

España y el proceso de la CSCE

Fuente: CVCE. Francisco José Rodrigo Luelmo.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Quedan estrictamente reservados, en todos los países, todos los derechos de reproducción, de comunicación pública, de adaptación, de distribución o de redifusión, por internet, por una red interna o por cualquier otro medio. Consulten asimismo el aviso legal y las condiciones de utilización del sitio.

URL: http://www.cvce.eu/obj/espana_y_el_proceso_de_la_csce-es-673039c7-4d4a-421d-9e36-9a04ac9baa4c.html

Publication date: 08/07/2016



España y el proceso de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa

Francisco José Rodrigo Luelmo

La actual Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa tiene su origen en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). Su primera reunión fue la Conferencia de Helsinki, que se celebró entre 1973 y 1975. Este encuentro diplomático marcó un punto de inflexión en la época de distensión que entonces atravesaba la Guerra Fría. Sus dos fundamentos principales fueron la consolidación del *statu quo* nacido en 1945 (reivindicación de los Estados comunistas) y del respeto a los derechos humanos (a propuesta de Occidente).

España también acudió a Helsinki, participando activamente en dicha Conferencia, por encima de sus posibilidades, especialmente si tenemos en cuenta las dificultades internas y externas que atravesaba por entonces este país. La dictadura del General Franco se encontraba ante una oportunidad única: se trataba de la primera ocasión en la que España era invitada a participar en un gran foro internacional desde el final de la Guerra Civil en 1939. Así pues, Madrid fue la primera Cancillería en responder afirmativamente a la oferta planteada en 1969 por el bloque socialista para convocar una Conferencia sobre la seguridad en el Viejo Continente, pese al arraigado antagonismo ideológico entre el franquismo y el comunismo.

España realizó importantes contribuciones en las denominadas Consultas Previas de Helsinki, que comenzaron el 22 de noviembre de 1972 y concluyeron el 8 de junio de 1973 con la aprobación de las Recomendaciones Finales. Este texto, también denominado «Libro Azul», determinó tanto la temática como los procedimientos a seguir en la futura Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en la cual el español sería lengua oficial de trabajo gracias a las gestiones que realizó la delegación hispana, la cual estaba bajo el mando del Embajador en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, activo protagonista en esta fase preparatoria. Cabe señalar que, además, Aguirre de Cárcer y el resto de diplomáticos españoles presentes en las Consultas (y en el resto de la Conferencia) actuaron con total independencia respecto a las directrices marcadas por su Gobierno, dado que en España había entonces mucha más inquietud por las cuestiones internas que por los temas de política exterior. Posteriormente, el Ministro español de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, acudió a la primera fase de la CSCE, que se celebró entre el 3 y el 7 de julio de 1973 en la propia capital de Finlandia, y que sirvió para ratificar las Recomendaciones Finales.

Entre el 18 de septiembre de 1973 y el 21 de julio de 1975 tuvo lugar en Ginebra la segunda fase de la Conferencia, con la participación de expertos, con el objetivo de negociar el texto final de la reunión. España, cuya delegación estaba encabezada por el Embajador Miguel Solano, tuvo una activa participación en la ciudad suiza al convertirse en mediador entre los dos bloques de la Guerra Fría. Pero en lo referente a la postura española en las diferentes Comisiones o «cestas», la diplomacia hispana estuvo en esta fase más cerca del Pacto de Varsovia en materias como la defensa del *statu quo* nacido en 1945, la no injerencia en asuntos internos de cada país y el derecho de cada pueblo a establecer su propio régimen político. España también se mostró partidaria de la modificación pacífica de las fronteras y de la inviolabilidad e inmunidad territorial de los Estados. En cambio, Madrid defendió, como Occidente, la multilateralidad de las relaciones internacionales.

Sin embargo, el protagonismo español se dio principalmente en cuatro áreas: turismo, emigración, Gibraltar y Mediterráneo. En el primer caso, España era ya en aquel momento una potencia turística internacional de primer orden y, además, Madrid se había convertido recientemente en sede de la Organización Mundial del Turismo; así pues, este país quería aportar al mundo su experiencia en el terreno turístico, por lo que la delegación española fue una de las que más propuestas presentó en ese ámbito. En el terreno de la emigración, España contaba entonces con millones de ciudadanos que residían fuera de sus fronteras; por ello, la delegación hispana defendió en la Conferencia una mejora de las condiciones de vida de los emigrantes. Cabe señalar que España apoyaba la apertura Este-Oeste para la cooperación en estos dos temas, entre otros, pero no para la libre circulación de pensamiento e ideas.

