

Los derechos humanos en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa

Por José Antonio PASTOR RIDRUEJO

Catedrático de Derecho Internacional
en la Universidad Complutense (Madrid)

El tema de los derechos humanos en el ámbito de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa ha alcanzado una importancia capital en las relaciones Este-Oeste. Y con resultados no desdeñables en absoluto desde una perspectiva realista.

En el Acta Final de Helsinki

I.—La paz y la distensión son los objetivos fundamentales de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa. En el Acta Final de Helsinki, efectivamente, los Estados participantes reafirman su intención de «lograr condiciones en las que sus pueblos puedan vivir en una paz auténtica y duradera» y se declaran convencidos «de la necesidad de realizar esfuerzos para conseguir que la distensión sea un proceso continuo y cada vez más viable y general, de dimensión universal».

Pero la paz y la distensión tienen un carácter global y profundo que rebasa los aspectos puramente militares, de seguridad y desarme, para incidir de lleno en el campo del respeto a los derechos humanos y la cooperación humanitaria. Y ello no solamente porque la guerra constituye la más grave y flagrante violación de los derechos del hombre, sino también porque, como dijera el eminente internacionalista belga Charles de Visscher, existe un vínculo estrecho e indiscutible entre el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales en el interior del Estado y el mantenimiento de la paz entre los Estados.

Tales ideas están presentes de modo claro en el Acta Final de Helsinki. Así, cuando el principio VII del Decálogo habla de los derechos humanos dice que su «respeto es un factor esencial de la paz». Y de otro lado, uno de los aspectos más destacables del Acta es el equilibrio entre los principios que reafirman la soberanía del Estado y el *status quo* (I, III, IV y VI que se refieren respectivamente a la igualdad soberana, inviolabilidad de las fronteras, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos) y el principio VII que trata del respeto a los derechos del hombre. Equilibrio que se repite luego entre el primer cesto del Acta—cuestiones de seguridad—y el tercero—cooperación en el campo humanitario y en otros campos—, cuya relación con los derechos humanos es manifiesta.

En una óptica política hay que decir que el tema de los derechos humanos fue introducido en las negociaciones y llevado al Acta Final por las delegaciones occidentales y precisamente como contrapartida del principio de inviolabilidad de las fronteras que lógicamente beneficiaba a los Estados de Europa oriental. Este ajuste de intereses incide de modo particular en el proceso de continuidad de la Conferencia en el sentido que expondremos más adelante.

II.—El principio VII del Acta de Helsinki es de redacción densa y compleja, cosa que se explica porque, como todo el Acta, fue redactado por consenso, y éste implica difíciles concesiones y transacciones. Pese a todo, el principio reposa sobre la concepción occidental de los derechos del hombre, no sobre la socialista, pues en él se establece expresamente que tales derechos «derivan de la dignidad inherente a la persona humana y son esenciales para su libre y pleno desarrollo». Y en virtud de tal principio, los Estados participantes en la Conferencia se comprometen a respetar los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y otros derechos y libertades, haciéndose mención específica de algunos de ellos como la libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencia, así como los derechos de las minorías nacionales.

Los puntos de referencia para la definición y precisión de estos derechos son la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los derechos del hombre adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 1948 y también los acuerdos pertinentes por los que está obligado cada Estado, incluyendo los Pactos internacionales de las Naciones Unidas de 19 de diciembre de 1966. Hay que decir en cuanto a estas referencias que en el inicio de las negociaciones los países occidentales no habían considerado necesaria la indicación de ningún texto en particular, habida cuenta del carácter particularmente explícito de las disposiciones que proponían respecto a las libertades fundamentales clásicas. Pero los países del Este insistieron

en la necesidad de mencionar los Pactos de las Naciones Unidas, seguramente porque uno de ellos se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales (que a su entender son los realmente importantes) y puesto que, además, los mecanismos de control que establecen tales Pactos son muy tenues y de naturaleza intergubernamental. Las delegaciones occidentales pidieron entonces que se hiciese asimismo referencia a la Declaración Universal de 1948, llegándose a un compromiso favorable para ellas, toda vez que en el principio VII tal Declaración figura al mismo nivel que la Carta de las Naciones Unidas y en tanto que Derecho común en la materia.

