONFERENCIA SOBRE SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA
- HITOS PRINCIPALES -**

La CSCE ha sido el primer intento a nivel multilateral de crear un código de comportamiento, temáticamente amplísimo, así como nuevas dimensiones de cooperación entre los distintos países europeos pertenecientes a diferentes sistemas políticos e ideológicos. Por otra parte se ha buscado una armonización de conceptos entre los diversos países de Europa para encontrar una base común de relaciones.

Los documentos en el marco de la CSCE no suponen normas de Derecho Internacional y por ello no tienen valor jurídico. Esta circunstancia ha permitido que la plena soberanía de los estados no se viera perjudicada. El valor o la falta de valor de los acuerdos se desprende de su cumplimiento efectivo. Sin embargo, los acuerdos son políticamente vinculantes. La opinión pública y, desde la Tercera Conferencia de Seguimiento de Viena, los propios estados participantes, pueden ejercer una presión político-moral para que se cumplan las obligaciones una vez contraídas.

Este concepto básico tenía como finalidad permitir a los Estados participantes entrar en negociaciones, sin discriminación en cuanto a su pertenencia a un bloque determinado o a un sistema político. Un acuerdo debería ser posible en aquellos casos en los que no se violaran los intereses de ningún Estado, de forma que se encontrase un denominador común aceptable para todos los participantes, independientemente de los contrastes políticos e ideológicos. Mediante el principio del consenso se evitó que un Estado o grupo de estados quedase en inferioridad de votos. La dinámica del proceso se basaba en el hecho de que un consenso acordado no fuera fijado de forma estática, sino que constituyese un punto de partida para futuras evoluciones. Por primera vez se concedió a los estados pequeños, neutrales y no alineados la posibilidad de colaborar de forma institucional, dentro del marco Este-Oeste, en los asuntos europeos. Por ello, no es sorprendente que precisamente estos países tuvieran un papel importante en el proceso de la CSCE,

3- 7-1973 07- 7-1973	Inauguración de la Conferencia por los ministros de asuntos exteriores de los países participantes; Firma de las Recomendaciones Finales. Helsinki. -
18- 9-1973 19- 6-1975	Negociaciones sobre el Acta Final. Ginebra.
30- 7-1975 1- 8-1975	Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno; firma del Acta Final. Helsinki.
4-10-1977	Primera Conferencia de Seguimiento; aprobación de un Documento 9- 3-1978 Final. Belgrado.
31-10-1978 31-12-1978	Reunión de expertos sobre el Arreglo Pacífico de Controversias. Montreux.
18- 2-1980 23- 3-1980	Foro Científico. Hamburgo.
11-11-1980 9- 3-1983	Segunda Conferencia de Seguimiento; aprobación de un Documento Final. Madrid.
17- 1-1984 19- 9-1986	Conferencia sobre Medidas para Fomentar la Seguridad y Confianza sobre el Desarme en Europa; aprobación de un Documento Final. Estocolmo.
21- 3-1984 30- 4-1984	Reunión de expertos sobre Arreglo Pacífico de Controversias. Atenas.
16-10-1984 26-10-1984	Seminario sobre Cooperación Económica, Científica y Cultural en el Mediterráneo. Venecia.
23- 4-1985 17- 6-1986	Reunión sobre Derechos Humanos. Ottawa.
1- 8-1985	Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores con motivo del 10º aniversario de la firma del Acta Final. Helsinki.
15-10-1985 25-11-1985	Foro Cultural. Budapest.
2- 4-1986 26- 5-1986	Reunión sobre Contactos Humanos. Berna.
6-10-1986 19- 1-1989	Tercera Conferencia de Seguimiento; aprobación de un Documento Final. Viena.
6- 3-1989	Conferencia sobre Medidas para Fomentar la Seguridad y Confianza. Viena. Conferencia sobre Fuerzas Armadas Convencionales. Viena.
18- 4-1989 12- 5-1989	Foro de Información. Londres.
30- 5-1989 23- 6-1989	Reunión sobre la Dimensión Humana (I). París.
16-10-1989 3-11-1989	Reunión sobre el Medio Ambiente. Sofía.
19- 3-1990	Foro Económico. Bonn.
11- 4-1990 19- 6-1990	Reunión sobre la Dimensión Humana (II). Copenhague.
24- 9-1990 19-10-1990	Reunión sobre el Mediterráneo. Palma de Mallorca.
19-11-1990 21-11-1990	Cumbre de París. Firma Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa.
15- 1-1991 8- 2-1991	Reunión sobre el Arreglo Pacífico de Controversias. La Valetta.
28- 5-1991 7- 6-1991	Simposio sobre Preservación del Patrimonio Cultural. Cracovia.
10- 9-1991 4- 10-1991	Reunión sobre la Dimensión Humana (III). Moscú.
24- 3-1992	Cuarta Conferencia de Seguimiento. Helsinki. Firma Tratado de Cielos Abiertos.
9- 7- 1992 10- 7-1992	Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Helsinki.

