

LA CONFERENCIA SOBRE SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA

por FERNANDO M. MARIÑO MENENDEZ (*)

SUMARIO

1. Introducción.—2. Antecedentes: A. Antecedentes remotos; B. Antecedentes inmediatos.—3. Preparación y fases de la Conferencia: A. Las Conversaciones preliminares de Helsinki; B. Las fases de la Conferencia.—4. Perspectivas.

1. INTRODUCCION

La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (C.S.C.E.) es un fenómeno digno de atención por diversas consideraciones:

a) Tiene un interés político indudable, lo mismo en el contexto particular de las relaciones intraeuropeas, que, de forma más general, en las relaciones internacionales a nivel mundial.

Nunca, anteriormente, una Conferencia sobre problemas de seguridad y cooperación en Europa había reunido a todos los Estados europeos. Tanto a lo largo del siglo XIX, de acuerdo con las líneas de actuación del Directorio europeo, como durante el siglo XX, las grandes potencias, principalmente europeas, secundadas en ocasiones por un pequeño número adicional de otros Estados, decidieron autocráticamente la política de todo el continente, e incluso la de la Comunidad Internacional en su conjunto (1). Por otro lado, nunca, desde la división de Europa en dos bloques de estructuras sociopolíticas e ideologías opuestas, había sido posible a todos los Estados de uno y otro de dichos bloques tomar parte en un diálogo común en pie de absoluta igualdad. La posibilidad de que este diálogo se lleve ahora a cabo indica, sin duda, que los problemas más agudos que los enfrentaban han sido ya solucionados; indica, al mismo tiempo, que las relaciones intraeuropeas se están constituyendo sobre bases nuevas, a cuyo establecimiento podría contribuir de alguna forma la propia CSCE.

La Conferencia sirve asimismo de punto de referencia para comprobar el progreso o estancamiento del proceso de integración de la Europa comunitaria, en la medida en

(*) Doctor en Derecho. Profesor adjunto en el Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

(1) Vid. JIMENEZ DE ARECHAGA: «Derecho Constitucional de las Naciones Unidas», 1958, págs. 14-18, tomo I. También, BOURQUIN: «Le problème de la sécurité internationale». *Rec. des Cours*, t. 49, 1934, III, páginas 515-541.

que ofrece a ésta la posibilidad de adoptar una postura única sobre los problemas allí debatidos.

Por lo que respecta al nivel mundial de las relaciones internacionales, importa destacar la participación en la Conferencia de las dos mayores potencias militares y económicas del mundo: la Unión Soviética y los Estados Unidos, en torno a las cuales se constituyeron las alianzas militares, origen de la estructura bipolar de las relaciones internacionales posteriores a la última guerra mundial. Esta participación indica que entre ambas naciones existe un entendimiento sobre la necesidad de afrontar y solucionar los problemas de seguridad y cooperación en Europa, y de que esto lo hagan ante todo los propios países europeos.

Eliminar definitivamente toda posibilidad de que en Europa surjan de nuevo antagonismos semejantes a los que dieron origen a los dos últimos enfrentamientos mundiales, reforzaría en gran medida la seguridad de toda la Comunidad Internacional.

b) La Conferencia tiene también interés desde el punto de vista del Derecho Internacional. En ella se discuten los principios jurídicos internacionales que puedan regir las relaciones entre los Estados europeos dotados de estructuras socioeconómicas distintas, así como la posibilidad de establecer entre ellos nuevas formas y mecanismos de cooperación económica y política. Aunque los principios jurídicos y las formas de cooperación que se establezcan no presenten rasgos que los diferencien de los ya existentes, por el hecho de que sea confirmada su vigencia en la región europea, quedarán dotados de mayor solidez y el orden jurídico internacional en su conjunto resultará reforzado en gran medida.

c) En cuanto a la actividad diplomática internacional y al Derecho diplomático, la organización y desarrollo de las fases y sesiones de la Conferencia, ofrece, desde luego, particularidades dignas de mención si consideramos el número e identidad de los Estados participantes.

Esta muy breve nota sólo presenta algunos datos importantes de la práctica internacional, referente a la preparación y desarrollo de la Conferencia, y enjuicia someramente los logros presentes o futuros de tal asamblea internacional (2).

