

---

① Conferencia  
Seguridad Europea

Nuño Aguirre de Cárcer  
Director General de Europa

Ministerio de Asuntos Exteriores

---

097/015/093

OBSERVACIONES GENERALES SOBRE LA CSCE CON VISTAS A LA REUNION DE LA UNION INTERPARLAMENTARIA (Belgrado 31 de enero, 6 de febrero de 1.975).

Desde la última sesión de la Conferencia de la Unión Interparlamentaria en Helsinki, el proceso de realización de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, ha avanzado notablemente. La Conferencia de la Unión en Helsinki tuvo lugar cuando todavía se estaban celebrando las Consultas preparatorias sobre la CSCE. Las Consultas terminaron satisfactoriamente con la redacción de un mandato que incluía prácticamente todas las cuestiones que afectan a la seguridad y la cooperación en Europa. Con ello se abría la Conferencia propiamente dicha: su primera fase, a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores, tuvo lugar en Helsinki en Julio de 1.975, mientras que la segunda, tras no pocas dificultades y retrasos, parece ya estar acabando el trabajo de clarificación y desarrollo de los términos del mandato. Nos parece conveniente quizá empezar registrando la posibilidad de que en fecha próxima la CSCE alcance su final con la adopción de acuerdos que indudablemente serán significativos para el futuro europeo. Ese final podría ser adecuadamente corroborado por una tercera fase que se reuniera al nivel más alto posible dentro de lo que cada uno de los Estados participantes consideren más adecuado. Todos estos puntos, que encierran fundamentalmente valoraciones positivas y optimistas, no deben sin embargo hacernos perder de vista algunas otras consideraciones generales y necesarias y que deben aportar los conveniente correctivos para una comprensión adecuada de la realidad.

La primera de ellas es que la posibilidad de una consagración en la cumbre de los resultados de la CSCE no debe nunca convertirse en un fin en sí mismo, sino ser más bien manifestación exacta de una voluntad de cooperación para la puesta en práctica futura de los acuerdos a que llegue la Conferencia. En segundo lugar, nos parece muy necesario tener en cuenta que ni la CSCE agota todo el contenido de la construcción de la seguridad y la cooperación en Europa ni que esta construcción sea un proceso acabado en el tiempo. La Seguridad y la Cooperación en Europa constituyen un proceso continuado en el tiempo, y la CSCE no es nada más que un momento histórico en tal proceso. Sería iluso pensar que la magnitud de los problemas con

que se enfrenta nuestro Continente han sido ya solucionados. Al mismo tiempo sería igualmente iluso mantener que el proceso de construcción de la seguridad y la cooperación en Europa sea un tema que compete exclusivamente a la CSCE y, por ende, a los Gobiernos interesados. Ese es un proceso en el que deben participar por igual instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y al mismo tiempo contar con el conocimiento y cordial apoyo de los pueblos europeos. Que al fin y al cabo son los últimos y verdaderos destinatarios de ese proceso. Por eso nos parece especialmente relevante y significativo el que la Unión Interparlamentaria haya incluido entre sus trabajos la convocatoria de dos Conferencias sobre la Cooperación y la Seguridad en Europa. En tercer lugar, y con el fin de evitar excesivos y perniciosos optimismos, nos parece necesario subrayar las dificultades con que la CSCE se ha encontrado en su camino. Ciertamente es que tales dificultades van siendo superadas con lo que nos parece una muy loable voluntad política de compromiso, y que quizá las diversas muestras que conocemos de esa voluntad sean uno de los aspectos más prometedores para el futuro que nos ha ofrecido la CSCE. Pero ello mismo no debe hacernos olvidar los difíciles y a veces desesperanzados momentos que ha conocido la Conferencia en Ginebra, y el hecho de que sus acuerdos en numerosos extremos supone simplemente un punto de partida para solucionar dificultades existentes.