Resulta en todo caso que el **standard** de definición de los derechos humanos que establece el principio VII del Acta de Helsinki es muy alto.

Acuerdos internacionales sobre derechos humanos

III.—Acabamos de ver que una de las referencias que hace el principio VII para la definición y precisión de los derechos del hombre consiste en los acuerdos y declaraciones por los que pueda estar obligado cada Estado participante. Conviene, pues, precisar cuáles sean los más importantes de estos acuerdos, cuyo ámbito de vigencia nos va a ofrecer de otro lado unos índices claros para apreciar el nivel de respeto de los derechos humanos en los distintos grupos.

En Europa occidental hay que empezar haciendo mención de la Convención europea para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, auspiciada por el Consejo de Europa, y firmada en Roma el día 4 de noviembre de 1950, acompañada de cuatro protocolos adicionales. Convención que tiene carácter selectivo en cuanto a los derechos protegidos, pues los que se amparan en ella son fundamentalmente los derechos civiles y políticos, aunque se protegen también el derecho a la instrucción y el derecho a fundar sindicatos. Pero lo realmente interesante y novedoso de la Convención son los mecanismos de protección que establece a cargo de la Comisión, del Tribunal y del Comité de Ministros del Consejo de Europa. No es éste el lugar para hacer una exposición y una valoración detallada del sistema, pero sí vamos a recordar que en el caso de que los Estados hayan aceptado la competencia de la Comisión al respecto, ésta puede recibir reclamaciones de los particulares por la violación de sus derechos, actuando como órgano de encuesta y conciliación. Y los Estados partes pueden también aceptar la competencia del Tribunal, en cuyo caso conoce éste de los asuntos que le sometan la Comisión o los Estados partes, dictando sentencia obligatoria. En la actualidad son 21 los Estados de Europa occidental que han ratificado la Convención; de ellos, 14 han reconocido la competen-

cia de la Comisión para recibir reclamaciones de particulares (las excepciones son Chipre, Francia, España, Grecia, Liechtenstein, Malta y Turquía); en cuanto a la jurisdicción del Tribunal ha sido aceptada por 17 Estados (siendo las excepciones Chipre, Liechtenstein, Malta y Turquía). Estamos sin duda, pues, ante el instrumento internacional que más lejos ha llegado en una protección internacional eficaz de los derechos del hombre, lo que se explica por la homogeneidad política e ideológica de los Estados que integran el Consejo de Europa.

Dentro asimismo del bloque occidental y en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, el Consejo de Europa ha auspiciado otra importante Convención, la Carta Social Europea, firmada en Turín el día 18 de octubre de 1961, de la que son parte hoy 12 Estados (Austria, Chipre, Dinamarca, República Federal Alemana, Francia, España, Irlanda, Islandia, Italia, Noruega, Suecia y Reino Unido). Claro que ni en el aspecto sustantivo ni en el procesal y orgánico la Carta ha llegado a niveles comparables con los de la Convención de Roma. Sustantivamente, los Estados no tienen que comprometerse a la aceptación global de sus disposiciones. Procesal y orgánicamente, el mecanismo de protección no conoce el sistema de reclamaciones individuales ni el de órganos con jurisdicción obligatoria, menos idóneo política y técnicamente para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. La Carta Social Europea establece únicamente una protección intergubernamental o por vía de informes.

Del círculo de Europa occidental hay que pasar al mucho más amplio de las Naciones Unidas, ámbito lógicamente común a la Europa del Este y la del Oeste. Y en la obra de las Naciones Unidas encontramos en primer término el Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, de 19 de diciembre de 1966, y en vigor desde el 3 de enero de 1976, instrumento en el que el control del respeto de los derechos enunciados es realmente débil: informes de los Estados sobre medidas adoptadas y progresos realizados que, transmitidos al Secretario General, son examinados por el Consejo Económico y Social. El respeto real de los derechos se encomienda, pues, en lo esencial a los ordenamientos internos. De entre los Estados firmantes del Acta Final de Helsinki, aquel Pacto ha sido ratificado, de parte occidental, por la República Federal Alemana, Canadá, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Noruega, Reino Unido y Suecia; y de parte de la Europa del Este por Bulgaria, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, Bielorrusia, Ucrania, Rumanía, Checoslovaquia, Unión Soviética y Yugoslavia.

