

# La participación española en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): aportaciones al Acta Final de Helsinki

## Spanish participation in the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE): contributions to the Helsinki Final Act

Ana Capilla Casco

UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Madrid  
ana.capilla.casco@gmail.com

Recibido: 16-VI-2015

Aceptado: 3-IX-2015

### Resumen

La convocatoria de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa brindó una ocasión excelente a la España franquista para poder participar en un foro multilateral destinado a promover la seguridad en Europa y la distensión entre Occidente y la Unión Soviética. La diplomacia española, pese al relativo aislamiento al que seguía sometido el país y las limitaciones que se derivaban de la naturaleza autoritaria del Régimen, trazó una estrategia negociadora que le permitió ganar visibilidad y realizar aportaciones destacadas al Acta Final, como la incorporación del texto sobre la seguridad en el Mediterráneo. Del mismo modo, logró que la redacción de los principios del Acta fuera conforme a los intereses de España y se preservaran los logros alcanzados en Naciones Unidas. Este artículo tiene por objeto estudiar, a partir del análisis de los informes redactados por la propia delegación española, las luces del trabajo que desempeñaron en Helsinki y Ginebra, pero también las sombras. Entendidas como tales las líneas rojas que el Régimen, que entraba en su recta final, marcó en el ámbito de los derechos humanos, especialmente en relación a la libre circulación e intercambio de información.

**Palabras clave:** Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Acta Final de Helsinki, Guerra Fría, Seguridad en el Mediterráneo.

### Abstract

The Conference on Security and Cooperation in Europe announcement provided Francoist Spain an excellent opportunity to join a multilateral forum aiming to promote

security in Europe as well as a détente between the West and the Soviet Union. Spanish diplomacy, despite the relative international isolation of the country and the limits derived from the authoritarian nature of the Regime, designed a negotiation strategy contributing to gaining visibility and providing valuable contributions to the Final Act, such as the incorporation of the text on Mediterranean security. They also reached a wording of the Act principles agreeable to Spain's interest and to the progress made in United Nations. On the basis of the analysis of the Spanish delegation reports, this article studies both the lights of the work done in Helsinki and Geneva and its shades, the latter being identified with the red lines established by the Francoist Regime. In terms of human rights and especially regarding free circulation and exchange of information.

**Keywords:** Conference on Security and Cooperation in Europe, Helsinki Final Act, Cold War, Mediterranean Security.

### La convocatoria de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE)

El final de la Segunda Guerra Mundial dejó al continente europeo sumido en una situación muy complicada desde el punto de vista humanitario, pero también desde una perspectiva política y de seguridad. Una vez derrotado el enemigo común, las más que obvias diferencias entre los vencedores, especialmente entre Estados Unidos (EE UU) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), afloraron e impidieron que existiera el mismo grado de colaboración para organizar la paz que para organizar la guerra. Los que habían sido aliados en el conflicto se convirtieron en adversarios en la paz. Sus profundas discrepancias ideológicas no sólo dificultaron la negociación de acuerdos post-bélicos, también sentaron las bases de una dinámica de confrontación que marcaría las décadas siguientes<sup>1</sup>. La brecha entre Occidente y el bloque soviético no hizo sino aumentar a partir de ese momento. Apenas cinco años después de Yalta y Potsdam, Europa se encontraba profundamente dividida y atrapada en medio de la rivalidad militar e ideológica que enfrentaba a EEUU y la URSS. En tales circunstancias, las autoridades soviéticas se plantearon la conveniencia de alcanzar un concepto común de seguridad que pudiera ser compartido por países con regímenes políticos y sociales tan diferentes<sup>2</sup>. Una cuestión que ganó importancia a medida que crecía el arsenal nuclear de ambas superpotencias.

1. RUPÉREZ, Javier, "Introducción al Acta Final de Helsinki", en PAN DE SORALUCE, Juan L.; ROLDÁN, Juan; RUPÉREZ, Javier (prólogo de Fernando Morán), *Cooperación y Seguridad en Europa: La Conferencia de Madrid*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1984, pp. 17-41.

2. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, Edicusa, 1976, pp. 3-41.

La iniciativa de convocar una conferencia de seguridad partió de Moscú, que a finales de los años 50 planteó por primera vez esta posibilidad. Aunque no sólo con el propósito de incrementar los niveles de seguridad en Europa, sino con la intención también de consolidar las fronteras nacidas en 1945 a su favor. El camino hasta Helsinki fue largo, ya que los occidentales veían con recelo la propuesta soviética. Entre los principales hitos del mismo cabe destacar el conocido como “Plan Rapacki”, presentado en Naciones Unidas en 1957 con el objetivo de crear una zona desnuclearizada en el centro de Europa (Polonia, las dos Alemanias y Checoslovaquia). En 1966 el Comité Consultivo del Pacto de Varsovia, reunido en Bucarest, emitía un comunicado en el que adelantaba algunos de los contenidos de la Conferencia y desarrollaba el concepto de “coexistencia pacífica”, que sería la base de la misma. Al año siguiente, por primera vez el bloque occidental dio ciertas muestras de receptividad mediante la aprobación del informe Harmel en la reunión ministerial de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de diciembre de 1967. En dicho informe no se aludía abiertamente a ninguna propuesta soviética pero sí que se planteaba la conveniencia de buscar soluciones multilaterales<sup>3</sup>.

La invasión de Checoslovaquia por parte de fuerzas del Pacto de Varsovia en agosto de 1968 paralizó cualquier avance durante más de año y medio. Hubo que esperar al año 1969 para que con el impulso de la presidencia Nixon a las negociaciones bilaterales con la URSS, en el marco de las conversaciones SALT (Strategic Arms Limitation Talks), y con la puesta en marcha de la *Ostpolitik* del ministro de Asuntos Exteriores de la República Federal Alemana (RFA) Willy Brandt, se empezara a despejar de nuevo el camino hacia la Conferencia. Aprovechando la coyuntura, Hungría envió en la primavera de 1969 y en nombre del conjunto de países integrado en el Pacto de Varsovia, un memorándum proponiendo la convocatoria de una reunión que tratase la cuestión de la seguridad en Europa<sup>4</sup>.

La invitación recibió una tibia respuesta por parte del bloque occidental, el cual ya empezaba a perfilar los beneficios concretos que podía obtener de la Conferencia como, por ejemplo, la mejora de accesos a Berlín Oeste. La URSS rechazó este planteamiento pues entendía que todos los países saldrían beneficiados de la convocatoria y que no tenía necesidad de comprar la aceptación de los países occidentales<sup>5</sup>. Si bien lo cierto es que la Conferencia pudo celebrarse porque ambas partes llegaron a un acuerdo tácito según el cual las dos

---

3. *Ibid.*, pp. 43-73.

4. *Ibid.*

5. FUENTES, Jorge, *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989, p. 20.

podrían abordar en este foro las cuestiones que les interesaban a cada una. En el caso de la URSS, el reconocimiento de las fronteras posteriores a la II Guerra Mundial y de principios tales como el de no intervención en los asuntos internos y el de inviolabilidad de las fronteras. Los países occidentales, en cambio, querían aprobar modelos de conducta doméstica e internacional que respetaran la libertad y los derechos fundamentales de las personas<sup>6</sup>. En concreto, pusieron especial énfasis en las cuestiones relativas a la libre circulación de información y a los contactos humanos (reunificación de familias, matrimonios entre ciudadanos de Estados diferentes, viajes por razones personales o profesionales, etc.).