2. ANTECEDENTES

Lo que de singular tiene la CSCE, sólo puede ser bien apreciado si se tiene en cuenta, en toda su complejidad, el proceso seguido por las relaciones internacionales en

(2) Al margen de los textos internacionales fundamentales, la práctica internacional más reciente muestra un acuerdo fundamental sobre tales principios, válidos para regular las relaciones entre todos los Estados de la Comunidad Internacional, en particular entre países socialistas y capitalista. Vid., por ejemplo, «Principios de cooperación entre la URSS y Francia», documento firmado el 30 de octubre de 1971 al término de la visita de Breznev a París (Keesing's Contemporary Archives, 24958). «Declaración sobre principios básicos de las relaciones URSS-Estados Unidos», documento firmado en Moscú por Nixon y Breznev, el 30 de junio de 1972 (Keesing's, 25313). Vid. también, HSIUNG, J. C.: «China's recognition practice and its implications in International Law», en «China's practice of International Law», ed. by A. Cohen, Cambridge Mass, 1972, págs. 54 a 56. Material sobre la C. S. C. E. fue recopilado y discutido en un Seminario sobre el tema, que tuvo lugar en los meses de febrero y marzo de 1973, en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. En él colaboraron, principalmente, los alumnos señores M. Fernández Torres y F. Fernández Telenti.

Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Aquí sólo se puede hacer una breve alusión a los antecedentes remotos que hicieron posible la propuesta de la Conferencia y su celebración consiguiente.

A. Antecedentes remotos.

Terminada la guerra mundial, los principales problemas de la seguridad en Europa se plantearon, como es sabido, en torno a la conclusión del tratado de paz entre los aliados y Alemania, y la reunificación de este país, al «status» jurídico internacional de Berlín y al reconocimiento por los Estados interesados de las nuevas fronteras de Polonia y de la República Democrática Alemana.

a) Durante un primer período, que fue denominado, como es notorio, de la «guerra fría», el enfrentamiento entre la Unión Soviética y sus antiguos aliados originó la constitución de los bloques militares indicados: OTAN-UEO, Pacto de Varsovia-tratados bilaterales de asistencia mutua entre los países socialistas del Este europeo (3).

Durante estos años, las posiciones de los dos bloques sobre los problemas señalados pueden expresarse esquemáticamente de esta manera:

— Posición de los países occidentales. Las fronteras polacas y alemanas no pueden ser tenidas por definitivas hasta la conclusión de un tratado de paz que comprenda todo el territorio del antiguo Tercer Reich. La reunificación de Alemania es un objetivo irrenunciable de la política occidental, que debe alcanzarse a través de elecciones libres celebradas en todo el territorio alemán. Sólo entonces sería posible realizar, con un Gobierno alemán único y libremente elegido, la conclusión del tratado de paz. Entretanto, el Gobierno de la República Federal de Alemania se considera como el único legitimado para hablar en nombre de toda Alemania (4).

— Posición de la Unión Soviética y otros países socialistas del Este europeo. El Tratado de Postdam había fijado de manera definitiva las fronteras polacas orientales. Por otro lado, la constitución de la República Federal de Alemania constituía una violación de tales acuerdos. En consecuencia, se imponía la realidad política y jurídica de la existencia de dos Estados alemanes distintos. Un tratado de paz debía ser concluido con los dos Estados alemanes. Luego, o simultáneamente, se podría proceder a constituir un consejo constituyente panalemán, formado sobre una base paritaria, por representantes de la República Democrática Alemana y la República Federal Alemana, que

(3) A los tratados bilaterales de asistencia mutua señalados se refirió en su día el Profesor Díez de Velasco, en su «Curso de Derecho Internacional Público», tomo I, Madrid, 1963, págs. 801-802.

(4) Sobre la postura de los países occidentales, véanse, entre otros, los siguientes documentos: Recomendaciones de Londres de 6 de junio de 1948, adoptadas por Francia, Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo (Keesing's, 9309); Acuerdos de Washington, de 14 de septiembre de 1950, entre Francia, Reino Unido y Estados Unidos (Keesing's, 10953); Posición occidental en la Conferencia de las cuatro potencias de París, de 14-21 de julio de 1951 (Keesing's, 11585); Acuerdo entre los Altos Comisarios Aliados y el Canciller Federal Alemán, de 22 de mayo de 1952 (Keesing's, 12225), que puso fin, de forma definitiva, al Estatuto de ocupación de la R. F. A., y restauró totalmente la soberanía de este país. Como es sabido, después del fracaso del proyecto de la CED, la RAF fue admitida, de acuerdo con los Pactos de París, de 23 de octubre de 1954, en la UEO y en la OTAN.