Hay que registrar también dentro de la obra de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos, de la misma fecha que el anterior, y que entró en vigor el día 23 de marzo de 1976. En el seno de la Conferencia sobre seguridad

y cooperación en Europa, este Pacto ha sido ratificado, de parte occidental, por la República Federal Alemana, Cánada, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Noruega, Reino Unido y Suecia; y del lado de la Europa del Este por Bulgaria, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, Bielorrusia, Ucrania, Rumanía, Checoslovaquia, Unión Soviética y Yugoslavia. En cuanto a los medios de control de este segundo Pacto hay que decir que son algo más avanzados que en el Pacto anterior, pues por lo pronto todo Estado parte puede reconocer opcionalmente la competencia del Comité de Derechos humanos de las Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones en que otro Estado parte alegue la violación de disposiciones convencionales. Pero los poderes del Comité no son amplios y tienen lugar según una técnica intergubernamental: además de prestar buenos oficios, puede solicitar explicaciones y presentar informes. Cabe también que los Estados partes acepten el protocolo facultativo que reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones individuales, sobre las que no puede hacer otra cosa que presentar observaciones e incluirlas en el informe anual de sus actividades. Y ni siquiera estos medios opcionales de control han sido aceptados por todos los Estados partes, sino únicamente por algunos, y en el ámbito de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa sólo por Estados del bloque occidental. La República Federal Alemana, Cánada, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Reino Unido y Suecia han admitido la competencia del Comité para recibir comunicaciones de otros Estados. Cánada, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Reino Unido y Suecia han reconocido la competencia del Comité para recibir reclamaciones individuales.

Mas en la protección internacional de los derechos del hombre lo que realmente cuenta no es la definición de los derechos y libertades, sino la eficacia de los recursos que se pongan a disposición de los particulares ante instancias internacionales de control y garantía. Y desde esta óptica, teniendo en cuenta los datos sucintamente expuestos, la situación únicamente es satisfactoria en Europa occidental, particularmente en el círculo de Estados partes en la Convención de Roma que han aceptado la competencia de la Comisión para recibir reclamaciones individuales y la jurisdicción del Tribunal. Fuera, pues, de dicho círculo, el respeto a los derechos del hombre sigue encomendado en lo esencial a los ordenamientos internos de los Estados.

El control y garantía de los derechos

IV.—Volviendo a la Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa, hay que decir que en el Acta Final de Helsinki no existe el menor atisbo de un mecanismo institucional de control y garantía de los derechos humanos ni siquiera intergubernamental o por vía de informes, lo que de ningún modo era esperable, dada la

naturaleza del Acta que no es un tratado internacional, y teniendo en cuenta de otro lado las insuperables dificultades políticas que semejante instauración hubiera encontrado. Porque el ámbito de la Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa no es el del Consejo de Europa. No hay en él la homogeneidad política e ideológica que impera en la Europa occidental.

Pero de ahí a negar todo valor y operatividad al principio VII del Acta de Helsinki y a su cesto tercero va mucha diferencia. Pues en la actualidad, en un plano más político que jurídico, los Estados signatarios del Acta encuentran base para ejercer un **droit de régard** sobre el respeto de los derechos humanos por otros Estados participantes.

En el ejercicio de este **droit de régard** la iniciativa ha sido de los Estados del occidente, pues no en vano la obligación del respeto de los derechos humanos se incluyó en las negociaciones y en el Acta Final a instancias de ellos, y precisamente como contrapeso al principio de inviolabilidad de las fronteras, según hemos dicho antes. Es así como en el proceso de continuación de la Conferencia, en el que debe de procederse a «un intercambio a fondo de opiniones sobre la aplicación de las disposiciones del Acta Final y a la ejecución de las tareas definidas por la Conferencia», el tema de los derechos humanos ha sido traído a debate por los Estados occidentales.

