

ESTUDIOS SOBRE LA C.S.C.E.

Helsinki, Belgrado, Madrid Estado de la cuestión

Por Juan Antonio CARRILLO SALCEDO
Catedrático de Derecho Internacional
en la Universidad de Sevilla

La reunión de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) en Madrid sería un éxito si sirviera tanto para consolidar la dinámica de Helsinki como para una mejor comprensión de la necesidad y compleja naturaleza de la distensión. Esta última consiste en el esfuerzo continuado y dinámico por encontrar e identificar intereses comunes que trasciendan las diferencias existentes entre el Este y el Oeste.

1. Crisis de confianza

La invasión y ocupación de Afganistán por el ejército soviético ha reactivado la confrontación entre las superpotencias. En efecto, si la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas interviene militarmente en un país islámico y no alineado, ¿qué credibilidad puede tener la distensión? La invasión de Afganistán, ¿no supone el fin de la *détente* y el retorno a la guerra fría?

A comienzos de 1980, el análisis de los hechos permitía establecer la siguiente conclusión: un «arco de crisis» se extiende desde Pakistán a los confines del Magreb, «arco» en el que existen diversos centros de conflicto en los que las supergrandes potencias despliegan sus esfuerzos y sus medios de presión. En este contexto, ¿qué perspectivas ofrece la próxima sesión de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa en Madrid?

Estabilizada la situación en Europa Central y consagrada dicha estabilización en el Acta Final de Helsinki, parece en principio que la confrontación entre las superpotencias se ha desplazado a otros

J. A. CARRILLO SALCEDO

escenarios, con lo que, aparentemente, ningún obstáculo político existe con relación a la sesión preparatoria de la CSCE, prevista para el próximo 9 de septiembre, y la posterior celebración de la Conferencia, cuyo comienzo está previsto para el próximo 11 de noviembre. La distensión está amenazada en áreas no europeas, pero pervive en Europa, por lo que la sesión en Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa no sólo es deseable, sino perfectamente factible.

Este análisis es sin embargo falso: en primer lugar, porque la distensión es indivisible; en segundo lugar, porque la invasión y ocupación en Afganistán ha trastocado el equilibrio en una zona vital para los intereses occidentales; por último, porque la actual vulnerabilidad de Europa Occidental se manifiesta no sólo en su dependencia energética, sino también en su debilidad frente al despliegue que la URSS viene haciendo desde hace tiempo de armas nucleares tácticas, capaces de golpear objetivos situados en Europa Occidental. Para probarlo, basta pensar en la sensación de alivio que el mundo entero ha sentido ante la declaración del canciller Schmidt, tras sus recientes conversaciones con Breznev en Moscú a comienzos de julio, en el sentido de que el tema de los euromisiles es negociable.

En diciembre de 1979, en un trabajo publicado en el diario *Informaciones* (17-XII-1979), el señor Shitkov, presidente de la Cámara de la Unión del Soviet Supremo de la URSS y presidente del Comité soviético por la Seguridad y la Cooperación Europea, escribía lo siguiente: «los países socialistas ofrecen iniciativas concretas que contribuyen a disminuir el nivel de confrontación militar y cesar la carrera de armamentos en Europa, en particular en el terreno del arma coheteril-nuclear de medio alcance. Sin embargo, añadía, en la OTAN se prosigue y hasta se fuerza la elaboración de nuevos y peligrosos planes encauzados a espolear la carrera armamentista», a través del «emplazamiento de nuevas armas coheteril-nucleares norteamericanas de medio alcance en Europa Occidental, al objeto de conseguir la superioridad militar sobre los países socialistas». Esta línea de la OTAN, concluía el señor Shitkov, da nuevo impulso a la carrera armamentista «por cuanto la URSS se verá obligada a tomar medidas de respuesta para garantizar su seguridad y la seguridad de sus aliados».