La iniciativa húngara fue sucedida por un memorándum finlandés en el que el país se ofrecía como sede del encuentro. El 9 de noviembre de 1972 el gobierno finés cursó invitaciones a treinta y tres países europeos, a EEUU y a Canadá para participar en unas consultas previas a la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), que comenzaron en Helsinki el 22 de noviembre de 1972 a nivel de embajadores acreditados ante el gobierno finlandés<sup>7</sup>.

### España ante la convocatoria de la CSCE

Desde el año 1969, en que España recibió de su embajada en París el memorándum húngaro proponiendo la convocatoria de la Conferencia, nuestro país esperaba con gran expectación la celebración de la misma. Buena prueba de ello es que España fue el primer país en responder afirmativamente a la invitación finlandesa de noviembre de 1972. A diferencia de las Comunidades Europeas, la participación en la CSCE no exigía cumplir con ningún requisito político previo. Por medio de la misma por fin nuestro país volvía a la alta política internacional y se podía sentar a la mesa con las principales potencias del mundo<sup>8</sup>. La España franquista seguía padeciendo un notable aislamiento del exterior, pese a que en 1953 había firmado el Concordato con la Santa Sede y los Acuerdos hispano-norteamericanos, en virtud de los cuales España cedió el uso de bases militares a los estadounidenses, y a la entrada en Naciones Unidas en

6. RUPÉREZ, Javier, "Introducción al Acta Final de Helsinki"...

7. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, pp. 43-73.

8. NUÑEZ PENAS, Vanessa; RODRIGO LUELMO, Francisco J., "Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad Europea y CSCE", *Circunstancia* (Revista de Ciencias Sociales de la Fundación José Ortega y Gasset - Gregorio Marañón), Año IX - nº 25 (mayo 2011).

<<http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-ix---n--25---mayo-2011/articulos/las-relaciones-de-espana-con-los-organismos-regionales-europeos-en-perspectiva-comparada--comunidad-europea-y-csce>> [consultado: 14-VIII-2014].

1955. De manera que la CSCE representaba una oportunidad única para regresar a la escena internacional, de la que seguía siendo marginada.

Fue precisamente en Naciones Unidas donde la política exterior de la España franquista cosechó sus mayores éxitos, con las resoluciones favorables sobre Gibraltar. La diplomacia española estaba deseando, animada por esta experiencia, tener una nueva oportunidad de intervenir en un foro multilateral como la CSCE. Más aún porque la España franquista no solía recibir este tipo de invitaciones, y menos en el ámbito europeo, en el que España estaba excluida de todas las organizaciones regionales (Comunidades Europeas, Asociación Europea de Libre Comercio, Consejo de Europa y Alianza Atlántica). Se trataba, en consecuencia, de una oportunidad excelente para impulsar la por entonces muy limitada proyección exterior del país. También para interactuar en condiciones de igualdad con los países de la Europa occidental, así como para establecer contactos con los países de la Europa oriental, en donde se querían abrir nuevos mercados para España.

### La participación española en la CSCE

La participación española en la Conferencia estuvo condicionada, en primer lugar, por el papel tan peculiar que la España franquista desempeñaba en la escena internacional de la Guerra Fría. El mundo estaba dividido en dos bloques, capitaneados por los grandes vencedores de la II Guerra Mundial, EE.UU y la URSS, que representaban regímenes políticos, económicos y sociales opuestos. Ambas superpotencias pugnaban entre sí por extender sus respectivas áreas de influencia y, en definitiva, por alcanzar la hegemonía mundial. Había un tercer grupo de países que se caracterizaban por adoptar una postura neutral en relación al enfrentamiento entre occidentales y soviéticos, que se agruparon en el Movimiento de Países No Alineados. El Movimiento estaba fundamentalmente compuesto por aquellos países que acababan de acceder a su independencia, de ahí que entre sus intereses prioritarios se encontrara la defensa del principio de autodeterminación.

En este panorama descrito, había unos pocos países que se quedaban fuera de cualquier agrupamiento, como eran la Santa Sede, San Marino, Mónaco o España. El único país discordante en esta relación era España, que nada tenía que ver con el resto y que se encontraba allí porque la continuidad del franquismo le impedía integrarse en el bloque al que pertenecía, el de los países occidentales. Todos sus intentos a este respecto habían sido en vano.

El 9 de febrero de 1962 el ministro Castiella dirigió una carta al Presidente del Consejo de la Comunidad Económica Europea, el ministro francés Couve de Murville, en la que solicitaba la asociación de España a la Comunidad como

fase previa a su plena integración. La misma fue respondida con un mero acuse de recibo. Apenas unas semanas antes, el 15 de enero de 1962, el Parlamento Europeo había aprobado el informe Birkelbach, bautizado así en honor del eurodiputado socialista que lo redactó, sobre los aspectos políticos e institucionales de la adhesión a las Comunidades Europeas. El mismo señalaba expresamente que sólo los países democráticos que respetaran los derechos fundamentales podían entrar a formar parte del club comunitario. Ello no desanimó por completo a las autoridades españolas, y su insistencia dio frutos en 1970, cuando se logró firmar un Acuerdo comercial con el Mercado Común<sup>9</sup>. Era lo más cerca que la España franquista podía estar de las Comunidades europeas.

En cuanto a la Alianza Atlántica, formalmente la España franquista nunca presentó su candidatura a la OTAN, como sí había hecho con las Comunidades Europeas, aunque lo cierto es que desde mediados de los años 50, animada por Estados Unidos, periódicamente fue sondeando a los países aliados para saber si aceptarían la candidatura española. A pesar del transcurso de los años subsistía el veto por parte de muchos de los países europeos, especialmente los escandinavos, que afirmaban que el régimen franquista era ideológicamente incompatible con los principios de la Alianza<sup>10</sup>.

Ante este panorama, el Palacio de Santa Cruz decidió designar a un diplomático con una sólida y prestigiosa trayectoria para que encabezara la delegación española, Nuño Aguirre de Cárcer. Éste llegó a Helsinki procedente de Washington en octubre de 1972 y allí se encontró con Javier Rupérez, un joven diplomático que había tenido como destino anterior Varsovia, y que actuaría como secretario de Embajada. Aguirre de Cárcer era un diplomático valioso tanto por su experiencia, como por su gran capacidad profesional e intelectual. De modo que se le consideró el perfil idóneo para afrontar una Conferencia que había creado muchas expectativas en nuestro país pero que se presumía complicada para España, dado su peculiar posicionamiento en el escenario internacional. A esas alturas Aguirre de Cárcer, que había participado en las negociaciones de las renovaciones de los Acuerdos hispano-norteamericanos de 1963, 1968 y 1969, estaba curtido en tales lides y conocía de sobra las limitaciones a las que se enfrentaban los diplomáticos españoles dada la naturaleza del Régimen, por lo que había desarrollado una gran habilidad para encontrar soluciones imaginativas con las que sortear tales obstáculos<sup>11</sup>.