En la Conferencia de Belgrado, efectivamente, mientras el jefe de la delegación de los Estados Unidos resaltó la importancia del tema de los derechos humanos, el jefe de la delegación soviética puso el énfasis sobre el desarme. Y de otro lado, si las delegaciones occidentales defendieron el principio de la libertad de expresión, asociación y reunión, con la vista puesta en el trato y en los procesos a los disidentes en la Europa del Este, en las escasas facilidades para los trabajos de los periodistas y en la poca difusión del Acta Final, los delegados del Este, además de oponer otro de los principios del Acta cual es la no ingerencia en los asuntos internos, pasaron a la ofensiva y acusaron a los Estados occidentales de no respetar adecuadamente los derechos económicos, sociales y culturales, con el aumento del paro, desigualdades y discriminación, e incluso trajeron a colación temas como el **Radio Free Europe** y **Radio Liberty**.

Es muy verosímil que en la próxima Conferencia de Madrid se repitan estas pautas de comportamiento. Sin ánimo de hacer un catálogo exhaustivo de acusaciones es muy probable, en efecto, que las delegaciones occidentales reprochen a la Unión Soviética y a los Estados de Europa oriental de violación de derechos civiles y políticos, tales como la detención y procesamiento en la Unión Soviética de personas que intentaban ejercer los derechos enunciados en el Acta de Helsinki y vigilar su cumplimiento, o la falta

de respeto a la libertad de religión y creencia, o la detención de miembros de la Asociación interprofesional libre de trabajadores; en Checoslovaquia la detención y enjuiciamiento de los firmantes de la Carta de los 77 o la represión de actividades religiosas; en la República Democrática Alemana la revisión del Código Penal que, además de ensanchar la definición de los delitos políticos, aumenta las penas, o las restricciones legales a los contactos entre disidentes y periodistas occidentales; en Rumanía la detención y condena de varios disidentes. Y resulta verosímil asimismo que la Unión Soviética y los Estados de Europa oriental repliquen que en los Estados occidentales no se amparan de manera efectiva los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente por la falta de seguridad en el trabajo, aumento de las desigualdades, discriminación racial, y que incluso el **boycott** de la Olimpiada de Moscú está en contradicción con la referencia a los deportes que se hace en el cesto tercero del Acta de Helsinki cuando se habla de los contactos entre personas.

Así las cosas, el clima de la Conferencia de Madrid puede ser, pues, de confrontación y no de cooperación. Ello es una consecuencia inevitable del **droit de régard** resultante del Acta de Helsinki, pero no una consecuencia globalmente negativa porque, en todo caso, semejante derecho, que en definitiva es recíproco, puede motivar en los Estados que se sientan observados una mayor sensibilidad hacia el respeto de los derechos humanos. De nuevo sin ánimo exhaustivo, cabe citar en este sentido algunas medidas favorables adoptadas en los países del Este, como la amnistía decretada en la República Democrática Alemana con motivo del trigésimo aniversario de su fundación, que se tradujo en la libertad y salida del país de dos importantes disidentes; o la actitud más tolerante en general hacia los derechos humanos y al trato de los disidentes observada últimamente en Polonia, en donde hay que destacar también la cooperación del Gobierno en la visita del Papa Juan Pablo II. Y en el ámbito del tercer cesto, es indudable que en la Unión Soviética ha aumentado la concesión de permisos a emigrantes sobre todo de raza judía, además de los permisos para visitas temporales. También en Bulgaria, Checoslovaquia, República Democrática Alemana y Hungría ha mejorado la situación en cuanto a la reunificación y los contactos familiares.

Y es que la continuidad de la Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa favorece la aspiración occidental de respeto a los derechos humanos. Si como hemos dicho, tal aspiración fue llevada al Acta de Helsinki como contrapeso de la consagración de la inviolabilidad de las fronteras deseada por los Estados socialistas, hay que tener en cuenta que tal inviolabilidad está ya conseguida y que su puesta en práctica no necesita de medidas posteriores. En cambio el principio del respeto a los derechos del hombre requiere un proceso dinámico y gradual en el que debe

de progresar día a día y sobre el que cobran especial sentido los intercambios de opiniones acerca de la aplicación de las disposiciones del Acta Final. Es por ello explicable que el principio VII del Decálogo y el tercer cesto relativo a la cooperación humanitaria sean puntos especialmente sensibles en la continuidad de la Conferencia.