He aquí un perfecto ejemplo de la propaganda y de la desinformación de que es capaz la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas: los hechos son exactamente lo contrario de lo que el señor Shitkov afirma. No se trata aquí, sin embargo, de polemizar, sino únicamente de verificar una realidad: el hecho de que la próxima sesión de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa en Madrid **viene precedida por una fuerte crisis de confianza, por una falta de credibilidad en las posibilidades de la distensión.**

2. El fracaso de Belgrado

Algo semejante había ya ocurrido en la anterior sesión de la CSCE en Belgrado, entre 1977 y 1978. En efecto, la reunión de Belgrado fracasó porque los distintos grupos de países fueron a ella con la intención de lograr objetivos muy dispares. En el mundo occidental existía el convencimiento de que la URSS había aprovechado la estabilización europea, consagrada en el Acta Final de Helsinki, para incrementar su presión en el Mediterráneo e intervenir, directa o indirectamente, en Africa (Cuerno de Africa; Angola; Etiopía). ¿Podía sorprender entonces que desde 1976 la Unión Soviética hiciera especial hincapié en el Segundo Cesto del Acta Final de Helsinki (cooperación en Europa, especialmente en el terreno de las relaciones comerciales), formulando una serie de propuestas para la celebración de diversas conferencias paneuropeas (energía; transporte; medio ambiente)? Del mismo modo, ¿podía sorprender a alguien que los países occidentales, y en particular los miembros de la Alianza Atlántica, insistieran en el Tercer Cesto del Acta Final de Helsinki, relativo a los derechos humanos?

Con este espíritu y estas actitudes se llegó a Belgrado y, naturalmente, el resultado alcanzado no podía ser otro que un mal disimulado fracaso: de una parte, convocatoria de tres reuniones de expertos sobre temas importantes y controvertidos, que podrían preparar bases de acuerdo para reuniones futuras (Montreux, del 31 de octubre al 13 de diciembre de 1978, sobre elaboración de un sistema europeo de arreglo pacífico de controversias; La Valeta, sobre los aspectos económicos, científicos y culturales de la cooperación en el Mediterráneo, del 13 de febrero al 26 de marzo de 1979; por último, el Foro científico de Hamburgo, del 18 de febrero al 3 de marzo de 1980, precedido por el celebrado en Bonn, verano de 1978); de otra, el compromiso de volver a reunirse en Madrid, en el otoño de 1980.

El llamado «espíritu de Helsinki» se había deteriorado tanto que los resultados de Belgrado tenían que ser necesariamente pobres; la falta de confianza recíproca explica igualmente el escaso eco de diversas tentativas extrañas a lo acordado en Belgrado, tales como la de Rumanía (proponiendo celebrar una Conferencia multilateral previa a nivel de Viceministros o Directores Generales para preparar y estudiar los temas que se plantearán en Madrid), la del Pacto de Varsovia (proponiendo convocar una reunión preparatoria de la proyectada Conferencia de Distensión Militar y Desarme en Europa, que eventualmente podría emanar de la sesión de la CSCE en Madrid), o la de Malta (Conferencia Mediterránea, preparatoria de la de Madrid), etc.

La actitud de España es a este respecto bien expresiva de la que caracteriza a un importante grupo de países occidentales, y

de ahí que el 11 de diciembre de 1979, en sesión informativa celebrada en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, sobre la reunión de la CSCE en Madrid, el ministro de Asuntos Exteriores de España, don Marcelino Oreja, afirmara lo siguiente: «No queremos que se celebren reuniones previas que puedan vaciar de contenido la Conferencia de Madrid.»

3. El punto de equilibrio

Ahora bien, si la desconfianza hizo fracasar a la reunión de Belgrado, ¿no será un nuevo fracaso la reunión de Madrid? En otras palabras: ¿no llevará necesariamente a un nuevo fracaso la reactivación de la confrontación entre las superpotencias? Si Belgrado es el símbolo del deterioro del «espíritu de Helsinki», ¿no será Madrid el símbolo de su muerte?

No necesariamente si, aparte de acertar en los problemas de orden del día y en el debate sobre las cuestiones de fondo, los Estados participantes en la Conferencia logran dar una respuesta satisfactoria a estos dos problemas básicos y previos: de un lado, la definición de la distensión; de otro, la exacta precisión del alcance y significado de la reunión de Madrid.

