

El segundo cesto de la C.S.C.E.

Por Fernando MARIÑO MENÉNDEZ
Profesor de Derecho Internacional
en la Universidad Autónoma de Madrid

La intensificación de las relaciones económicas internacionales, sobre las bases de una reciprocidad efectiva, sirve, en todo caso, a la paz mundial.

En el Acta de Helsinki

La cooperación económica, científico-tecnológica y de medio ambiente, es decir, el segundo de los llamados «cestos» de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), cuya principal expresión se encuentra todavía hoy en las correspondientes disposiciones del Acta de Helsinki, resultó ser el menos difícil de determinar. Durante su redacción, sólo existió un punto importante de discusión entre países occidentales y socialistas: el de si se recomendaba como regla a poner en práctica en sus relaciones comerciales mutuas la de la cláusula de la nación más favorecida. Esta propuesta, defendida por los socialistas, fue finalmente rechazada debido a la fuerte oposición occidental.

Por lo demás, podemos resumir muy apretadamente del modo siguiente la parte del Acta referente a la «cooperación en los terrenos de la economía, ciencia y tecnología, medio ambiente y otros sectores (transporte, turismo, aspectos sociales y económicos de la mano de obra migratoria y formación profesional)»:

— En todos esos campos la cooperación se desarrollaría sobre «bases de igualdad y de satisfacción mutua, así como sobre bases de reciprocidad que permitan una distribución equitativa de las ventajas que se obtengan y una atribución de obligaciones de amplitud comparable». Se tendrían en cuenta también los intereses de los países en vías de desarrollo, en particular de los menos desarrollados.

— Para el desarrollo de la cooperación en esos campos, el Acta no previó la creación de nuevas Organizaciones Internacionales, sino el aprovechamiento de los mecanismos organizativos ya existentes, muy en espe-

cial los ofrecidos por el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (ECE).

— El papel fundamental en el desarrollo de la cooperación en todos estos campos, pertenecería a los Estados participantes en la CSCE, los cuales lo ejercerían bien a través de disposiciones internas, bien sobre todo a través de acuerdos internacionales. Un papel especial se reservaría a las empresas y organismos semificiales y privados.

Así, establece el Acta, a los Estados participantes les corresponderá fomentar el desarrollo de la cooperación comercial e industrial, favoreciendo los contactos y los intercambios de información entre organismos y empresas interesadas, y alentar la participación de pequeñas y medianas empresas en los respectivos intercambios comerciales y en la conclusión de contratos de cooperación industrial. En ese sentido, los Estados reconocían la importancia para los intercambios comerciales de acuerdos bilaterales y multilaterales intergubernamentales y «de otros acuerdos», y se proponían facilitar la cooperación industrial mediante acuerdos intergubernamentales «y otros acuerdos bilaterales y multilaterales entre las partes interesadas». Asimismo los Estados «tomaban nota» de que la cooperación industrial «se realiza mediante contratos celebrados por los organismos, las empresas y las firmas competentes, sobre la base de consideraciones económicas», y que en tales contratos los asociados determinarían conjuntamente «las formas y condiciones adecuadas de cooperación».

— Se preveía el impulso de convenios bilaterales de doble imposición, la armonización de normas y reglamentos técnicos básicos, vigentes en los intercambios comerciales y en los mecanismos de cooperación industrial, y se recomendaba la inclusión de cláusulas de arbitraje, con determinados contenidos en los contratos internacionales y de cooperación industrial.

— Ya se ha indicado que el Acta aludía a la cláusula de la nación más favorecida, pero de un modo no recomendatorio, así concebido: los Estados participantes «reconocen los efectos benéficos que pueden resultar de la aplicación del trato de la nación más favorecida para el desarrollo del comercio».

— Los Estados «tomaban nota» de los problemas monetarios y financieros (que procurarían tratar) y consideraban que sus intercambios deberían efectuarse de tal manera que no causaran o amenazaran causar un perjuicio grave a los mercados internos ni, llegado el caso, «desorganizaciones de mercado».