ya que hicieron de mediadores entre el Este y Oeste sin renunciar por ello a sus propios intereses, y que enriqueciesen considerablemente la labor de la Conferencia.

Efectivamente, hubo grandes divergencias conceptuales entre los distintos estados o grupos de estados. Detrás del proceso de la CSCE había en sus orígenes una compleja lucha por Europa: por la integración de sus distintas áreas, por su neutralización, por su europeización, por su occidentalización (objetivos respectivamente de Europa Occidental, de la URSS, de Europa Oriental y de Estados Unidos). Otro de los problemas fundamentales fue la actitud diferente respecto a la sociedad y al individuo. Mientras que los estados socialistas siempre citaron al colectivo y con ello al Estado, los estados occidentales conseguidos durante la Conferencia. Mientras que la URSS y los países de Europa Oriental querían que fueran ratificadas las fronteras europeas de la postguerra en un marco multilateral, Occidente reconocía formalmente dichas fronteras intentando hacerlas más permeables al libre intercambio de ideas y personas. Por otro lado, el Oeste estaba totalmente en contra de tratar cuestiones de desarme en el marco de la CSCE y limitó las discusiones al respecto a las Medidas para Fomentar la Seguridad y Confianza. En el sector económico Occidente se guiaba por el deseo de abrir nuevos mercados mientras que los estados del Este vieron en la cooperación en este sector posibilidades para adquirir más fácilmente la tecnología occidental. Lo significativo fue que a lo largo del proceso de la CSCE resultó aceptada aquella posición que mayor potencial dinámico ofrecía.

La CSCE ha evolucionado durante su existencia hacia un instrumento flexible capaz de equilibrar los intereses de los países participantes. El concepto básico de la Conferencia, una relación armoniosa entre la estabilidad y el cambio pacífico, ha contribuido eficazmente para superar la separación y para crear las condiciones necesarias para la "nueva arquitectura" de Europa.

UN ALTO EN EL CAMINO

La cumbre de París supuso el momento estelar de todo el proceso de la CSCE. Durante los tres días de noviembre que duró el acontecimiento se firmaron unos documentos históricos que llenaron de esperanza a los europeos y abrían un nuevo horizonte para todos. El acuerdo sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (que aunque discutido por los países de la OTAN y el PAV en un foro separado de la CSCE no puede olvidarse su origen) constituyó, con la Declaración Conjunta estableciendo que las naciones de las dos alianzas "ya no son adversarios", un hito fundamental en la historia contemporánea de Europa. El mensaje de esos documentos llenó de confianza a los reformistas del Este y facilitó el camino pacífico hacia la democracia plena en muchos de esos países y hacia la libertad en la URS. La Cumbre concluyó el 21 de noviembre de 1990 con la aprobación por parte de los treinta y cuatro países, mientras entonces, de la CSCE de "la Carta de París para una nueva Europa" y un importante Documento Complementario en el que se materializaban algunas de sus disposiciones incluidas las relativas a su institucionalización. Finalmente, la Cumbre dio su apoyo a la adopción del Documento de Viena sobre Medidas para Fomentar la Seguridad y Confianza (CSBM) que desarrolla todavía más este capítulo del proceso de la CSCE.

En aquellos días de noviembre de 1990 parecía que se estaba en la víspera de un período de paz y renacimiento de Europa. Alemania se había reunificado, los países del Este avanzaban hacia la democracia plena y la URSS evolucionaba lentamente hacia un sistema con mayores libertades. La CE seguía adelante en su proyecto de Unión Europea y la UEO renacía y reorganizaba su estructura. Sólo enturbiaban el panorama la situación en el Golfo Pérsico, el proceso de inestabilidad iniciado en Yugoslavia y los problemas económicos de la todavía Unión Soviética.