En lo que concierne a Gibraltar, Madrid aclaró en Ginebra que la aceptación del *statu quo* europeo por parte de España no suponía la renuncia automática del país a sus derechos de soberanía sobre el Peñón,

reconocidos por las Naciones Unidas al tratarse de un caso de descolonización. Así pues, el Gobierno español se acogió al principio de modificación pacífica de las fronteras que recogería posteriormente el Acta Final.

Por su parte, respecto a la seguridad en el Mediterráneo, España insistió ante la Conferencia en la importancia de garantizar la paz en dicha región, pues Madrid temía que el «deshielo» en Centroeuropa desembocase en una escalada de tensiones en la zona mediterránea. España defendió en Ginebra una mayor participación de los países de la ribera sur en la Comisión creada específicamente para debatir todas las cuestiones relacionadas con el *Mare Nostrum*.

Otra importante polémica en la que España se vio envuelta en Ginebra fue la discusión en torno al término «minorías nacionales», que fue propuesto por Yugoslavia y que Madrid rechazó por el problema territorial del Estado español. Al final, las gestiones diplomáticas de la delegación hispana hicieron posible que el Acta Final de Helsinki incluyese también el concepto «culturas regionales».

Finalmente, el Presidente del Gobierno de España, Carlos Arias Navarro, viajó a Helsinki para participar en la tercera fase de la Conferencia, que se celebró entre el 30 de julio y el 1 de agosto de 1975, y que reunió a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países participantes con el objetivo de firmar el Acta Final negociada por los expertos en Ginebra. Arias Navarro, en el discurso que dirigió al plenario de dirigentes mundiales, reafirmó el compromiso de España con la continuidad del proceso nacido en Helsinki y volvió a exponer las líneas esenciales que su país había mantenido a lo largo de las diversas fases de esta primera reunión de la CSCE. El Primer Ministro español, que presidía la delegación de su país, utilizó su viaje a Helsinki para entablar una significativa cantidad de diálogos bilaterales con los líderes internacionales más importantes del momento. Igualmente, Arias Navarro aprovechó su presencia en la capital de Finlandia para intentar solucionar algunos de los problemas más importantes que por entonces incumbían a la política exterior de España, tales como el conflicto del Sáhara, las complicadas negociaciones para firmar un nuevo Concordato con la Santa Sede y la renovación de los acuerdos defensivos con los Estados Unidos. Por último, el viaje de Arias Navarro a la tercera fase de la Conferencia también pretendía reforzar su imagen a nivel interno al tratarse de la primera intervención de un Jefe del Gobierno español ante un foro internacional de renombre tras la instauración de la dictadura de Franco en 1939.

Por tanto, la Conferencia de Helsinki supuso un primer paso para el regreso de España a la comunidad internacional. Sin embargo, la buena impresión que dejó este país en la CSCE se quebró con el endurecimiento de la represión por parte del Régimen franquista poco después de la firma del Acta Final de Helsinki. Ello se demostró con la ejecución de cinco terroristas de ETA y el FRAP (dos organizaciones armadas de extrema izquierda) el 27 de septiembre de 1975, en los momentos finales del franquismo. Así, España quedó ante la opinión pública mundial como el primer país que incumplió explícitamente el espíritu y la letra del texto firmado en la capital de Finlandia.

El Acta Final de Helsinki convocó a todos los países participantes en la CSCE a una reunión posterior, la Conferencia de seguimiento o *follow-up* en Belgrado, que comenzó el 4 de octubre de 1977 y cuyo objetivo era analizar el grado de cumplimiento del texto firmado en 1975. Sin embargo, Belgrado constituyó un auténtico fracaso en un momento en el que la *détente* ya comenzaba a venirse abajo. De ahí que no sorprendiera a nadie la falta de acuerdo en la capital yugoslava cuando la Conferencia concluyó el 9 de marzo de 1978. Mientras, España, cuya delegación estaba liderada por el Embajador Juan Luis Pan de Soraluce, logró recabar apoyos internacionales para el proceso de transición a la democracia que entonces se llevaba a cabo en ese país, algo que se vio confirmado cuando los diplomáticos españoles consiguieron que Madrid fuera la sede de la siguiente reunión principal de la CSCE.