— En materia de ciencia y tecnología, los Estados afirmaban que la cooperación podía ser determinada y llevada a cabo bilateral y multilateralmente, a nivel gubernamental y no gubernamental; pero al mismo tiempo consideraban que correspondía a «los asociados en potencia, es decir a las organizaciones, instituciones, empresas, científicos y tecnólogos competentes de los Estados participantes, definir la cooperación mutuamente

beneficiosa y preparar sus detalles», de los que el Acta ya proporcionaba algunos.

— Finalmente, en materia de cooperación respecto al medio ambiente el papel de los Estados participantes se concebía como prácticamente exclusivo, al igual que en lo relativo al desarrollo de los transportes, promoción del turismo y diversos aspectos de la problemática de la mano de obra migratoria, campos todos ellos en que diversas disposiciones determinaban objetivos a conseguir y establecían mecanismos de utilización conveniente.

Por ejemplo, en materia de medio ambiente, se preveía que la cooperación se realizaría con arreglo a los principios de derecho internacional, teniendo en cuenta la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano y, entre otras, las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de Naciones Unidas. El Acta recoge el principio de derecho internacional, ya expresado en varios laudos arbitrales y sentencias judiciales internacionales, y recogido en la señalada Declaración de Estocolmo, según el cual todo Estado «debe asegurar que las actividades que se lleven a cabo en su territorio no deterioran el medio ambiente en otro Estado o en regiones situadas fuera de los límites de su jurisdicción nacional».

Lecturas discrepantes

Por la síntesis anterior pueden comprenderse las razones por las que no presentó grandes problemas la redacción del segundo cesto: sus disposiciones comprenden un amplio campo de relaciones y, al mismo tiempo, sin carecer de cierta precisión, se remiten a lo que los participantes establezcan en el futuro, especialmente a través de sus acuerdos internacionales.

Ahora bien, la lectura y comprensión de cualquier parte del Acta, y en nuestro caso del segundo cesto, debe realizarse naturalmente teniendo en cuenta todas las disposiciones de aquélla. Si «contextualizamos» de ese modo nuestro cesto, a la luz en especial de la Declaración de principios del Acta y de su parte dedicada a cooperación en el terreno humanitario, podemos afirmar que tampoco de él hicieron o hacen una lectura plenamente coincidente los países occidentales y los países socialistas.

Para los occidentales (entre los que, en este punto, podemos incluir a los «neutrales») el objetivo del segundo cesto se hallaba principalmente en su contribución al relajamiento general de las tensiones internacionales que permitiera en especial un avance en la cooperación humanitaria; secundariamente en la eliminación de barreras artificiales existentes en las relaciones económicas Este/Oeste. Para los socialistas, en cambio, se trataba ante todo de conseguir el progreso más rápido posible de sus propias potencialidades económicas, por lo que quedaban colocadas en primer plano cuestiones como las «discriminaciones» de que se les hacía objeto por los occidentales, así como la «reciprocidad» en sus relaciones con éstos. Las

F. MARIÑO MENENDEZ

disposiciones sobre subdesarrollo se incluyeron sobre todo a petición de los «neutrales».

En todo caso, los Estados participantes en la CSCE han tenido desde el principio plena conciencia de que el segundo cesto no podía en ningún caso concebirse ni orientarse, dentro del proceso continuo de distensión que la Conferencia pretende impulsar, a la alteración de las diferencias estructurales que existen entre occidentales y socialistas. Estas diferencias se tomaban como invariables y de convergencia imposible. Por ello podemos decir que el segundo cesto se orienta más bien, dentro del contexto general de la distensión, a eliminar obstáculos coyunturales a las relaciones en los campos que cubre, en particular relaciones económicas en sentido amplio.

Por otra parte, el Acta de Helsinki no es tratado internacional y sus disposiciones carecen en principio de obligatoriedad, a salvo de que ya la posean o la adquieran luego en virtud de los procedimientos pertinentes del derecho internacional. Por ello, tampoco las disposiciones del segundo cesto son obligatorias, sino simplemente indicadoras o «recomendatorias».

