

El renacer de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa

Andrés ORTEGA KLEIN
*Asesor del Departamento de Estudios,
Gabinete de la Presidencia del Gobierno, Madrid.
Master en Relaciones Internacionales
en la London School of Economics.*

«Somos herederos, pero ignoramos de qué somos precursores», manifestó el presidente del Gobierno español, Felipe González, en su discurso ante la Cumbre de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que se celebró en París del 19 al 21 de noviembre de 1990. Para el anfitrión, François Mitterrand, en Europa «todo debe volverse a pensar». «Europa pide un nuevo comienzo», señaló el documento final de la reunión, la Carta de París para una Nueva Europa.

El pasado

Pensar sobre el futuro de la CSCE, implica pararse a reflexionar sobre cómo se llegó hasta aquí, «la primera vez en la historia en que asistimos a una mutación en profundidad del paisaje europeo que no sea la consecuencia de una guerra o de una revolución sangrienta», en palabras de Mitterrand. La CSCE nació de diversas propuestas soviéticas, que recogió el Pacto de Varsovia, primero en 1966 y posteriormente en 1969, en el Llamamiento de Budapest. Las negociaciones principales arrancaron en el verano de 1973 para desembocar el 1 de agosto de 1975 en la firma del Acta Final de Helsinki, donde se celebró la única Cumbre anterior a la de París.

Durante todos estos años, la CSCE no ha sido una institución, sino un proceso sin estructuras fijas. Se han celebrado conferencias de revisión, entre ellas la de Madrid, y muy diversas reuniones de carácter monográfico o especializado. Partiendo de la incidencia del Acta Final en los derechos humanos, se formaron en los países del Este grupos de seguimiento y estados de opinión que probablemente contribuyeron a crear la situación que llevó a los cambios de diverso calibre en esa zona del mundo.

La CSCE, hija tardía de la distensión, pervivió a la segunda guerra fría que siguió a diversos acontecimientos como la invasión soviética de Afganistán, la imposición de la ley marcial en Polonia y el despliegue de los euromisiles. En esos difíciles períodos fueron los europeos los que consiguieron hacer pervivir e incluso avanzar el proceso de la CSCE.

Fin de la guerra fría

Ahora, la guerra fría ha terminado. La declaración conjunta firmada en París por los 22 –Alemania es ya una– integrantes de la OTAN y del Pacto de Varsovia es su acta de defunción, incluso su inexistente tratado

de paz. La Carta de París, suscrita por los 34 países de la CSCE, es el acta de nacimiento de la Nueva Europa. «La era de la confrontación y de la división en Europa ha terminado (...). De ahora en adelante nuestras relaciones se basarán en el respeto y en la cooperación», señala este texto. «Ya no somos adversarios», declaran los 22. «La seguridad es indivisible» y «la seguridad de cada uno en sus países está indisolublemente ligada a la de todos los Estados participantes en la CSCE», se añade. Es el triunfo del viejo concepto propuesto por los socialdemócratas alemanes de la «seguridad compartida», lanzado hace ya años y hoy relevado por el de «seguridad cooperativa». Estos términos se reflejan también en el Acta de París, cuyos 34 firmantes se comprometen a relaciones amistosas entre ellos y fijan el principio de la libertad en materia de seguridad: «Reconocemos plenamente a los Estados la libertad de escoger sus propios acuerdos en materia de seguridad».

No son sólo palabras. Los 22 países miembros de las dos alianzas suscribieron por primera vez un Acuerdo de desarme convencional en Europa con estrictas medidas de verificación de sus términos, que supone la reducción de unas 100.000 piezas (carros de combate, vehículos blindados, artillería, helicópteros de ataque y aviones), lo que viene a imposibilitar un ataque por sorpresa.

Método y principios

La CSCE es, como sencillamente la describe Mitterrand, unos principios y un método. El método es por una parte el del consenso, que implica que cualquier país participante, por pequeño que sea, puede bloquear todo acuerdo general, y por otra parte una división de los temas por «cestos», los de seguridad, derechos humanos y cooperación económica.

En cuanto a principios la Carta de París reafirma la validez de los diez que formaban el corazón del Acta Final de Helsinki: 1) igualdad soberana y respeto de los derechos inherentes a la soberanía; 2) abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; 3) inviolabilidad (que no inmutabilidad) de las fronteras; 4) integridad territorial de los Estados; 5) arreglo de las controversias por medios pacíficos; 6) no injerencia en los asuntos internos; 7) respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia; 8) igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; 9) cooperación entre los Estados; y 10) cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional. El Acta de Helsinki no tiene carácter jurídico de tratado.