Siguiendo lo marcado por el texto final obtenido en la capital yugoslava se celebraron una serie de foros especializados en el marco de la CSCE antes de la Conferencia de Madrid, en los que España también participó: el Arreglo Pacífico de Controversias de Montreux (Suiza), que tuvo lugar entre octubre y diciembre de 1978; el foro de la cooperación mediterránea de La Valeta (Malta), celebrado en los meses de febrero y marzo de 1979, y en el que España fue uno de los pocos países, junto con la delegación anfitriona, que presentó propuestas; y el foro científico de Hamburgo (Alemania), que tuvo lugar entre los meses de

febrero y marzo de 1980, y que España consideró un «ensayo general» de cara a la inminente Conferencia de Madrid.

Así pues, en septiembre de 1980 comenzaron en la capital de España las sesiones preparatorias de la segunda reunión de *follow-up* de la CSCE, en medio de un complicado contexto internacional por el rebrote del enfrentamiento entre los dos bloques de la Guerra Fría. El Ejecutivo español tuvo que mostrar sus habilidades diplomáticas en las Consultas Previas, entre septiembre y octubre de 1980. La URSS y sus aliados no estaban dispuestos a continuar el proceso iniciado en Helsinki si no tenían garantías de que en Madrid no se reproducirían las tensiones de Belgrado, queriendo tratar únicamente temas relacionados con el desarme; Occidente rechazaba esta propuesta al existir otros foros internacionales en los que se estaba debatiendo este asunto y, en cambio, proponía profundizar en la cuestión de los derechos humanos. Así pues, las Consultas Previas de Madrid estuvieron a punto de fracasar en sus inicios. Pero, al final, las sesiones preparatorias salieron adelante con la aprobación del «Libro Violeta» y las reuniones de la Conferencia comenzaron el 11 de noviembre de 1980, no marcándose un límite temporal con el objetivo de evitar el fiasco de Belgrado.

En lo que respecta al papel del país anfitrión, cabe destacar que las gestiones diplomáticas llevadas a cabo por España lograron salvar las reuniones preparatorias de la Conferencia de Madrid al aceptarse la posibilidad tanto de revisar el Acta Final de Helsinki, como de plantear nuevas cuestiones respecto al texto de 1975. La delegación española en la CSCE de Madrid estuvo presidida por el joven diplomático y diputado de UCD, Javier Rupérez; y desde noviembre de 1982, por el Embajador Pan de Soraluze, que, como se ha visto, ya había desempeñado esta misma tarea en Belgrado. Además, es importante señalar que en octubre de 1982, coincidiendo con el desarrollo de la Conferencia, se produjo la alternancia política en España que llevó al Partido Socialista de Felipe González al Gobierno. El anterior Ejecutivo de Unión de Centro Democrático había utilizado las primeras sesiones del encuentro de la CSCE en Madrid para sondear las posibilidades de España de adherirse a la OTAN. Sin embargo, aún a costa de debilitarse su papel mediador al inclinarse definitiva y oficialmente por el bloque occidental para disgusto soviético, la delegación española, había conseguido bajo el Gobierno de UCD cerrar los temas menos polémicos del texto final de Madrid. Con los socialistas en el poder, el país anfitrión volvió a ejercer un papel mediador clave entre bloques debido a las reservas que el nuevo Gobierno español mostró hacia la Alianza Atlántica. Entonces, la propuesta presentada por el Presidente Felipe González a la Conferencia en junio de 1983 desarrolló una serie de iniciativas que se verían plasmadas en el Mandato definitivo de la reunión. Con ello quedó demostrado el papel fundamental de España en la Conferencia de Madrid, como anfitrión y mediador, salvando este encuentro del fracaso en múltiples ocasiones, y haciendo posible que la CSCE continuase viva a pesar de la delicada situación internacional.

Tras tres años de reuniones, el Mandato final de la Conferencia de Madrid, firmado el 9 de septiembre de 1983, contemplaba progresos importantes respecto al Acta Final de Helsinki, tales como: la primera condena internacional del terrorismo (a propuesta de España), el respaldo a las libertades sindicales y de asociación (coincidiendo con la pugna entre la dictadura comunista de Polonia y el sindicato independiente Solidaridad), así como la defensa de la libertad religiosa. Y otra importante novedad: se convocaba en Estocolmo para 1984 una conferencia sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre el desarme en Europa, en el marco de la CSCE, accediendo en parte a las peticiones soviéticas en esta materia. En la cuestión mediterránea, los Estados participantes decidieron continuar con los foros especializados sobre este asunto. Asimismo, en el ámbito de los contactos humanos se produjeron algunos avances en cultura y educación. Finalmente, en lo referente a la continuidad del proceso nacido en Helsinki, el texto final de Madrid promovió múltiples foros especializados y convocó a todos los Estados de la CSCE a la tercera Conferencia de *follow-up*, que comenzaría en Viena en el año 1986. Por tanto, del Mandato aprobado en Madrid se pueden destacar las novedades que contiene y los progresos obtenidos respecto al contenido del Acta Final de Helsinki, demostrando que el texto firmado en 1975 podía ser modificado y adaptado a los tiempos.