Si a lo anterior añadimos que el ámbito de relaciones cubierto por el segundo cesto, constituye tradicionalmente para el derecho internacional un campo en el que la libertad de obrar de los Estados es máxima y sometida a escasas reglas consuetudinarias, podemos comprender lo difícil que es apreciar en qué medida los Estados participantes en la CSCE han puesto en práctica las disposiciones de este cesto del Acta.

Un breve análisis de esa puesta en práctica puede intentarse diferenciando las actividades al respecto de la propia CSCE y las que los Estados participantes hayan realizado unilateral, bilateral o multilateralmente.

Poca atención en Belgrado

En la reunión de la CSCE celebrada en Belgrado, que se caracterizó por enfrentamientos entre los participantes en torno al tercer cesto y por la escasez de sus resultados, las consideraciones que recibió la puesta en práctica del segundo cesto fueron muy someras.

Al respecto se presentaron únicamente algunos documentos muy generales. En el presentado por los nueve (más Canadá y Noruega) destacaban las referencias a la necesidad de mayores esfuerzos de los participantes, en el plano unilateral, para facilitar los contactos de negocios y, con vistas a ello, proporcionar mayor información económica y comercial. Y, asimismo, la referencia a la conveniencia de aumentar los contactos directos entre científicos y especialistas en tecnología.

En el documento presentado por la URSS destacaba la insistencia (de acuerdo con una iniciativa soviética proveniente de 1975 y reiterada en la ECE en diversas ocasiones por ese país y por otros socialistas) en que

la CSCE convocara conferencias paneuropeas relativas a problemas de transporte, energía y medio ambiente.

Por lo demás, los occidentales siguieron insistiendo en sus propuestas de una mayor transparencia en los datos económicos del Este, y los socialistas en la remoción de barreras tarifarias y otras medidas que estiman discriminatorias a su comercio por parte de los países occidentales. El documento final de la reunión de Belgrado es muy poco explícito y ciertamente no hace un balance de las realizaciones del segundo cesto a la altura de 1978. Lo más destacado de él, en este terreno, es su referencia a dos futuras reuniones que se convocarían en el marco de la propia CSCE.

La primera de tales reuniones era el foro de Bonn, celebrado efectivamente en junio de 1978, y que sirvió sobre todo para preparar el «foro científico de Hamburgo», reunido a su vez entre febrero y marzo de 1980.

Esta asamblea de destacados científicos se celebró casi en secreto, pero a su terminación se hicieron públicos un informe y unas conclusiones relativas a problemas generales y a posibilidades de cooperación intraeuropea en materia de fuentes alternativas de energía, alimentos, investigación médica y algunos otros sectores económicos, ecológicos y de ciencias sociales.

En las conclusiones, se reiteró la necesidad de la cooperación futura, en especial por medio de nuevos foros científicos y aprovechando los marcos ofrecidos por Organizaciones Internacionales ya existentes, sobre todo del sistema de la ONU, como la OMS y la UNESCO. Asimismo, se hizo referencia a la importancia que para todo ello tenía el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. La inclusión de esta referencia se debió a la presión de los occidentales, quienes destacaron la relación existente entre tal respeto y la posibilidad de una cooperación científica normalizada, sobre todo en cuanto a que científicos determinados fueran confinados o impedidos de asistir a reuniones internacionales debido a sus opiniones políticas o incluso por reclamar el cumplimiento del Acta de Helsinki.

La segunda reunión, relativa a la cooperación en el ámbito del Mediterráneo en materia de economía, ciencia y cultura, se celebró en La Valetta entre febrero y marzo de 1979. De las recomendaciones allí elaboradas pueden destacarse la relativa a la atención que se deberá conceder a las metas particulares del desarrollo de cada pueblo y las referentes a campos concretos como el del transporte (conveniencia de una adhesión más general al convenio TIR, elaborado en la ECE), de las telecomunicaciones (impulso de la cooperación con la UIT), del medio ambiente (utilización al máximo de los mecanismos regionales del PNUMA; en particular dentro del marco del convenio de Barcelona sobre el Mediterráneo), etc.