9. BASSOLS, Raimundo, *Veinte años de España en Europa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 102-125.

10. VIÑAS, Ángel, *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Editorial Crítica, 2003, pp. 313-322.

11. Entrevista de la autora a Javier Rupérez, 17-II-2015.

La primera expresión de la posición que España habría de defender ante la CSCE se recogió en un memorándum de diciembre de 1969 con el que se daba respuesta tanto al de Hungría como al de Finlandia. El memorándum español era, básicamente, una afirmación política de interés, si bien se aprovechó el mismo para destacar una serie de puntos, que resultaban muy importantes para España. En concreto el hecho de que en la Conferencia debían participar todos los países europeos “como pares e iguales”<sup>12</sup>. En septiembre de 1970 las autoridades españolas hicieron circular un segundo memorándum más elaborado. Su autor fue Miguel Solano, entonces subdirector de Asuntos Políticos de Europa Oriental y más adelante embajador ante la CSCE, en sustitución de Aguirre de Cárcer. En el mismo se adelantó la postura favorable de España a que hubiera más convocatorias de la Conferencia. Se incluyeron también algunas observaciones respecto al posible orden del día pero no sobre el contenido<sup>13</sup>.

El Ministerio de Asuntos Exteriores decidió no producir más documentos escritos antes del comienzo de la CSCE, a fin de tener un cierto margen de flexibilidad y poder adaptar la posición española al desarrollo de la Conferencia. Lo que sí se propició en ese tiempo fueron los contactos bilaterales con el resto de países participantes, a través de los cuales se fueron definiendo aspectos claves que defendería la delegación española en la Conferencia: la ampliación del concepto de seguridad europeo y su ámbito de aplicación a fin de incluir al Mediterráneo y la preocupación por los efectos que el principio de la inviolabilidad de fronteras podría tener sobre Gibraltar. La propuesta española de tratar en las discusiones de la Conferencia la seguridad en el Mediterráneo fue acogida fríamente por la mayoría de países participantes, ya fuera por la lejanía geográfica o por el temor de que ello implicara verse involucrados en el conflicto de Oriente Medio. España, en consecuencia, tuvo que hacer un especial esfuerzo pedagógico con el resto de delegaciones para hacerles ver que el Mediterráneo formaba parte de Europa y que si se centraban exclusivamente en los problemas centroeuropeos la Conferencia se cerraría en falso, al haber obviado otras dimensiones igualmente importantes de la seguridad europea.

En relación al principio de inviolabilidad de fronteras, las autoridades españolas marcaron una línea roja. España no tenía ningún inconveniente en reconocer las fronteras resultantes de la II Guerra Mundial, que era el objetivo per-

---

12. Archivo Privado de Javier Rupérez. Informe de la Dirección General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, “Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados”, 21-VII-1975.

13. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, pp. 77-79.

seguido por los soviéticos. Pero no podía permitir que ninguna decisión adoptada en el seno de la Conferencia pusiera en peligro la recuperación de la soberanía española sobre Gibraltar, sobre todo una vez que se contaba con el aval de Naciones Unidas<sup>14</sup>.

A pesar de ello, en el discurso del jefe de la delegación española, el embajador Aguirre de Cárcer, con motivo de la apertura de las consultas previas a la Conferencia, no hubo referencia expresa a Gibraltar. Aunque sí se destacaron entre los principios que debían regir las relaciones entre los países europeos “la abstención de la amenaza, o del empleo, de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política del Estado”. Tampoco podía faltar la mención a otro principio fundamental para la España franquista como era “la prohibición de toda ingerencia o coacción directa o indirecta, en los asuntos internos”. La primera intervención española en la Conferencia contenía, además, varias observaciones originales más allá del elemento mediterráneo, pues el embajador hizo mención, asimismo, a Iberoamérica. Del mismo modo, se hizo énfasis en un punto muy importante para el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, como era el incremento de las relaciones entre los países participantes a todos los niveles: comercial, económico, cultural, científico y tecnológico, etc. En este sentido, el embajador español no perdió ocasión de mencionar dos ámbitos claves para España, como eran el turismo y la emigración<sup>15</sup>. España, sede de la Organización Mundial del Turismo y potencia turística, quiso aprovechar la Conferencia para mejorar la cooperación en este sector económico concreto. Como país netamente emigrante, la delegación española también consideró que la Conferencia era una plataforma adecuada desde la que defender la mejora de las condiciones de vida de los emigrantes<sup>16</sup>.

Este primer discurso del representante español resultó pro-socialista en la medida en que se mostraba a favor de acelerar las consultas para no dilatar en el tiempo el comienzo de la Conferencia. A la vez, era pro-occidental en su apoyo a todos aquellos temas relativos a los contactos humanos, que tan urtantes eran para los soviéticos. En definitiva, España apuntó en él su estrategia para la Conferencia: actuar como bisagra apoyando a uno u otro bloque según la conveniencia española en cada tema y conservando siempre la inde-

---

14. *Ibid.*, pp. 77-83.

15. Archivo Privado de Javier Rupérez. Discurso del embajador de España, D. Nuño Aguirre de Cárcer, en las consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, 5- XII- 1972.

16. NUÑEZ PEÑAS, Vanessa; RODRIGO LUELMO, Francisco J., “Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad Europea y CSCE”...



pendencia. No era exactamente lo que esperaban los occidentales, que pensaron que España trataría de hacer méritos y optaría por un papel más pasivo, limitándose a prestar un mudo apoyo a la estrategia occidental<sup>17</sup>. Porque si bien era cierto que España no estaba incluida formalmente en el bloque occidental, sí que estaba vinculada a Estados Unidos, e indirectamente a la Alianza Atlántica, en virtud de los acuerdos militares hispano-norteamericanos, y con las Comunidades Europeas por el Acuerdo comercial de 1970. No era miembro de pleno derecho del bando occidental pero sí que se encontraba en su ámbito de influencia, y los países occidentales creyeron que ello condicionaría su participación en la Conferencia.

El caso español era una buena muestra de lo complejo que era el entramado de relaciones entre los países en la CSCE. Además de novedoso, pues era la primera vez que se celebraba una conferencia internacional desde la creación de la OTAN y el Pacto de Varsovia en la que participaban los países integrantes de ambas alianzas militares. De esta manera, a pesar de la regla del consenso, pocos se llevaron a engaño y creyeron realmente que la CSCE era una conferencia a 35. Aunque en la práctica tampoco fue exactamente una reunión a dos o tres bandas, como cabía esperar. La coordinación en el bloque socialista funcionó mejor que en el occidental, con la sola excepción de Rumania. Por el contrario, el bloque occidental ni siquiera era unitario, pues estaba el grupo de los Nueve (los 9 países integrantes de las Comunidades Europeas) y el grupo de los Quince (los 15 países miembros de la OTAN). Con lo cual, era necesario negociaciones internas previas, a veces bastante intensas, para llegar a una posición común<sup>18</sup>.

España, como se ha dicho, aprovechó el hecho de que no estaba integrada formalmente en ninguno de los bloques para asumir un papel de puente entre los mismos. Esta posición de intermediación, no obstante, revelaba ser un lastre a la hora de defender intereses nacionales fundamentales, pues para preservar esa imagen de interlocutor neutral España no podía adoptar posiciones abiertamente opuestas a ninguno de los sectores sentados a la mesa de negociación. Cada vez que se planteaba una propuesta contraria a los intereses españoles, la delegación española tenía que esforzarse a fondo para boicotear la misma de la forma más disimulada posible. Un buen ejemplo de ello se produjo como consecuencia del proyecto suizo que proponía la creación de un sistema europeo para resolver de manera pacífica las controversias entre los países del continente. El mencionado proyecto podía perjudicar a España en relación

---

17. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, pp. 84, 92 y 216.