En su artículo en el diario **Informaciones** antes citado, el señor Shitkov escribía con razón que «en Madrid se proseguirá una labor ya comenzada. La distensión, insistía, ha adquirido contornos materiales y se ha materializado no sólo en el desarrollo de la cooperación económica y cultural, sino en más frecuentes y estrechos contactos entre los Gobiernos. La distensión ha echado profundas raíces en la conciencia de millones de personas que se manifiestan activamente por la paz y el desarme. Ahora es difícil imaginarse cómo se desarrollarían los acontecimientos en nuestro continente de no existir la política de distensión que los Estados participantes en la Conferencia de Helsinki se comprometieron a aplicar. En una palabra, en la historia de la Europa de posguerra es difícil hallar otro acontecimiento que haya influido de manera tan plurilateral como éste en su situación política». De los Estados que firmaron el Acta Final en Helsinki, concluye en este punto el señor Shitkov, «se esperan grandes hechos concretos, en particular, respecto a asegurar sólida paz en Europa» (**Informaciones**, 17-XII-1979).

El proceso de continuidad de Helsinki, el desarrollo de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, no sólo exige «frecuentes y estrechos contactos entre los Gobiernos», sino, además, comunicación libre entre los hombres y los pueblos; en otros términos, los Principios del Acta Final son diez, y si uno de ellos (el III) consagra la inviolabilidad de las fronteras actuales, otro (el VII) consagra con igual fuerza la obligación de respetar

los derechos humanos y las libertades fundamentales. De ahí que no se comprenda fácilmente que el profesor Tunkin, miembro de la Academia de Ciencias de la URSS y presidente de la Asociación soviética de Derecho internacional, pudiera declarar en entrevista publicada en *El País* de 10 de febrero de 1980, que Sajarov «ha transgredido muchas leyes soviéticas, ha hecho apología de la guerra, lo que está penalizado en nuestra Constitución. Debería haber sido ya juzgado por estos delitos de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico». No, profesor Tunkin: Sajarov, como tantos otros disidentes, no es un criminal, sino un ingenuo que pide el cumplimiento, por parte de la URSS, del principio séptimo del Acta Final de Helsinki. El «espíritu de Helsinki» hace inadmisibles esta posición del profesor Tunkin, e inaceptable que cuando el señor Shitkov advirtiera acerca de lo que pueden esperar los europeos de la Conferencia de Madrid, en su largo artículo en *Informaciones* no mencionara ni una sola vez las palabras «derechos humanos».

He aquí uno de los más importantes problemas para el buen planteamiento de la sesión de la CSCE en Madrid. La clave de la cuestión está en el equilibrio o desequilibrio en el tratamiento de los dos grandes bloques de temas de la reunión de Madrid: la aplicación del Acta Final y la profundización de la misma. Si se minimiza la aplicación del Acta y de todos sus principios, y se minimiza por tanto el tema de los derechos humanos, el enfrentamiento de Belgrado quedaría obviado. Pero ¿es esto posible? ¿Cabe ignorar que el propio texto del Acta Final de Helsinki, al contemplar la continuación del proceso multilateral iniciado en 1972 y culminado en 1975, se refiere «a un intercambio a fondo de opiniones sobre **la aplicación** de las disposiciones del Acta Final y la ejecución de las tareas definidas por la Conferencia, así como, en el contexto de los asuntos examinados por ésta, sobre **la profundización** de sus relaciones mutuas, el mejoramiento de la seguridad y el desarrollo de la seguridad en Europa y el desarrollo del proceso de distensión en el futuro»?

Por otra parte, si se maximaliza la aplicación del Acta Final de Helsinki, y se maximaliza por tanto el tema de los derechos humanos, exigiendo que la primera fase de la reunión de Madrid se destine al examen del cumplimiento de **todos** los principios del Acta Final, mientras que la segunda fase estaría consagrada al examen de nuevas propuestas, ¿no nos encontraríamos ante un nuevo punto muerto y un nuevo Belgrado?

¿Cómo encontrar un punto de equilibrio entre ambas posiciones extremas? ¿Cómo evitar que el tema de los derechos humanos quede olvidado y marginado? ¿Cómo evitar, al mismo tiempo, que dicha cuestión se convierta en arma arrojadiza frente a los países de etiqueta socialista?