Resumiendo este apartado, podemos afirmar que se están consolidando y en cierto modo institucionalizando reuniones científicas convocadas por la CSCE en relación con la puesta en práctica del segundo cesto. De cual-

quier modo la realización de las recomendaciones allí aprobadas corresponde a los mecanismos generales: los estatales e interestatales, los de las reuniones plenarias de la propia CSCE y los de las Organizaciones Internacionales ya existentes, cuyo aprovechamiento se pretende utilizar al máximo, frente a la creación de nuevos mecanismos regionales.

La puesta en práctica

Es realmente muy difícil establecer con claridad en qué medida los acuerdos bilaterales de objeto científico, técnico o económico en general, concluidos en los tres o cuatro últimos años entre países occidentales y socialistas, constituyen realmente una puesta en práctica de las disposiciones del Acta de Helsinki; y ello incluso cuando su texto contiene una referencia, casi ineludible en muchos casos, a tal instrumento. En principio más bien hay que considerar que dichos acuerdos continúan líneas de cooperación iniciada bastante antes de la CSCE.

Así ocurre, por ejemplo, con los acuerdos bilaterales de cooperación entre la URSS y la RFA, el último de los cuales ha sido concluido en 1978, para un período de veinticinco años. O con la colaboración entre la URSS y Francia, concretada últimamente en el conjunto de instrumentos convencionales de 26 de abril de 1979 que comprende un acuerdo de cooperación económica válido hasta 1985, un programa de cooperación económica, industrial y técnica a desarrollar hasta el citado año y acuerdos de cooperación científica e industrial con especiales aplicaciones en electrónica.

Muchos otros acuerdos bilaterales entre países occidentales y socialistas pueden relacionarse indirectamente en mayor o menor grado con el clima protagonizado por la CSCE. Por ejemplo los concluidos con Polonia por Italia, Francia y EE. UU. (los tres en 1977), con Hungría por EE. UU. (1978) y Francia (1979), con Checoslovaquia por Francia (1978), etcétera. Más directamente, en cambio, se hallan las relaciones convencionales entre la RFA y la RDA. Hay que recordar al respecto que la propia CSCE fue posible en gran parte por la aproximación entre esos dos países, los cuales, desde 1975 han concluido diversos acuerdos en materia económica en general; el último de ellos concluido el 15 de septiembre de 1979, se refiere a la cooperación en materia energética por un período de seis años y prevé importantes intercambios de petróleo y carbón. El interés de la RFA en sus relaciones económicas con los países del Este se refleja en que ella sola exporta a tales países el 50 por 100 del total de las exportaciones a ellos de la CEE y en que el 9 por 100 del total de exportaciones de la RFA lo son a la RDA.

Ese número, ya importante, de acuerdos bilaterales Este/Oeste, expresa no sólo una preferencia de la bilateralización frente a la multilateralización, sino incluso una determinada política occidental frente a la URSS, como es el caso de convenios entre EE. UU. y países como Rumania, Polonia, Yugoslavia o Hungría, en los que los firmantes se conceden

la cláusula de la nación más favorecida, que el país norteamericano se negó en su día a conceder a la URSS. Por otra parte debe señalarse que en esos acuerdos bilaterales tienen su base esencial los otros acuerdos entre empresas, de naturaleza estatal o privada, de unos y otros países, que realizan sobre todo la cooperación industrial.

Un acuerdo bilateral que merece destacarse, por incidir en un área a que se refiere especialmente el Acta de Helsinki, es el concluido el 12 de enero de 1977 entre la URSS y los EE. UU., relativo a una cláusula opcional de arbitraje para el uso del comercio entre ambos países.