18. FUENTES, Jorge, *El círculo de Helsinki...*, p. 39.

a Gibraltar, después de los triunfos obtenidos en Naciones Unidas. Aunque, según lo expuesto, por razones de oportunidad política, nuestro país no podía oponerse abiertamente al mismo. De este modo, la representación española concluyó que la política a seguir era “dejar que los representantes de otros Estados pongan las dificultades y que la Delegación española no se preste a allanar obstáculos ni facilitar soluciones”<sup>19</sup>. Ésta sería una conducta repetida por la delegación española a lo largo de toda la Conferencia.

La misma se anotó un considerable éxito ya durante las consultas previas al conseguir que el español fuera una de las lenguas de trabajo de la Conferencia. “Por primera vez nuestra lengua tomaba carta de naturaleza en una conferencia política-europea, fuera del marco de las Naciones Unidas, y es de notar que en más de una ocasión se expresaron en castellano, además de nuestra Delegación naturalmente, varios otros delegados, incluso el de la Santa Sede”<sup>20</sup>.

### El desarrollo de la CSCE

La Conferencia se organizó en tres fases. La primera (3 - 7 de julio 1973) y tercera (30 de julio - 1 agosto 1975) se celebró en Helsinki, y la segunda, a nivel de expertos, en Ginebra (septiembre 1973 - julio de 1975). Se crearon tres grandes comisiones en las que se agruparon los temas de debate acordados en la primera fase. La Comisión I relativa a temas políticos y militares, la Comisión II englobaba las cuestiones de cooperación económica, científica y técnica, y la Comisión III incluía los aspectos humanitarios, informativos, culturales y educativos.

En el momento de la apertura de la Conferencia en julio de 1973 en Helsinki, España prácticamente estrenaba nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. El discurso del Ministro, en la línea del que había hecho el embajador Aguirre de Cárcer, se centró en gran medida en cuestiones de interés nacional como el Mediterráneo, el turismo y la emigración. También incluyó una larga referencia a Iberoamérica, que sería una constante de los principales discursos españoles en este foro<sup>21</sup>. En esta ocasión, sí que hubo palabras para Gibraltar para “expresar nuestro sincero deseo de entablar negociaciones con Gran Bretaña para poner fin, de acuerdo con las reiteradas resoluciones de

19. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe del Magistrado D. Fernando Martínez Ruiz sobre el proyecto suizo de solución de disputas, anejo al Informe nº 35 “Remisión informe magistrado D. Fernando Martínez Ruiz sobre solución pacífica de conflictos (proyecto suizo)” del Representante en la CSCE para el Excmo. Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, 23-X-1973.

20. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe de la Dirección General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, “Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados”, 21-VII-1975.

21. FUENTES, Jorge., *El círculo de Helsinki...*, p. 37.

la Organización de las Naciones Unidas, a esta anómala situación que sólo podrá resolverse con el retorno de Gibraltar a mi país”<sup>22</sup>. En la intervención de Reino Unido del día siguiente ante el pleno de la Conferencia no hubo ninguna referencia ni a Gibraltar ni a la invitación española a abrir negociaciones.

La primera fase, para disgusto de quienes no se habían mostrado favorables a la propuesta española, tuvo un claro componente mediterráneo. España y Malta fueron los artífices de la dimensión mediterránea de la CSCE, que evitó que la Conferencia se centrara exclusivamente en el eje Este-Oeste. Si bien España lo hacía desde posturas más moderadas que los malteses, que querían que los países mediterráneos se integraran en pie de igualdad con el resto de participantes. Finalmente se decidió concederles un estatuto formal de Estados Mediterráneos No Participantes (EMNP), que les permitía asistir a determinadas reuniones de la Conferencia y aportar sus puntos de vista de forma oral o escrita a través de *contribuciones*, frente a las *proposiciones* de los participantes de pleno derecho. Una vez acordada la forma de participación quedaba por determinar otra cuestión igualmente controvertida, qué países integrarían la nómina de los EMNP<sup>23</sup>.

El ministro español en su discurso había señalado que nuestro país era partidario de que Argelia y Túnez, dos países “que se han visto históricamente envueltos en las guerras europeas”, pudieran exponer sus opiniones sobre la seguridad en el Mediterráneo<sup>24</sup>. El problema era que la invitación debía extenderse a todos los países mediterráneos, incluido Israel, pero Yugoslavia y Malta rechazaban de plano la presencia hebrea en la Conferencia. La solución a este dilema fue aportada por la delegación española: sólo los países mediterráneos que consiguieran el patrocinio de un Estado participante en la CSCE podrían estar presentes en la Conferencia<sup>25</sup>. Tal y como refleja el Acta Final de Helsinki, además de Túnez y Argelia enviaron representantes a la Conferencia Egipto, patrocinado por Yugoslavia, Israel, patrocinado por Dinamarca y Países Bajos, Marruecos, patrocinado por España y Francia, y Siria, patrocinado por Malta<sup>26</sup>.

---

22. Archivo privado de Javier Rupérez. Discurso del ministro de Asuntos Exteriores, D. Laureano López Rodó, en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Helsinki, 5-VII-1973.

23. GSELL, Nora S., “La dimensión mediterránea de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): de región limítrofe a campo de aplicación”, *Papers: revista de sociología*, nº 46 (1995), pp. 139-153.

24. Archivo privado de Javier Rupérez. Discurso del ministro de Asuntos Exteriores, D. Laureano López Rodó, en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Helsinki, 5-VII-1973.

25. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, p. 145.

26. GSELL, Nora S., “La dimensión mediterránea de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): de región limítrofe a campo de aplicación”...

La segunda fase de la Conferencia se desarrolló en Ginebra. Aguirre de Cárcer fue sustituido por Miguel Solano como jefe de delegación al ser nombrado Director General de Europa, aunque siguió muy pendiente desde Madrid del desarrollo de la Conferencia. El único miembro de la exigua delegación española que repetía fue Javier Rupérez, que se trasladó desde Helsinki hasta Ginebra para participar en las negociaciones técnicas de la segunda fase. Eventualmente los miembros de la delegación eran apoyados en sus labores por funcionarios venidos desde Madrid. Pese a los medios tan precarios de los que disponían y el hecho de que apenas recibían instrucciones del Palacio de Santa Cruz, los representantes españoles lograron una actuación reconocida por el resto de participantes. La complejidad de algunos de los debates tampoco fue un obstáculo y los delegados españoles se esforzaron por participar en todas las discusiones y hacer aportaciones en todas las comisiones y subcomisiones<sup>27</sup>. Como el anterior jefe de delegación había dicho, “los países fuera de bloques militares, están obligados a hablar más a menudo, puesto que sólo hablando se conocerá la posición de sus Gobiernos”<sup>28</sup>.

Los trabajos de la Conferencia y el clima de confianza y distensión que se pretendía crear entre los dos bloques se veían continuamente amenazados por los acontecimientos internacionales. Entre los mismos, uno de los más graves fue la denominada Guerra de Yom Kipur, llamada así porque Egipto y Siria hicieron coincidir la ofensiva sorpresa que lanzaron contra Israel precisamente con esta festividad judía, en octubre de 1973. La “revolución de los claveles” del 25 de abril de 1974 y, sobre todo, el posterior desarrollo de los acontecimientos políticos en Portugal, también dejaron sentir sus ecos en la Conferencia. Representaba una seria amenaza a un principio no expresamente formulado pero que sustentaba las negociaciones de la CSCE, que era el de respeto a las respectivas zonas de influencia de los bloques. Para España los sucesos en Portugal también tuvieron un gran impacto y más aún cuando unos pocos meses después la dictadura de los coroneles griegos se derrumbaba. A partir de ese momento sólo quedaba una dictadura en Europa Occidental, así que la presión y, sobre todo, la percepción de aislamiento de nuestros delegados en Ginebra eran máximas<sup>29</sup>.