El terrorismo en el Acta Final de Helsinki

V.—Un fenómeno cuyas relaciones con el tema de los derechos del hombre son profundas y complejas es el del terrorismo. Pues ocurre, por lo pronto, que el terrorismo, institucionalizado o de grupos o individuos, constituye una flagrante y gravísima violación de los derechos humanos. En este sentido, los Estados están obligados a combatirlo pero no sólo en sus resultados, sino también y fundamentalmente en sus causas. En lo que atañe a los resultados del terrorismo, es cierto que se pueden manifestar de manera más alarmante en un régimen respetuoso de las libertades civiles y políticas que en un sistema autoritario, y ello explica hasta qué punto las democracias parlamentarias occidentales son víctimas del terrorismo de grupos e individuos. Pero tal consideración no debe servir de tentación ni pretexto para recortar las libertades. Más aún, si de un lado el respeto de los derechos del hombre excluye de por sí el terrorismo del Estado, de otro lado, la promoción global y profunda de tales derechos, incluyendo el de autodeterminación de los pueblos, es el modo idóneo de hacer desaparecer no tanto los resultados como las causas del terrorismo de grupos e individuos.

Hay que decir por ello que, dentro del Acta de Helsinki, el tratamiento más profundo del fenómeno terrorista es el que hace el principio VII del Decálogo así como el cesto tercero sobre cooperación humanitaria. Claro que ya son sabidas las limitaciones de uno y otro al confiar el respeto efectivo de los derechos del hombre y aquella cooperación a los ordenamientos internos de los Estados.

Sin embargo, en otro principio del Decálogo hay una mención expresa del terrorismo. Se trata del principio VI sobre no intervención en los asuntos internos, en cuyo último párrafo se dice que los Estados participantes «se abstendrán, entre otras cosas, de prestar asistencia directa o indirecta a las actividades terroristas o a las actividades subversivas o de otro tipo encaminadas a derrocar por la violencia el régimen de otro Estado participante». El Acta Final de Helsinki contempla *eo nómine* el terrorismo en el contexto del principio de no intervención en los asuntos internos. Y la obligación que asumen los Estados participantes es elemental y genérica, al igual que la formulada en el mismo con-

texto por la Declaración 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre principios de Derecho internacional que rigen las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, y no se ve acompañada de mayores precisiones, desarrollos o garantías.

En el ámbito de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa era difícil haber llegado más lejos si se piensa que la concepción del terrorismo internacional no es la misma en los Estados occidentales y en los de la Europa del Este. Ello ya se puso de relieve en las discusiones habidas en la XXVII sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1972). Allí, el secretario general, introdujo el problema bajo el epígrafe de «medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales», pero la Asamblea General decidió añadir al enunciado «el estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y de los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza, y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales». Es decir, de una consideración jurídica de los resultados del terrorismo se pasó a otra política que ponía el énfasis en sus principales causas. Y si la primera perspectiva era esencialmente occidental, la segunda respondía a una concepción tercermundista apoyada por los Estados socialistas del Este de Europa.

Pero es que incluso en el círculo más homogéneo de los Estados de Europa occidental, y en el contexto de una concepción jurídica del terrorismo preocupada sólo por sus resultados, la cooperación interestatal no ha alcanzado resultados satisfactorios. Es cierto que en el seno del Consejo de Europa se firmó el día 27 de enero de 1977 la «Convención europea sobre represión del terrorismo», pero no es menos verdad que, además de permitir muy importantes reservas, no estamos ante otra cosa que ante un convenio multilateral de extradición por actos terroristas que en buena parte no se tipifican debidamente como delitos.

Conclusión

VI.—Estas sucintas noticias y estas breves reflexiones sobre los derechos humanos en el Viejo Continente y en el ámbito de la Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa demuestran la importancia capital que ha alcanzado el tema en las relaciones Este-Oeste. Y con resultados no desdeñables en absoluto desde una perspectiva realista. Porque, por lo pronto, el hecho de que en materia de derechos del hombre se haga bandera del Acta de Helsinki es sumamente significativo. Además la dialéctica ha

J. A. PASTOR RIDRUEJO

contribuido a una mayor sensibilización por el problema en los **mass media** y en la opinión pública y ha producido la consecuencia de que los Estados se consideren legitimados para observar y se sientan asimismo legítimamente observados, lo que les constriñe a practicar mayores niveles de respeto de los derechos humanos. Aunque sólo fuese por ello habría que desear vivamente la celebración de la Conferencia de Madrid y que en ella no se detenga la continuidad del proceso iniciado en Helsinki.