Finalmente, por afectar a España, haremos referencia, entre otros, a dos convenios bilaterales entre nuestro país y la URSS relativos respectivamente a cooperación científica y técnica («B. O. del E.», 17-5-79) y a cooperación cultural y científica («B. O. del E.», 22-9-79). Ambos fueron firmados en enero de 1979 con ocasión de la visita de Gromíko a Madrid y a ellos, y a otros temas que se tratarían en la reunión de Madrid de la CSCE, aludió el comunicado conjunto hispano-soviético publicado en aquella ocasión.

En el plano de las relaciones multilaterales en las que se realicen los objetivos del Acta, debe destacarse el terreno de la cooperación COMECON/CEE y el terreno de actividad de la ECE.

En cuanto al diálogo COMECON/CEE éste es todavía el momento en el que no se ha llegado a un acuerdo entre ambos organismos como tales, acuerdo que parece aún más difícil de lograr en la actual situación política mundial. Las conversaciones comenzadas en diversas ocasiones con ese fin, y últimamente en 1978, se hallan detenidas desde que la CEE presentara un proyecto de acuerdo en la reunión conjunta de Moscú, celebrada el 28 de noviembre de 1979.

Sin embargo, la situación anterior no ha impedido la conclusión por la CEE de acuerdos bilaterales con países del Este; muchos de carácter sectorial como los concluidos en materia siderúrgica y/o textil con Bulgaria, Polonia, Hungría y Rumania. Otros de alcance más general como el firmado con Rumania el 9 de febrero de 1980 que crea una comisión mixta, competente en materia de relaciones comerciales en toda su extensión. O el acuerdo de 25 de febrero de 1980 entre la CEE y Yugoslavia, país participante en las tareas del COMECON, cuyos productos agrícolas (y casi todos los industriales) reciben una exención aduanera en la Comunidad de hasta un 70 por 100.

En la ECE se han producido, por su parte, algunos resultados que están directamente relacionados con la realización de las disposiciones del Acta de Helsinki. Por ejemplo, puede señalarse la conclusión del convenio de 13 de noviembre de 1979 sobre contaminación aérea transfronteriza, acuerdo que establece para los Estados-partes obligaciones de información, consulta, investigación y control en la indicada materia, estableciendo un

F. MARIÑO MENENDEZ

organismo ejecutivo dotado de un Secretariado que será atendido por la Secretaría de la propia ECE.

Por otro lado, en materia de cooperación industrial puede señalarse, por ejemplo, la resolución ECE/Trade 124, que estableció una «guía para la redacción de contratos internacionales de cooperación industrial».

Finalmente, es difícil singularizar medidas unilaterales que los Estados participantes hayan adoptado para realizar el Acta, particularmente por los países del Este. Una excepción importante es, sin embargo, el decreto húngaro de 6 de mayo de 1977 sobre asociaciones económicas con participación extranjera.

Eficacia limitada

En vista de lo anterior, podemos afirmar que la puesta en práctica del segundo cesto, en cuanto tal, ha contribuido de modo más bien limitado a la consolidación y profundización del proceso de distensión. En ningún caso podía esperarse que fuera fruto de esa puesta en práctica una modificación de las lecturas divergentes del Acta por socialistas y occidentales, en particular en el terreno de los principios: la «querrela de cestos» en torno a la interdependencia entre la realización del objetivo de la seguridad y el de la cooperación en el terreno humanitario no será ciertamente limitada por la aplicación del segundo cesto, sino en escasa medida.

Por otro lado, debe también destacarse que el objetivo principal que los países del Este perseguían a través del segundo cesto, que antes se señaló, no ha sido alcanzado y no parece que vaya a serlo en los próximos años.