Por otra parte, la seguridad y la cooperación en Europa, y la Conferencia a ellas dedicada, debe ser situada en un determinado contexto político e histórico. Vivimos en unos tiempos que pueden ser adecuadamente definidos tanto por su carácter cambiante como por la profunda interrelación de reacciones y responsabilidades. La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa fué hecha posible por un largo proceso de distensión mundial y europea. Pero si las coordenadas básicas de tal distensión todavía subsisten, no podemos por menos de registrar atentamente ~~una cierta preocupación~~ los cambios, muchas veces sustanciales, que el mundo en general y nuestro continente en particular, han conocido en el transcurso de los dos años largos que la CSCE conoce de vida. En muchos y significativos aspectos la Europa de Enero de 1.975 difiere de la existente el 22 de noviembre de 1.972, fecha del comienzo de las Consultas preliminares

en Helsinki. Y no únicamente porque se hayan producido cambios personales en las jerarquias de muchos de los Estados participantes en la Conferencia, sino sobre todo porque algunos de esos países han conosido importantes cambios constitucionales que han contribuído a alterar la faz antes conocida de nuestro Continente. Esos cambios se inscriben en una dialectica historica normal y sus consecuencias deben ser registradas simplemente como manifestaciones inevitables de las alteraciones a que estan sujetos el hombre y sus realizaciones.

Pero en ~~XXXXX~~ ese mismo periodo de dos años la seguridad del continente , y por ende la seguridad mundial, ha conocido datos que deben ser recogidos y analizados con preocupacion en aquello ~~que muestra una situación que revela la~~ existencia de factores de tensión y de posibles causas de conflicto. El enfrentamiento armado de octubre de 1973 en el Oriente Medio, con todas sus consecuencias politicas y economicas, ha vuelto a poner de relieve la intima conexion que existe entre la seguridad en el area mediterranea y la seguridad en el continente europeo. Y, consecuentemente, el urgente interes europeo y mundial en encontrar soluciones estables que garanticen tanto las legítimas aspiraciones del pueblo palestino como las relaciones normales y pacificas de todos los pueblos de la región.

En el mismo orden de preocupaciones, es necesario referirse a la ~~grave~~ grave situacion que desde julio de 1974 conoce la República de Chipre. La Conferencia Europea sobre la Seguridad tuvo que registrar en su dia un hecho de alcance dramático: uno de los países europeos participantes en la Conferencia se veia gravemente amenazado en su independencia, en su integridad y en su soberania, a causa de acciones que negaban las mismas bases sobre las que se pretende basar las relaciones entre los ~~estados~~ estados. El pueblo chipriota, principal victima de la tragedia, tuvo que sufrir en su carne esos horrores de la guerra que la ~~misma~~ misma Carta de las Naciones Unidas pretendió borrar para siempre de la faz de la tierra. Hoy, cuando todavia no se han encontrado las bases definitvas para una solucion justa y pacifica del conflicto, vuelve a ser necesario recordar la importancia del mantenimiento de la paz y la seguridad en la región del Mediterráneo, teniendo en cuenta tanto las repercusiones desfavorables que los puntos de conflicto en la región tienen para el continente europeo, como <sup>la necesidad de</sup> reafirmar una concepción de la seguridad que no tenga únicamente en cuenta el precario y mecánico mantenimiento

del equilibrio internacional, sino fundamentalmente las ineludibles exigencias de la justicia y de la equidad, únicos y verdaderos cimientos de la paz.

Esas lecciones históricas recientes nos llevan a consideraciones generales cuyo carácter no es especialmente novedoso: las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki ya las recogen al implicar el carácter indivisible de la seguridad. "la seguridad en Europa no va dirigida contra ningún Estado o Continente y ha de constituir una importante contribución a la paz y a la seguridad en el mundo, teniendo en cuenta en particular la relación que existe entre la seguridad en Europa y en la región del Mediterráneo y teniendo presente el hecho de que los esfuerzos encaminados al desarme complementan la distensión política y son elementos esenciales de un proceso en el que todos los Estados participantes tienen un vital interés".

España, al enfocar el proceso de construcción de la seguridad en Europa, ha partido siempre de tales premisas. España, país Mediterráneo, ha tenido tales premisas muy en cuenta al patrocinar consistentemente la presencia de países ribereños del Mediterráneo no participantes en la Conferencia para que sus puntos de vista sean debidamente tenidos en cuenta en el proceso de construcción de la seguridad en nuestro Continente. En un contexto más general, España nunca ha dejado de tener presente los beneficios que de la seguridad y la cooperación en Europa se pueden derivar para todos aquellos países que al otro lado del Atlántico, en la parte sur del continente americano, comparten las lenguas ibéricas y mantienen con toda Europa lazos culturales y fraternales indestructibles.