La Carta de París ha venido a añadir otros grandes principios contenidos en sus dos principales capítulos «Una era de democracia, de paz y de unidad» y «Orientaciones para el futuro». Insiste en los derechos del hombre, en la democracia y en el Estado de derecho, para lo que, entre otras cosas, se compromete a celebrar periódicamente elecciones libres. Se afirma que «la libertad económica, la justicia social y la responsabilidad medioambiental son indispensables para la prosperidad». «Nuestro objetivo común es desarrollar las economías de mercado con vistas a un crecimiento duradero, prosperidad, justicia social, desarrollo del empleo y utilización racional de los recursos económicos», precisa el texto. Se manifiesta la necesidad de continuar apoyando a los países democráticos en transición hacia el establecimiento de la economía de mercado y la creación de una base para el crecimiento económico y social autosostenido. El presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, y el primer ministro holandés, Rud Lubbers, defendieron la instauración de una Comunidad Europea de la Energía. Se hace también hincapié en la protección del medio ambiente y, en un capítulo fundamental para Europa, de la cultura.

Una cuestión esencial de cara al futuro papel de la CSCE es la defensa de los derechos de las minorías nacionales: «Afirmamos que la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales será protegida y que las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el derecho a expresar, preservar y desarrollar libremente esa identidad sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la Ley». El texto menciona el derecho a la libre determinación de los pueblos afirmado en el Acta Final de Helsinki, y «de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con las normas pertinentes del derecho internacional, incluidas las referentes a la integridad territorial de los Estados». En este contexto, España ha venido presentando como buen ejemplo el de su sistema de autonomías.

Instituciones

En otro orden de cosas, la CSCE ha decidido dotarse de una mayor estabilidad e institucionalizarse en un grado mínimo, propio además de su falta de concreción jurídica. Para ello los jefes de Estado y de Gobierno celebrarán reuniones cada dos años, la próxima será en Helsinki en 1992. Los ministros de Asuntos Exteriores se reunirán en Consejo al menos una vez al año. La primera reunión está prevista para junio de 1991, en Berlín. Este Consejo está destinado a convertirse en el

centro del mecanismo de consultas políticas en el mercado CSCE. Además se celebrarán las reuniones que sean necesarias de altos funcionarios. Una pequeña secretaría, con sede en Praga, servirá para coordinar estas actividades.

Además, se crea un Centro de Prevención de Conflictos, con sede en Viena. Durante su fase inicial tendrá como actividad principal apoyar las medidas de confianza y seguridad establecidas en el marco CSCE, como las consultas sobre las actividades militares no habituales y el intercambio anual de información militar, sirviendo también como centro de una red de comunicaciones. La Carta precisa que este Centro podría asumir en el futuro otras funciones, entre ellas, y muy principalmente, la de poner en marcha procedimientos de conciliación en caso de discrepancias entre dos o varios Estados. Mijail Gorbachov incluso contempló la conversión en un futuro de este Centro en un Consejo Paneuropeo de Seguridad. Algunos han contemplado la posibilidad de establecer, al modo de las Naciones Unidas, fuerzas de mantenimiento de la paz. Se crea también, en Varsovia, una oficina de elecciones libres para servir de punto de contacto o intercambio de información en esta materia, y se instaurará una Asamblea Parlamentaria.

Utilidad

La CSCE se ha convertido así en una pieza básica —¿cimiento o tejado?— del nuevo orden europeo en formación, llámese éste Casa Común o Confederación. Ha resultado y resulta especialmente útil por varias razones, para empezar por su carácter de proceso evolutivo y su método, que sirve ya para inspirar esquemas similares pero desde luego no iguales en otras áreas, como por ejemplo el Mediterráneo. En la CSCE además participan los Estados Unidos (y Canadá) y la URSS, lo que la convierte en punto de encuentro. ¿Le interesa a la URSS que los EE.UU. sigan siendo una potencia europea? Por el momento, y éste puede ser un momento largo, la respuesta debe ser positiva.