---

27. Entrevista de la autora a Javier Rupérez, 2-VI-2014.

28. Archivo privado de Javier Rupérez. Intervención del embajador de España, D. Nuño Aguirre de Cárcer, en las consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, 5-II-1973.

29. PEREIRA, Juan C., “La crisis de la política exterior franquista y el inicio del cambio político (1973-1976)” en QUIROSA-CHEYROUZA; MUÑOZ, Rafael (coord.), *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 353-367.

El golpe de Estado pro-heleno acaecido en Chipre el 15 de julio de 1974 y la posterior invasión de parte de la isla por Turquía también tuvo gran repercusión en el transcurso de las negociaciones en la Conferencia. A pesar de que la CSCE no fue el foro elegido para dirimir este conflicto, el mismo incidía de lleno en la Conferencia. En primer lugar, porque afectaba a tres países participantes en la CSCE y, en segundo lugar, porque ponía en cuestión los resultados que se estaban logrando en el seno de la misma<sup>30</sup>. España no dudó en expresar en la Conferencia su solidaridad con Chipre y señalar que la grave situación en la que se encontraba la isla se debía, precisamente, al incumplimiento de los principios que se estaban debatiendo en Ginebra. Una situación que debía ser tomada en consideración por todos los participantes, para evitar que la CSCE se convirtiera “en un centro abstracto de estudio sobre problemas irreales”<sup>31</sup>.

Además de las distorsiones causadas por estos factores externos, las negociaciones de por sí progresaban muy lentamente. Los países occidentales aceptaron el principio de inviolabilidad de fronteras, tan importante para los soviéticos, creyendo que así desbloquearían los debates en torno a los contactos humanos y la libre circulación de información. Pero el bloque socialista mantuvo una postura inflexible en estos puntos. La URSS había concebido la CSCE como una conferencia internacional clásica en la que los Estados debatieran sobre fronteras y soberanía. No obstante, los occidentales quisieron poner el foco de atención en las personas y no en los Estados. Su intención era conseguir concesiones que lograsen ampliar los estrechísimos márgenes de libertad que había en los países de la órbita soviética y promover el respeto a los derechos fundamentales y a la libre circulación de personas y de información. Moscú aceptó que tales cuestiones fueran incluidas en las Recomendaciones Finales de la primera fase pensando que el bando occidental se contentaría con reproducirlas literalmente en las conclusiones de la Conferencia, expresadas de manera genérica y poco comprometida. Pero para los países occidentales eran la clave de la Conferencia, del mismo modo que la CSCE para la URSS giraba en torno al reconocimiento y la inviolabilidad de las fronteras. Las potencias occidentales no se conformaron con las evasivas soviéticas y exigieron un mayor desarrollo y elaboración de tales recomendaciones. Finalmente lograron vencer la resistencia soviética y arrancarles una serie de compromisos totalmente contrarios a

30. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, pp. 149 - 190.

31. Archivo privado de Javier Rupérez. Intervención del embajador de España, D. Miguel Solano, ante el Comité de Coordinación de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Ginebra, 19-IX-1974.

los intereses de estos últimos, algo a lo que Moscú accedió después de cerca de dos años de negociación y dado su deseo de cerrar la segunda fase de la CSCE<sup>32</sup>.

El bloque soviético no era el único que tenía problemas con las cuestiones relativas a la libertad de información. No por casualidad los intereses de la España franquista y de la URSS convergieron en este punto. Ideológicamente no podía haber más distancia entre la Unión Soviética y la “reserva espiritual de Occidente”, pero al final del día ambos países estaban sometidos a regímenes políticos no democráticos para los que la libre circulación de información, pensamiento o ideas representaban una seria amenaza<sup>33</sup>.

Todo ello suponía un enorme desafío para la delegación española. En el apartado anterior se ha hecho referencia a las vicisitudes a las que se tuvieron que enfrentar sus miembros a la hora de definir su estrategia en la Conferencia, dada la particular situación de España en la escena internacional de la Guerra Fría. Más difícil aún resultaba el posicionamiento de España en cuestiones controvertidas para el Régimen como los derechos fundamentales de la Comisión III.

Sirve como ejemplo la intervención de Javier Rupérez en la Subcomisión de Principios y Derechos Humanos, en la que hizo continuas referencias a la Declaración de Derechos Humanos de Naciones Unidas, pero también al Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que no habían sido suscritos por España<sup>34</sup>. Nuestro país no era el único de los sentados a la mesa en Ginebra que no los había firmado, la diferencia era que el Gobierno franquista ni se planteaba tal opción. Hubo que esperar a que Marcelino Oreja fuera Ministro de Asuntos Exteriores y Javier Rupérez su jefe de Gabinete, en el segundo Gobierno de la Monarquía, para que España hiciera público su compromiso internacional con la protección de los derechos fundamentales y anunciara su intención de suscribir los mismos.

En su intervención el diplomático español mostró su sensibilidad hacia estos temas, no en vano había dedicado su tesis de la Escuela Diplomática al estudio de la libertad religiosa en España<sup>35</sup>. Aun así, su margen de acción era

---

32. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe nº 687 “La segunda fase de la CSCE: intento de informe general”, del Representante en la CSCE para el Excmo. Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, 23- VII- 1975.

33. NUÑEZ PEÑAS, Vanessa; RODRIGO LUELMO, Francisco J., “Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad Europea y CSCE”...

34. Archivo privado de Javier Rupérez. Intervención del Delegado español Javier Rupérez en la Subcomisión A: Principios: Derechos Humanos, 4-XII-1973.

35. RUPÉREZ, Javier, *Estado confesional y libertad religiosa*, Madrid, Edicusa, 1970.

bastante limitado, a pesar de la distancia entre Ginebra y Madrid y la cobertura que Aguirre de Cárcer pudiera proporcionarle desde la sede ministerial. Al final del día tenía que ajustarse a las líneas rojas señaladas desde Madrid por un Régimen que encaraba con incertidumbre los últimos momentos de la vida de Franco. Esta cierta esquizofrenia se resume en la conclusión final de su intervención, en la que afirmó que no se trataba “de distensión a cualquier precio. Pero tampoco se trata de derechos humanos –todos, en todas partes, ahora– a cualquier precio”<sup>36</sup>.