Así pues, el proceso nacido en la capital de Finlandia continuaba. Siguiendo las disposiciones del Mandato de Madrid, la CSCE celebró una serie de encuentros especializados antes de llegar a Viena. El primer foro, el más duradero y el más importante de todos ellos fue la denominada «Conferencia sobre medidas

destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre el desarme en Europa», que tuvo lugar en Estocolmo. Sus trabajos se extendieron desde enero de 1984 hasta septiembre de 1986, cuando los Estados participantes alcanzaron un acuerdo definitivo. El texto aprobado profundizaba en las medidas de confianza militares y pese a no ser jurídicamente vinculante, los Estados firmantes se comprometieron a hacerlo de obligado cumplimiento, a diferencia del capítulo militar del Acta Final de Helsinki. España, que tenía interés en que el foro de Estocolmo concluyese de forma exitosa al tratarse de una iniciativa nacida en la Conferencia de Madrid, volvió a tener una activa participación. Durante el transcurso de la reunión, la delegación hispana estuvo dirigida por los Embajadores en Suecia, Máximo Cajal y José Manuel Allendesalazar. Asimismo, el Presidente del Gobierno español, Felipe González fue, junto con el anfitrión Olof Palme, el único gobernante de la CSCE en acudir a algunas sesiones del encuentro celebrado en la capital sueca.

La diplomacia española también estuvo presente en los otros foros especializados que antecedieron a la Conferencia de Viena, como el dedicado al arreglo pacífico de controversias, celebrado en Atenas (marzo-abril de 1984), o el consagrado a la cooperación en el Mediterráneo, que tuvo lugar en Venecia (octubre de 1984). Igualmente, España acudió a los tres encuentros que, para compensar el interés comunista en la reunión de Estocolmo, estudiaron los temas de la CSCE que más interés tenían para Occidente: derechos humanos, en Ottawa (mayo-junio de 1985); cultura, en Budapest (octubre-noviembre de 1985); y contactos humanos, en Berna (abril-mayo de 1986) que tuvieron un éxito desigual.

La llegada de Mijaíl Gorbachov al poder en la URSS revitalizó la CSCE. En un contexto internacional más relajado que en Madrid se llegó a la Conferencia de Viena, que comenzó el 4 de noviembre de 1986, y que en sus etapas finales coincidió con el principio del fin de la Guerra Fría, pues concluyó el 19 de enero de 1989, pocos meses antes de la caída del Muro de Berlín. Javier Villaceros fue el Embajador jefe de la delegación española presente en esta reunión. En el texto final de Viena se plasmaron importantes acuerdos en materia de derechos humanos por las obligaciones que contenía sobre el respeto a los mismos y por el *droit de regard* que se pretendía mantener sobre la conducta de los Gobiernos en este ámbito; igualmente, este documento contemplaba la apertura inminente de negociaciones para la reducción de armamento convencional en Europa. Mientras, gracias a la iniciativa de España, se celebró una tercera reunión especializada de la CSCE sobre el Mediterráneo en Palma de Mallorca en septiembre de 1990, que trató más cuestiones económicas que de seguridad.

Por último, la caída del totalitarismo comunista en Europa del Este y el final de la Guerra Fría provocaron una serie de cambios históricos en el seno de la CSCE de los que España fue partícipe como un Estado más. Reunidos en la capital de Francia, los Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países de la CSCE (entre ellos la recién unificada Alemania) firmaron el 19 de noviembre de 1990 la Carta de París para una Nueva Europa, que proclamó el final de la división del Viejo Continente y creó los primeros órganos permanentes de la Conferencia: un Secretariado en Praga, un Centro de Resolución de Conflictos en Viena y una Oficina de Control de Elecciones en Varsovia. El punto culminante de la institucionalización se dio en la Conferencia de *follow-up* de Budapest, celebrada entre octubre y diciembre de 1994, que decidió transformar la CSCE en la actual Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Desde entonces, España ha participado activamente en la OSCE, aportando financiación y personal de diverso tipo, entre ellos observadores para misiones internacionales y para la vigilancia de procesos electorales. Igualmente, este país europeo ostentó la Presidencia de turno de la OSCE en el año 2007, que supuso la culminación de la contribución de España a la organización que tomó el relevo del proceso nacido en Helsinki en 1975.