Llegó 1991 y si los años anteriores habían supuesto un cambio frenético en el panorama europeo, los trescientos sesenta y seis días del pasado año trajeron nuevas sorpresas y un cierto desencanto. Los problemas no habían desaparecido y nuevos nubarrones amenazaban en el horizonte.

La Guerra del Golfo finalizó con la victoria aliada pero para muchos la situación en la zona no ha quedado clarificada persistiendo muchos de los focos de inestabilidad y tensiones gravísimas.

La situación de Yugoslavia se ha deteriorado de tal manera que ha hecho saltar por los aires un estado que, creado después de la Primera Guerra Mundial y sostenido por Tito después de la Segunda, siempre tuvo una vida interna difícil. Sin embargo, el acontecimiento más espectacular y trascendente del año y quizás del siglo ha sido la desintegración de la URSS. Empezaron los países bálticos a principios de 1990 y el desesperado golpe de



estado del 19 de agosto de 1991 precipitó un proceso que terminó con la Unión Soviética, tras setenta y cuatro años de existencia, el 8 de diciembre del pasado año. La Comunidad de Estados Independientes, teórica sucesora del coloso rojo, está teniendo serios problemas para su cristalización y sigue constituyendo motivo de preocupación.

EPILOGO

Otros muchos acontecimientos ocurrieron en 1991 pero en conjunto su estela de inestabilidad y desencanto nos persigue en 1992. La reacción ante los nuevos acontecimientos ha sido lenta y en muchos casos carente de efectividad. La OTAN se encuentra en un proceso de reestructuración siguiendo las líneas maestras de la Declaración de Londres de julio de 1990, desarrolladas en el nuevo Concepto Estratégico publicado en Roma el 7 de noviembre de 1991. La UEO está acelerando su nueva articulación para convertirse

en un futuro en la vertiente defensiva de la Unión Europea; el traslado de su sede a Bruselas es un paso importante. La CE está intentando, después de Maastricht, continuar un proceso que, con la votación en Dinamarca el 2 de junio, ha sufrido su primer revés y un aviso serio de que el impulso unificador puede encontrar dificultades internas graves.

Mientras tanto en el corazón de Europa se desangran los pueblos de la antigua Yugoslavia y nadie se siente capacitado para intervenir. La CSCE único foro europeo con una representación de todos los países del continente (incluso los recientemente independientes, como Eslovaquia, Croacia y Georgia fueron admitidos en la Cuarta Conferencia de Seguimiento de Helsinki el 24 de marzo, donde se firmó también el Tratado de Cielos Abiertos) tiene que poder ofrecer una solución al gravísimo problema en los Balcanes que puede no ser el último en esta parte de Europa. El Centro de Prevención de Conflictos con sede en

Viena y creado en la Carta de París para una nueva Europa, no puede ejercer de modo efectivo su papel al carecer de medios humanos y materiales para hacer frente a las situaciones de conflicto armado.

La propuesta hecha en la reunión de junio del Consejo Atlántico en Oslo de una iniciativa según la cual los medios y procedimientos OTAN pudieran ser puestos a disposición de la CSCE para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, resulta muy interesante. El comunicado final de los dieciséis miembros de la Alianza señala que sus miembros están "dispuestos a apoyar, caso por caso, de acuerdo con nuestros procedimientos internos, las operaciones de mantenimiento de la paz emprendidas por la CSCE, incluyendo la puesta a disposición de los recursos y experiencia de la Alianza". Los procedimientos tendrán que ser estudiados con detalle y deberán ponerse las salvaguardias oportunas para evitar problemas y posibles suspicacias. Si se articula convenientemente puede ser la solución para dotar a la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (que ya tiene 52 miembros) de un mecanismo que posibilite en cada caso asegurar la paz en nuestro Continente en una época de cambio y remodelación de estructuras políticas y de creación de nuevas entidades supranacionales. El cambio necesita un apoyo que lo soporte y asegure su desarrollo en paz. La CSCE está llamada a proporcionarlo o a perder su credibilidad.

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Helsinki el pasado julio ha constituido una reafirmación de la voluntad de los miembros de la CSCE de dar a la Conferencia un carácter cada vez más protagonista en la vida de Europa. La importancia de esa histórica reunión requiere un análisis en profundidad de su desarrollo y resultados en artículo especialmente a ello dedicado. A los diecisiete años de la primera cumbre, también celebrada en Helsinki, la Conferencia de Seguridad y Cooperación ha dado muestras de un vigor que augura un futuro esperanzador en el Viejo Continente. ■