Pero si geográficamente la seguridad es indivisible, los diversos elementos de la misma forman también un conjunto de imposible separación. Y no sabríamos beneficiar los aspectos puramente políticos de la seguridad a costa y en perjuicio de sus elementos militares. Las secuelas de la guerra fría están todavía presentes en nuestro Continente, y quizá la muestra más aparente de ello radique en la presencia de los dos bloques militares. Justo es destacar, aun embargo, que el proceso de distensión ha contribuido recientemente a limar los aspectos más antagónicos a que había conducido la presencia de los dos ~~grupos~~.

militares y que diversos foros de negociación se están ocupando activamente de encontrar y poner en práctica medidas que complementen debidamente, en terreno militar, los aspectos políticos de la seguridad. La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa contribuye a tal proceso de una manera ciertamente limitada, pero no por ello menos beneficiosa: se trata de definir medidas que, con un impacto más político y psicológico que puramente militar, contribuyan a fomentar la confianza. Los intentos de la CSCE en tal sentido deben ser necesariamente perfeccionados, en terrenos más específicamente militares, a través de aquellas negociaciones dirigidas fundamentalmente a la reducción de tropas. El carácter limitado de la participación en estas últimas no impide que España, país no perteneciente a ninguno de los bloques, les atribuya un ~~carácter~~ especial interés ya que se podría difícilmente concebir que las necesidades de seguridad de cada uno de los Estados participantes en la CSCE se pudiera ver afectado por negociaciones que transcurren en otros lugares.

La tarea de la definición de los aspectos políticos de la seguridad está concentrada en la redacción de unos principios que a modo de código de conducta sirvan para regular las relaciones entre los Estados participantes. Los indudables beneficios que tal catálogo reportará a las relaciones interestatales europeas no puede y debe ser minimizado por concepciones estrechas e indebidas de tales principios. Se trata efectivamente de erradicar para siempre de la vida política europea los afanes expansionistas que tantas veces, y en un pasado no demasiado lejano, fueron causa directa de catástrofes bélicas que nadie desearía ver repetidas. Pero al mismo tiempo se trata de incluir las relaciones entre los Estados europeos en un contexto forzosamente dinámico, que podría difícilmente contemplar los intentos de congelación de realidades que por ser humanas son siempre cambiantes. Precisamente una de las dificultades de la construcción de la seguridad europea radica en la búsqueda y en el hallazgo del equilibrio entre esos dos factores aparentemente contrapuestos, equilibrio que forzosamente debe encontrarse en el respeto estricto de las normas del Derecho Internacional globalmente consideradas. Ello exige una concepción amplia de las bases de las relaciones entre los Estados, de manera que tales bases sean consideradas de manera igualitaria y sin aprovechar

una de ellas en demérito o violación de otra. Se trata finalmente no solo de redactar bellos principios sino de proceder a su aplicación efectiva e inmediata. El ejercicio en otro caso no pasaría de tener caracteres puramente académicos.