### El Acta Final de Helsinki en clave española

La segunda fase de la CSCE consumió veinte y dos meses de duras negociaciones. Llegados a un punto en el que los debates empezaron a perder consistencia, se decidió poner una fecha límite a la Conferencia pese a que aún quedaban cuestiones por acordar. Por este motivo, y a pesar del temor de que la diplomacia soviética utilizara el *deadline* para presionar en la negociación a su favor, se consideró conveniente convocar, a petición de la URSS, a los jefes de Estado y de Gobierno de los países participantes el 30 de julio de 1975 en Helsinki para dar comienzo a la tercera y última fase de la CSCE<sup>37</sup>. La reunión en Helsinki sólo fue un acto ceremonial con el que se quiso clausurar por todo lo alto la Conferencia que debía traer el entendimiento al continente europeo y lograr que la distensión fuese “un proceso continuo y cada vez más viable y general”<sup>38</sup>. Las negociaciones se concluyeron en Ginebra, donde se acordó aprobar un documento único, el Acta Final de la CSCE, compuesta por una Declaración de Principios y un Documento sobre temas militares. El resto de los textos aprobados en la segunda fase se recogieron también en el Acta, pero simplemente bajo el respectivo título de los temas tratados. Este sistema satisfacía una petición soviética, que era la de la firma única<sup>39</sup>.

El Acta aprobada no era un texto jurídico ni fuente de obligaciones legales. Las partes simplemente tenían una vinculación moral y responsabilidad política por los compromisos asumidos durante la negociación. Las numerosas cláusulas de salvaguarda dispersas a lo largo del texto se incluyeron precisamente con el propósito de hacer que tales compromisos fueran realistas y el Acta no

36. Archivo privado de Javier Rupérez. Intervención del Delegado español Javier Rupérez en la Subcomisión A: Principios: Derechos Humanos, 4-XII-1973.

37. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, pp. 285-294.

38. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Acta Final, Helsinki 1975, < <https://www.osce.org/es/mc/39506?download=true> > [consultado: 18-VIII-2014].

39. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, pp. 273-276.

quedara en simple papel mojado<sup>40</sup>. Los países participantes habían alcanzado este acuerdo tácito y básico en fecha temprana, como modo de desbloquear las negociaciones, especialmente en la parte referida a los principios. De este modo, la delegación española ya informaba de ello en diciembre de 1973 y adelantaba que “el texto que finalmente apruebe la Conferencia no podrá tener nunca un carácter jurídicamente vinculante, y sí solo un valor de guía y de proclamación más o menos solemne de un compromiso estatal cuyos mismos perfiles están todavía por delimitar”<sup>41</sup>. Se trató, por tanto, de un documento político concebido para servir fines y crear obligaciones de esta índole única y exclusivamente<sup>42</sup>.

Como ya se ha señalado, la negociación de los principios consagrados en el Acta fue especialmente complicada porque en muchos casos suponían un auténtico riesgo para los intereses fundamentales de los países participantes, incluida España. A pesar de todo, el balance final resultó muy positivo para nuestro país. El principio I, relativo a la igualdad soberana y el respeto a los derechos inherentes a la soberanía, fue acogido muy positivamente por la España franquista porque reconocía el derecho de cada Estado a elegir el sistema político, social y económico que considerara más oportuno. De manera que era un texto que el Régimen podía esgrimir “frente a presiones externas, políticas o económicas, que tiendan a marcarnos desde fuera la ruta política que debamos seguir”<sup>43</sup>.

Uno de los acuerdos más difíciles de alcanzar fue el del principio IV, sobre la integridad territorial de los Estados. En este punto el interés de la URSS por blindar las fronteras resultantes de la II Guerra Mundial chocaba con la perspectiva de los occidentales que, en el marco del proyecto de construcción europeo, lo que querían era todo lo contrario, eliminar fronteras<sup>44</sup>. Pese a que las posturas estaban, por tanto, muy alejadas, se consiguió superar el bloqueo en la negociación gracias al binomio inviolabilidad fronteras/modificación pacífica. Dada la trascendencia que esta cuestión tenía para los soviéticos, se reconoció el principio de inviolabilidad de las fronteras, pero acompañado de una cláusula que contenía una referencia expresa a la posibilidad de modifi-

---

40. *Ibid.*

41. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe nº 88 “Los trabajos de la primera comisión: la subcomisión sobre principios” del Representante en la CSCE para el Excmo. Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, 4-XII-1973.

42. FUENTES, Jorge, *El círculo de Helsinki...*, p. 67.

43. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe de la Dirección General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, “Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados”, 21-VII-1975.

44. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, p. 224-226.



car pacíficamente las mismas. De este modo se abría el camino a la futura reunificación alemana y se daba satisfacción a los países comunitarios, así como a España, que estaba pendiente de que se resolviera la cuestión de Gibraltar.

España tuvo que emplearse a fondo en esta negociación. Por un lado, estaba en contra de la propuesta soviética de congelar las fronteras europeas del momento y, en consecuencia, de reconocer la “inmutabilidad” de las mismas. Si bien, a su vez, nuestro país tampoco podía suscribir la propuesta que realizaron la República Federal de Alemania y Francia, que reconocía la modificación de fronteras por medios pacíficos y vía acuerdo pero establecían una ambigua vinculación entre este principio y el derecho de los pueblos a la libre determinación. Una interpretación que iba en contra de los intereses españoles, de acuerdo a las resoluciones de Naciones Unidas sobre Gibraltar<sup>45</sup>. Finalmente España consiguió que el Acta consagrara el principio de integridad territorial, así como el de unidad, fundamentos claves del posicionamiento español en Naciones Unidas, y, en consecuencia, que la CSCE refrendara la doctrina de la ONU sobre Gibraltar<sup>46</sup>.

Otro de los debates más intensos que se produjo en el seno de la Conferencia y en el que se vio envuelto España fue el relativo a las “minorías nacionales”, planteado por la Yugoslavia de Tito, que reiteradamente solicitaba que hubiera una declaración separada sobre el tema pero que finalmente fue recogido en el principio VII. Era una cuestión controvertida para España y otros países europeos como Bélgica o Francia. Gracias a la presión que ejercieron frente a los yugoslavos, consiguieron que el Acta se ajustara a la definición de minoría nacional establecida por Naciones Unidas y que consagrara la protección de los “legítimos intereses de los individuos pertenecientes a tales minorías” y no a los intereses de la minoría en cuanto que comunidad<sup>47</sup>. Yugoslavia también insistió que se hiciera referencia a las minorías nacionales en los capítulos de cultura y educación pero en los mismos, por iniciativa de España, se acompañó de la expresión “culturas regionales”. Además, se estableció una cláusula de salvaguarda según la cual su reconocimiento no debía poner en peligro los principios del Acta, tales como la integridad territorial o la unidad nacional<sup>48</sup>.

---

45. Archivo privado de Javier Rupérez. Comunicación Interior de la Asesoría Jurídica Internacional nº 2450 para el Director General de Europa sobre la Conferencia de Seguridad Europea, 15-II-1974.

46. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe de la Dirección General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, “Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados”, 21-VII-1975.

47. *Ibid.*

48. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe nº 324 “Temas pendientes ante CSCE: las minorías nacionales” del Representante en la CSCE para el Excmo. Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, 26-VI-1974.

En las cláusulas finales de los principios se contiene otra aportación española. Se recoge el convencimiento de que el respeto a los principios del Acta favorecerá el desarrollo de relaciones normales y amistosas entre los estados participantes<sup>49</sup>.

Excluido del mandato de la Conferencia las cuestiones estrictamente militares, que estaban siendo negociadas en Viena en el marco de las conversaciones MBFR (Mutual and Balanced Force Reductions), las discusiones en Ginebra versaron sobre los aspectos no militares de la seguridad y las causas subyacentes de desconfianza entre países<sup>50</sup>. La propuesta de España, Holanda, Rumania y Yugoslavia de elaborar un listado de principios sobre este tema no tuvo éxito. Tan sólo prosperó la idea de establecer ciertas medidas voluntarias encaminadas a incrementar la confianza mutua, tales como la notificación previa de maniobras militares, el intercambio de observadores en caso de maniobras o las visitas de delegaciones militares<sup>51</sup>. Resultó notable la aportación de Javier Rupérez en esta Comisión a las llamadas medidas de confianza militares, que sirvieron para desbloquear unas negociaciones que estuvieron estancadas durante casi un año<sup>52</sup>.