En la CSCE entran todos los Estados europeos, grandes y pequeños, salvo, por el momento, Albania, que asistió como observador al encuentro de París. Cuestión delicada es cómo incorporar a posibles nuevos (o antiguos, según se vea) Estados que se crean en Europa como consecuencia de los cambios en curso, como por ejemplo los tres bálticos, presentes en París pero que Gorbachov se negó a dejar entrar en las salas de las reuniones. Los dirigentes de Polonia y Suecia habían pedido su ingreso en la CSCE. Pero todo cambio en la CSCE requiere el consenso de los participantes, inclui-

da, evidentemente, la URSS. En otro orden de cosas, no cabe olvidar el interés de Japón por asociarse de alguna manera al proceso CSCE.

Ahora bien, también hay que indicar lo que la CSCE no es. La CSCE no es actualmente un sustituto de la OTAN —no tiene ni el mismo grado de consenso interno ni puede tener los mismos instrumentos—, pero la OTAN tampoco es un sustituto de la CSCE. Hay que recordar que Europa del Este está «fuera de la zona» del Tratado del Atlántico Norte. La CSCE no puede sustituir a la Comunidad Europea, la pieza más integrada y más creadora de estabilidad de toda la arquitectura europea. Debe complementarse además con el Consejo de Europa, institución de nuevo en ascenso. Para todo ello, la institucionalización de la CSCE debe quedar por ahora limitada. La CSCE tampoco debe ser la ONU europea.

¿Cuál es pues el papel que le corresponde a la CSCE? Debe servir también como marco general para canalizar las tres transiciones que se dan en Europa del Este y que influirán también en Europa occidental: la transición económica, la transición política y la transición de la seguridad.

La CSCE tendrá un papel central a la hora de frenar las consecuencias negativas de algunos posibles renacimientos de nacionalismos, especialmente en la Europa central y oriental, verdaderos focos de inestabilidad en el Viejo Continente. «Necesitamos un marco de estabilidad para acoger los cambios que se están produciendo en Europa y amortiguar sus desajustes. Por ello debemos evitar cualquier tentación que nos conduzca hacia nacionalismos exacerbados», manifestó Felipe González, mientras Mitterrand avisaba: «Europa ha pagado caro el saber que no se juega impunemente con las fronteras». El Acta de Helsinki, desde este punto de vista, ratificó si bien no la existencia de las fronteras existentes sí su inviolabilidad. Una frontera ha cambiado ya o mejor dicho ha desaparecido: la interalemana. Pero éste ha sido un proceso ejemplar desde el punto de vista del respeto a la legalidad y a la paz.

En primer lugar, y cada vez más, la CSCE va a servir para fomentar la cooperación y gestionar el desarme y el control de armamentos en Europa, especialmente cuando desaparezca de hecho o de derecho el Pacto de Varsovia. La CSCE crea así el marco de seguridad cooperativa y ofrece también un marco de seguridad general para los países que se queden sin alianza, pues por el momento, aunque el Pacto de Varsovia desaparezca, queda descartado que se amplíe la OTAN.

Conclusiones

París estaba engalanado, pero sin embargo no fue

ésta ocasión para triunfos. Si una de las palabras que más se repiten en el Acta de París es «esperanza», la marca del realismo vino de la mano de la crisis del Golfo y de los problemas que traían los dirigentes especialmente del Este en sus carteras. Mijail Gorbachov utilizó esta tribuna para avisar del riesgo de «balcanización» o «libanización» —nuevo término más apropiado a este final del siglo XX— de regiones enteras, creando el peligro, de revisarse el mapa del Viejo Continente, de que Europa «vuelva a épocas de triste memoria». Varios dirigentes del Este pidieron ayudas urgentes a Occidente, y se dieron avisos contra la tentación de sustituir el muro de Berlín por un nuevo muro, esta vez económico y tecnológico, entre el Occidente desarrollado y un Este en crisis.

La CSCE ha demostrado en París que ha sido útil, pero tiene ahora que demostrar que París no es el final de su historia sino un nuevo comienzo. Ello lo puede hacer evitando que se produzcan crisis o interviniendo en su gestión en caso de que éstas estallen. Su objetivo es avanzar hacia un sistema paneuropeo de seguridad —o, como se ha dicho, una comunidad paneuropea de paz— y no competir con otras instituciones existentes. En todo caso la «síntesis institucional» en Europa vendrá más de la mano de los hechos que de las grandes declaraciones. La CSCE, para tener éxito, debe ser modesta, concretarse y limitarse. No puede serlo todo pues de otro modo se convertiría en lo que el semanario británico *The Economist* calificó de un club en el que hasta Groucho Marx podría haber ingresado.