El marco político de la seguridad europea debe, por otra parte, partir del respeto fundamental de la igualdad soberana de los Estados, en un contexto que haga abstracción de los diversos sistemas políticos, económicos o sociales, e independientemente de consideraciones relacionadas con órdenes de grandeza, poderío o potencia económica y militar. Asimismo ese mismo contexto debe tener debidamente en cuenta la multiplicidad de situaciones y la diversidad geográfica de localización de los problemas. Lo cual naturalmente no impide que tales problemas sean susceptibles de un orden necesario de prelación, pero que al mismo tiempo exige la consideración de todos ellos, sin que la atención preferencial dedicada a unos suponga el fácil abandono de la atención que los otros merecen. Este aspecto es particularmente importante sobre todo para modificar y complementar la estrecha visión de aquellos que piensan que el problema de la seguridad europea se limita a la solución de las relaciones Este-Oeste. Los problemas europeos se encuentran también en la ~~relación~~ definición de las relaciones Norte-Sur, en su doble aspecto político y económico. Nadie hoy puede pretender que los únicos focos de tensión europea se encuentran en el centro del Continente, y toda la compleja problemática mediterránea es un totundo mentis a tal teoría. Nadie puede por otra parte pretender que las relaciones entre los países europeos se centren exclusivamente en el contexto económicamente equilibrado y desarrollado de los bloques económicos: problemas de graves diferencias en los niveles de desarrollo subsisten, y solo una concepción que englobe la necesidad de los cuatro puntos cardinales podrá ser la respuesta adecuada y realista a los problemas existentes. De lo que se trata a todos los efectos es de una multilateralización de la seguridad. No sabríamos ser mudos y complacientes espectadores de la solución de problemas que evidentemente nos afectan a todos, pero que en muchas ocasiones no son los únicos ni los más candentes. La definición de unos principios sobre bases estrechas arrojaría una grave luz de duda sobre la eficacia de los mismos para cumplir la misión que se les quiere

encomendar y que forzosamente rebasará en el tiempo a la existencia de situaciones contingentes y residuales.

Alguien dijo que la cooperación es la infraestructura de la seguridad, y ello nos parece una realidad básica digna de ser tenida debidamente en cuenta a la hora de contemplar la necesidad de unas relaciones económicas que contemplen la existencia de los diversos niveles de desarrollo en el momento de definir la reciprocidad de ventajas y obligaciones que promueva el intercambio y amplia utilización de los avances tecnológicos que atienda debidamente la defensa y protección de un medio ambiente hoy profundamente degradado. Y que al mismo tiempo atienda aquellos problemas europeos que por su doble dimensión económica y humana ocupan y preocupan a amplias capas de las poblaciones europeas: la emigración, la formación profesional, el turismo, etc.

La consideración de los diversos aspectos de la seguridad y de la cooperación en Europa nos lleva al examen de aquel elemento que está siempre en el centro de nuestras preocupaciones y que constituye el destinatario y real beneficiario de la tarea política en que nos hemos empeñado. Se trata del hombre concreto del europeo. Sin su activa y cordial participación en el proceso de la seguridad, ésta será una palabra vacía. Los incidentes histórico-políticos han creado en nuestro continente barreras artificiales que compartimentan y niegan la pertenencia básica de los pueblos europeos a un conjunto unitario de tradiciones, cultura y creencias. Vana sería la seguridad en Europa si no consiguiera facilitar de una manera real y positiva que esa unidad sea de nuevo recobrada y mantenida, de manera a que los pueblos europeos puedan estar debida y puntualmente informados de lo que piensan y dicen sus congéneres, de manera que los contactos entre unos y otros se vean libres de las limitaciones y cortapisas que ahora conocen. La seguridad europea, como otras aventuras a las que nuestro Continente se lanzó en el pasado, es una aventura de imaginación y libertad.

La seguridad y la cooperación en Europa han encontrado un foro adecuado para su realización en la Conferencia que recoge esas dos premisas. El esfuerzo puede ser calificado de histórico y los resultados hasta ahora obtenidos, a través de largos y continuados esfuerzos, no pueden ser desdeñados. Más de dos años de cooperación de 33 países europeos, además de los Estados Unidos



y el Canadá, están ya produciendo sus frutos. Sería sin embargo iluso pensar que esos esfuerzos cristalizarán definitivamente el día en que se clausure la tercera fase de la Conferencia. El proceso no habrá hecho nada más que comenzar y su continuación exige el mantenimiento de la voluntad y la forma política adecuada para que los resultados obtenidos no sean pasto del viento. La Unión Interparlamentaria incluye entre los puntos del día de esta Conferencia la consideración de la "continuidad de las actividades parlamentarias en el terreno de la seguridad y de la cooperación en Europa." Y si ello es cierto para la Unión, no lo es menos para la CSCE. El ímpetu histórico alcanzado no puede ser perdido. La seguridad y la cooperación en Europa volverían a un estado insatisfactorio y primitivo si los esfuerzos de la CSCE no encontraran un adecuado reflejo institucional.