El diplomático español no consiguió que prosperara su propuesta sobre la notificación de movimientos militares importantes, a pesar de contar con el respaldo occidental, pero sí los intercambios de personal militar por invitación, incluidas las visitas de delegaciones militares. Javier Rupérez tampoco consiguió vencer la resistencia francesa a que se estableciera algún lazo, aunque fuera a mero título informativo, entre la CSCE y las otras negociaciones que se estaban desarrollando en Ginebra (SALT) y en Viena (MBFR). Con el apoyo de los países neutrales, los no alineados y el resto de países no participantes en estos dos foros, se logró incluir una petición para que los países presentes en tales negociaciones informaran sobre la evolución de las mismas a los países de la CSCE no participantes en ellas<sup>53</sup>.

Los textos relativos a la Comisión II resultaron largos y prolijos pero, en líneas generales, fáciles de acordar puesto que eran más técnicos que políticos.

---

49. Archivo privado de Javier Rupérez. Intervención del Delegado español Javier Rupérez en la sesión sobre el preámbulo y las cláusulas finales, Ginebra, 23-I-1974.

50. MASTNY, Vojtech, *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe 1986-1991*, London, Pinter Publishers, 1992, p. 2.

51. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe de la Dirección General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, "Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados", 21-VII-1975.

52. NUÑEZ PEÑAS, Vanessa; RODRIGO LUELMO, Francisco J., "Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad Europea y CSCE"...

53. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe de la Dirección General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, "Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados", 21-VII-1975.

Los documentos sobre turismo y emigración fueron fundamentalmente de inspiración española, por lo que se pueden incluir en el saldo positivo de la delegación de nuestro país<sup>54</sup>. Además, en el preámbulo del texto se recogía una idea defendida tenazmente por España y otros países no integrados ni en las Comunidades Europeas ni en su reflejo soviético, el COMECON. De este modo, se establecía que la cooperación en el ámbito económico y comercial entre los países de la CSCE debía desarrollarse sobre una base de igualdad y de reciprocidad en cuanto a las ventajas y obligaciones de amplitud comparable<sup>55</sup>.

El Acta finalmente recogió un texto específico sobre el Mediterráneo, pese a que no estaba previsto y a la oposición de la URSS. España, como no podía ser de otra manera, participó muy activamente en la negociación del mismo, junto a Italia que actuaba en representación de los Nueve. El documento, en esencia, recogía la voluntad de los Estados participantes de desarrollar sus relaciones con los países mediterráneos de acuerdo a la Declaración de Principios del Acta<sup>56</sup>. Un punto importante para nuestro país, pues significaba que Marruecos debía asumir, entre otros, el principio V de arreglo de las controversias por medios pacíficos. Esto es, que en situaciones como la planteada en torno al territorio del Sahara el país alauí debía abstenerse de acciones que supusieran una amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Además, para aplacar a Malta, que estuvo a punto de volver a romper las negociaciones con sus exigencias maximalistas de última hora, se incluyó una referencia expresa a la reducción de fuerzas armadas en la región<sup>57</sup>.

España tuvo cierto protagonismo incluso en la III Comisión pues el texto de los Contactos Humanos cobró forma en torno a la propuesta española de separar Educación y Cultura. Además, hubo aportaciones patrias en cuestiones tales como la equivalencia de títulos y diplomas, la creación de un banco de datos culturales, la facilitación del comercio de libros y obras artísticas, etc.<sup>58</sup>. Hubo otras aportaciones patrias menos profanas como el concepto de enriquecimiento espiritual de la personalidad humana, la necesidad de facilitar los contactos entre las personas y la solución de problemas humanitarios con la salva-

54. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, pp. 250-252.

55. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe de la Dirección General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, "Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados", 21-VII-1975.

56. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, pp. 252-258.

57. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe de la Dirección General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, "Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados", 21-VII-1975.

58. FUENTES, Jorge, *El círculo de Helsinki...*, p. 45.

guarda, esencial en este capítulo, del pleno respeto a los principios que rigen las relaciones entre los estados de la CSCE<sup>59</sup>.

En cuanto a la cuestión de la continuidad de la Conferencia, España se encontraba desde un principio entre los países a favor de dotar de alguna manera de continuidad a la Conferencia. Por ello llegó incluso a elaborar alguna propuesta en este sentido, pero se topó con la oposición cerrada de Francia y el resto de países comunitarios, que querían monopolizar la cooperación europea dentro del ámbito de las Comunidades Europeas<sup>60</sup>. En este punto contaban con el apoyo de Estados Unidos que temía que la institucionalización de la Conferencia sirviera de excusa a la URSS para entrometerse en temas europeos. Para España, por el contrario, era la manera de poder participar por fin de los mismos y pertenecer a una institución regional. Además, para nuestro país, cuya seguridad no estaba garantizada por ninguna de las alianzas militares existentes, la pervivencia de la CSCE le ofrecía la posibilidad de vincular de alguna manera su seguridad a la del resto del continente. El acuerdo que se alcanzó fue dejar abierta la posibilidad de que se celebraran, de manera regular y periódica, nuevas reuniones entre representantes de los países participantes, con vistas a una posible convocatoria de una nueva Conferencia<sup>61</sup>. El texto señalaba que la primera de dichas reuniones debía celebrarse en Belgrado en 1977.

El presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, tenía razones, por tanto, para encontrarse satisfecho en el momento de emprender el viaje a Helsinki, para acudir a la tercera fase de la CSCE. Aunque quizás lo más memorable de su viaje era el hecho insólito desde hacía décadas de que un Presidente del Gobierno español pronunciara un discurso ante los dirigentes de las principales potencias del mundo<sup>62</sup>. El borrador del discurso fue elaborado por la propia delegación española ante la CSCE y en el mismo se recogían las principales líneas de trabajo que habían defendido a lo largo del proceso así como las aportaciones más notables que España había hecho al Acta Final. De este modo, se destacaba la importancia de que se hubiera ampliado el radio de acción de la Conferencia al Mediterráneo, en cuanto que parte de Europa y no como una región distinta porque “junto a la dimensión Este-Oeste, existe otra de coordenadas que van de Norte a Sur; la adecuada definición de las relaciones entre los Estados participantes debe tener en cuenta estos dos ejes.” También se hacía

---

59. Archivo privado de Javier Rupérez. Informe de la Dirección General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, “Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados”, 21-VII-1975.

60. *Ibid.*

61. RUPÉREZ, Javier, *Europa entre el miedo y la esperanza...*, pp. 268-273.

62. *Ibid.*, p. 281

mención a la importancia de que el español hubiera sido una de las lenguas de trabajo, más aún teniendo en cuenta que se trata de uno de los principales nexos entre España y los países latinoamericanos “a los que siempre tendremos presentes a la hora de extender los beneficios que la seguridad y la cooperación en Europa pueden aportar a la paz, la seguridad, la justicia y el progreso en el mundo”. Por último, el discurso contenía hasta dos referencias a la conveniencia de mantener viva la Conferencia, pues la misma formaba parte de un proceso y un esfuerzo continuado en el tiempo, dada la magnitud de los problemas a los que se enfrentaban los países europeos<sup>63</sup>.