4. Naturaleza de la distensión

Como antes dije, la solución de equilibrio podría encontrarse en una mejor precisión de qué es y en qué consiste la distensión.

Esta no puede quedar reducida a sus aspectos militares y de seguridad ni a sus dimensiones económicas y comerciales, por importantes que unas y otras sean, pero tampoco puede ser entendida como equivalente a un inmediato cambio de modelo de sociedad en los países del Este europeo. Conviene en este orden de cosas recordar que el objetivo de la distensión nunca ha sido la superación de diferencias entre regímenes, sino, por el contrario, la identificación de intereses comunes, más allá de tales diferencias. Como dijera el señor Oreja en la sesión informativa antes citada, pocos conceptos tan ricos, y a la vez tan equívocos, como el de la distensión, noción que el ministro español de Asuntos Exteriores caracterizó en función de los siguientes datos:

- La distensión no es la paz, pero tampoco es la guerra fría. Es una situación dinámica en la que, superada la confrontación, se avanza hacia la verdadera paz;
- La distensión, por tanto, es un proceso continuo, en permanente avance;
- La distensión trasciende la pura dimensión militar para inscribirse en un marco mucho más rico, que comprende la seguridad, la cooperación y los derechos humanos;
- Finalmente, todas esas dimensiones de la distensión deben componer un conjunto armónico y equilibrado. No hay distensión sin seguridad, pero no hay seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin respeto a los derechos humanos (véase texto de la intervención del señor Oreja ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados en **Revista de Estudios Internacionales**, vol. 1, núm. 1, enero-marzo 1980, páginas 317-318).

Lo esencial para la reunión de Madrid sería comprender exactamente el sentido de la distensión, lo que esta noción encierra de **dinámica**; Madrid será una oportunidad única para que unos comprendan que la distensión es indivisible y no se reduce a sus dimensiones estratégicas y de seguridad o a sus aspectos económicos y comerciales, y para que otros entiendan que la preocupación por los derechos humanos y las libertades fundamentales ni se reduce a los países de etiqueta socialista, sino que también debe ser universal, ni puede quedar reducida a un instrumento de lucha. **La distensión no tiene alternativa válida, pues la guerra, fría o caliente, no es una alternativa**, y lo fundamental estriba en comprender que **la distensión consiste en el esfuerzo continuado y**

dinámico por encontrar e identificar intereses comunes que trasciendan las diferencias existentes entre el Este y el Oeste.

Volver a la guerra fría y a la confrontación generalizada entre las superpotencias y los grupos ideológicos no es una solución. Proseguir el esfuerzo de distensión es pues algo absolutamente necesario, ya que una nueva guerra fría no tardaría en convertirse en guerra. Hace unos años, el profesor Julián Marías recordaba que el cardenal Borja había dicho a Felipe IV: «la guerra, señor, es el remedio de las cosas que no tienen remedio». Ahora, ha escrito Marías, habría que agregar: «ni siquiera con la guerra». La imposibilidad de la guerra, insiste, unida a su riesgo (es decir, la posibilidad de que «nos la hagan»), caracteriza a nuestro mundo; los problemas no se resuelven porque con la guerra ya no es posible, y no se ha inventado todavía nada más humano, inteligente y fecundo que la sustituya» (*La España real*, 1976, página 143). Por mi parte pienso que esa realidad más humana, inteligente y fecunda que la guerra se llama hoy distensión, cuando ésta se entiende en toda su complejidad y no queda reducida a uno de sus aspectos, cuando se concibe como un medio y un camino hacia la paz y no como fin en sí misma, cuando la distensión se comprende como una dinámica y un proceso de cambio, de una parte, y, de otra, como esfuerzo identificador de intereses comunes que trascienden el conflicto ideológico entre el Este y el Oeste y la confrontación entre las dos superpotencias, la URSS y los Estados Unidos de América.

En un momento histórico en el que la paz se encuentra amenazada y en una época sobrecargada de incertidumbres, la reunión de la CSCE en Madrid sería un éxito si sirviera tanto para consolidar la dinámica de Helsinki como para una mejor comprensión de la necesidad y la compleja naturaleza de la distensión.

Madrid, 5 de julio de 1980.