De una parte, en el terreno comercial la cláusula de la nación más favorecida no rige todavía hoy, plenamente, las relaciones entre socialistas y occidentales. Ciertamente son miembros del GATT Checoslovaquia, Polonia, Rumania y Hungría, pero lo son siempre con base en protocolos particulares que, si bien limitan la aplicación a ellos de ciertas disposiciones del Acuerdo no impiden las limitaciones cuantitativas a sus exportaciones por los occidentales. Además, aun faltando datos claros sobre el estado de las respectivas balanzas de pagos en las relaciones comerciales Este/Oeste, lo cierto es que se ha producido un importante endeudamiento de los socialistas para con los occidentales, lo que ha obligado a los primeros a solicitar préstamos en eurodivisas en cantidad creciente. En ese terreno, financiero y monetario, cabe decir que las disposiciones del Acta son poco menos que irrelevantes.

Por otro lado, la crisis económica, que posee alcance mundial, tiene manifestaciones que acentúan las tendencias centralizadoras en las relaciones entre los países de estructuras análogas. Así por ejemplo, un fruto de la crisis energética ha sido la aparición de una tendencia entre los miembros del COMECON a aceptar una mayor hegemonía de la URSS en el

terreno energético, dependiendo como dependen de este país hasta en un 80 por 100 en el suministro de petróleo.

Asimismo, dentro del marco económico global no se hallan datos que indiquen el comienzo de un auge en las relaciones económicas Este/Oeste sobre la base de una distensión generalizada, que parcialmente podría estar protagonizada por la puesta en práctica del Nuevo Orden Económico Internacional (que sólo muy lentamente recibe concreciones limitadas) o incluso, a escala más reducida, por la aplicación de los acuerdos de la «Ronda de Tokio» del GATT (aún no comenzada).

Y en cuanto a la situación política mundial, la crisis de Afganistán ha provocado también reacciones restrictivas o negativas para el estado de las relaciones económicas Este/Oeste. En primer lugar las sanciones económicas a la URSS, cualquiera que sea su eficacia real. En segundo lugar la paralización del acuerdo CEE/COMECON. En tercer lugar la consolidación de la estrategia asiática de los EE. UU., que han concedido a la República Popular de China la cláusula de la nación más favorecida el 24 de enero de 1980.

¿Qué puede decirse de una estrategia «paneuropea» que tienda a regionalizar la distensión? ¿Está destinada la CSCE a convertirse en permanente y a constituirse en centro de coordinación de todas las iniciativas interestatales paneuropeas, incluidas las de relevancia económica? Las relaciones internacionales en Europa no son separables totalmente, en el contexto de la distensión, de las relaciones a escala global. Ahora bien, limitándonos hipotéticamente a la «región» de Europa y a las relaciones económicas internacionales, debe decirse que el simple progreso de éstas tampoco basta para que, al aumentar el grado de solidaridad intraeuropea se hagan posibles organizaciones panauropeas, por encima de los actuales bloques. Sólo los progresos militares y políticos pueden conseguir ese objetivo. La comunidad de objetivos e ideas que hizo posible crear organizaciones como el Consejo de Europa, las Comunidades Europeas o el COMECON, falta a escala de toda Europa, y ello por razones que es ocioso repetir en toda su extensión.

Por referirme solamente al punto clave de la cooperación humanitaria, hay que señalar que las concepciones de socialistas y occidentales se oponen no sólo en el respectivo valor de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, sino, lo que es aún más esencial, en el papel que la cooperación internacional entre unos y otros puede jugar para su protección efectiva. En este punto los países del Este exacerbaban su defensa de la soberanía del Estado, lo que les impide participar en mecanismos internacionales de control del respeto a los derechos humanos (incluido el derecho de los pueblos a su libre determinación) junto a países occidentales, en una escala regional europea.

La reunión de Madrid puede suponer nuevos avances en el proceso de la distensión. Que los ámbitos de cooperación científica, técnica y económica en general, adquieran mayor relevancia en ese sentido, es decir,

F. MARIÑO MENENDEZ

las realizaciones en ellos sean mayores, puede servir ciertamente a abrir nuevos espacios en los que quepa discutir iniciativas en los terrenos de la cooperación humanitaria y de seguridad militar, claves de la distensión. En todo caso la intensificación de las relaciones económicas internacionales, sobre las bases de una reciprocidad efectiva, sirve a la paz mundial.

10 de julio de 1980.