Lo más destacado del discurso fue el reconocimiento de que España era una “potencia de dimensión media, no incluida en ninguno de los bloques militares en presencia” pero a la que la geografía y la historia le ha reservado siempre un “papel esencial en el acontecer europeo”. Una vez reconocida la particular situación de España, la intervención del presidente del Gobierno destacó aquellos elementos de la Conferencia que habían sido más importantes para nuestro país: que absolutamente todos los países habían participado en pie de igualdad y que la norma del consenso había contribuido al éxito del proceso<sup>64</sup>. Elementos que servían de afirmación para un país diplomáticamente aislado pero que, como había demostrado, tenía mucho que aportar al tablero internacional.

Del mismo modo, resulta también muy revelador que en la parte del discurso relativa a los principios, Arias Navarro, sin menoscabo del resto, quiso resaltar en concreto “el de la igualdad soberana y el respeto de los derechos inherentes a la soberanía de los Estados; la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en cualquiera de sus formas; el respeto de la unidad y de la integridad territorial de los Estados; la abstención de toda intervención, directa o indirecta, en los asuntos internos de los Estados; la admisión de la posibilidad de modificación pacífica de las fronteras, inviolables por la fuerza.” A pesar de que en el discurso señalaba que los destacaba por entender que se trataba de los más “significativos y trascendentales para el proceso de distensión”<sup>65</sup> eran en realidad, tal y como se ha explicado antes, los principios más importantes para el Régimen, en cuanto que no menoscaban los éxitos alcanzados en Naciones Unidas en relación a Gibraltar y, sobre todo, porque le permitía blindarse frente a las presiones del exterior en un momento muy delicado a causa

---

63. Archivo privado de Javier Rupérez. Discurso del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de España en la III Fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Helsinki, 1-VIII-1975.

64. *Ibid.*

65. *Ibid.*

del estado de salud de Franco. Prueba evidente de que lo último en lo que pensaba Presidencia del Gobierno al preparar el discurso de Arias Navarro era en la distensión europea es que en este punto concreto modificaron el borrador elaborado en Ginebra y eliminaron el último principio que recogía esa enumeración: “y el respeto a los Derechos del Hombre y a las libertades fundamentales”<sup>66</sup>.

A pesar de que Arias Navarro aprovechó su estancia en la capital finesa para tener un buen número de encuentros bilaterales y promocionar su apuesta por una apertura moderada, el denominado “espíritu del 12 de febrero”, frente al inmovilismo del *búnker* franquista, la eliminación de la referencia a los derechos humanos de su discurso evidenciaba que el supuesto nuevo tiempo de Arias Navarro no difería mucho de las anteriores cuatro décadas de franquismo, como se pondría en evidencia apenas unas pocas semanas después de clausurada la CSCE.

### Conclusiones

Se puede afirmar, de acuerdo a lo expuesto, que la participación de la delegación española en la CSCE estuvo muy por encima de sus posibilidades, en atención a la escasa influencia que España tenía en esos momentos en una escena internacional en la que nuestro país estaba escasamente integrado. Más aún si se tienen en cuenta los pocos recursos con los que contaba la delegación española, la práctica ausencia de instrucciones por parte de Madrid y la escasa experiencia de la diplomacia nacional en este tipo de foros. A pesar de las difíciles condiciones, los representantes españoles supieron aprovechar al máximo la oportunidad que suponía la Conferencia. Fueron capaces de defender adecuadamente los intereses españoles en la misma y preservar los logros alcanzados en Naciones Unidas, pese a no estar integrado en ninguno de los bloques y, en consecuencia, no contar con el respaldo *a priori* ni de occidentales ni de soviéticos.

El hecho de no querer asumir una posición subordinada dentro del bloque occidental fue, sin duda alguna, un movimiento audaz. España en esos momentos era, en el mejor de los casos, un socio de segundas tanto de la Comunidad Económica Europea, con la que había suscrito un Acuerdo comercial en 1970, como de la Alianza Atlántica, a la que estaba conectada de manera indirecta a través de los Acuerdos hispano-norteamericanos, que periódicamente se venían renovando desde 1953. Tanto los países aliados como los comunitarios

---

66. Archivo privado de Javier Rupérez. Proyecto de discurso del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de España en la III Fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.

creyeron que España, para ganarse sus simpatías, adoptaría una posición complaciente y respaldaría los posicionamientos que ellos asumieran. No obstante, la delegación española entendió que podría obtener más réditos si actuaba como mediador entre ambos bandos, aprovechando el hecho de que formalmente no pertenecía al ámbito occidental.

La estrategia española permitió que nuestro país ganara visibilidad entre tanta potencia y que entablara cordiales relaciones con las delegaciones de todos los países. Lo cual fue provechoso porque permitió a nuestro país ir construyendo alianzas alternativas dependiendo de cuáles fueran los temas de discusión. Una opción interesante para la España franquista que, como se ha visto, compartía algunas preocupaciones con la Unión Soviética en cuestiones que, sin embargo, resultaban esenciales para los países occidentales, como la libre circulación de información.

Por otra parte, como también se ha señalado, la estrategia negociadora española tenía sus inconvenientes y es que impedía que España se pudiera oponer abiertamente a ningún posicionamiento, ni siquiera a los que resultaban más lesivos para sus intereses. Teniendo en cuenta que en regímenes autoritarios como el franquista resulta difícil distinguir entre el interés general y el interés de las élites en el poder. En aquellos momentos, además, las autoridades franquistas estaban más preocupadas que nunca por la supervivencia del Régimen, ante el inminente fallecimiento del Caudillo. Esto tuvo sus efectos en la CSCE y supuso una dificultad añadida para los diplomáticos españoles que tenían que mantener un cierto equilibrio entre las exigencias del Régimen y la necesaria adopción de posturas más heterodoxas de las que a Madrid le gustaría en cuestiones sensibles como los derechos fundamentales, para poder ganarse las simpatías del bloque occidental.

Entre los grandes logros que España consiguió en la CSCE hay que destacar el hecho de que se ampliara el horizonte de la misma para que el Mediterráneo y el eje Norte-Sur estuvieran presentes. Se trató de una iniciativa muy acertada que contribuyó decisivamente a que España pudiera alcanzar el protagonismo que tuvo en la Conferencia. Algo que hubiera sido muy difícil de conseguir si la misma se hubiera limitado a discutir la seguridad centro-europea. También consiguió preservar los triunfos alcanzados en Naciones Unidas en relación a Gibraltar e, incluso, que se volviera a hablar español en una conferencia internacional celebrada en suelo europeo.

Por todo ello, el balance de la participación española en la CSCE se puede considerar muy positivo. En contra de lo que cabía esperar, nuestro país fue muy activo y realizó aportaciones, algunas decisivas, en todos los ámbitos de discu-

sión. No obstante, la buena impresión causada por la participación española en la Conferencia y el prestigio logrado se desvanecieron apenas unas semanas después con las últimas ejecuciones del franquismo, el 27 de septiembre de 1975. Los fusilamientos de ese día generaron una oleada de indignación internacional y convirtieron a España, a ojos del resto de Europa, en la primera infractora del Acta Final de Helsinki.