preparara las elecciones de un Gobierno soberano panalemán. También insistieron estos países en muchas ocasiones en la necesidad de suprimir las bases militares extranjeras en Europa y de hacer desaparecer las alianzas militares, debiéndose cumplir ambos requisitos antes de la firma del tratado de paz (5). En la Conferencia de los Cuatro Grandes, celebrada en Berlín, en junio de 1954, el representante soviético propuso, por primera vez, el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva en Europa en el que podrían participar todos los Estados europeos sin distinción de sistemas sociales (6). Esta proposición no fue aceptada por las potencias occidentales porque relegaba la solución del problema de la reunificación alemana al futuro, basándose en al necesidad de hacer desaparecer previamente la CED y la OTAN.

b) La muerte de Stalin, el armisticio de Corea y el fin de la guerra de Indochina terminaron con la fase más aguda de la «guerra fría» y de esta manera, lentamente, fueron surgiendo las bases de un nuevo período que será denominado de la «coexistencia pacífica», cuya consolidación permitirá dar cuerpo a la idea de la CSCE y convocarla posteriormente. No obstante, el descenso de la tensión internacional, las posiciones de occidentales y orientales apenas variaron en los problemas referentes al «status» jurídico-político territorial del centro de Europa, durante estos años (7). Así, por ejemplo, si la Conferencia en la Cumbre, celebrada en Ginebra, en julio de 1955, y la subsiguiente conferencia de ministros de Asuntos Exteriores de octubre del mismo año, que tuvo lugar en la misma ciudad, se saldaron en definitiva con un absoluto fracaso, debido a la irreconciliabilidad de las posturas sobre la cuestión alemana, todavía, en el año 1966, pocos meses antes de la primera propuesta oficial de convocatoria de la CSCE, las posturas permanecían casi invariadas (8).

(5) Sobre la postura de los países socialistas, en particular de la Unión Soviética, puede verse: Propuestas de la reunión en Praga del Cominform y Alemania del Este, celebrada en los días 21-22 de octubre de 1950 (Keesing's, 11065); Posición soviética en la Conferencia de París de las cuatro Potencias (Keesing's, 11585); Nota soviética a los países occidentales de 10 de marzo de 1952 (Keesing's, 12121). Como se sabe, el 6 de julio de 1950 se concluyó entre la R. D. A. y Polonia un tratado por el que la primera renunciaba a toda reclamación sobre los territorios ex alemanes perdidos a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, en enero de 1955, la URSS puso fin al estado de guerra con la R. F. A., y en septiembre del mismo año ambos Estados establecieron relaciones diplomáticas. El Pacto de Varsovia fue constituido en mayo de 1955, y de él entró a formar parte en enero de 1956 la R. D. A., cuya plena soberanía había reconocido en septiembre de 1955 la Unión Soviética.

(6) Keesing's, 13433.

(7) Vid., por ejemplo, las propuestas de Molotov, sobre un sistema de seguridad colectiva en Europa, que se establecería con base en la participación de todos los Estados europeos con indiferencia de sus regímenes sociales o políticos, en la Conferencia de Moscú, de noviembre de 1954 (Keesing's, 13936). Declaración aliada en 12 puntos sobre la reunificación alemana de 29 de julio de 1957 (Keesing's, 15684). Nota de Bulganin a los países occidentales de enero de 1958 (Keesing's 15978). Texto del acuerdo entre la URSS y la R. D. A., de 12 de junio de 1964 (Keesing's, 20138). Declaración de las tres grandes potencias occidentales ante el Consejo de la OTAN, el 12 de mayo de 1965 (Keesing's, 20807).

(8) Vid. referencia a la Conferencia de Ginebra, en la cumbre (Keesing's 14313) y a la de ministros de Asuntos Exteriores (Keesing's, 14537). El 25 de marzo de 1966, el Canciller de la R. F. A., doctor Ehrhard, declaró expresamente: «Según el Derecho Internacional, Alemania continuará existiendo en sus fronteras de 31 de diciembre de 1937, hasta que un Gobierno panalemán, libremente elegido, reconozca otras fronteras» (Keesing's, 21498).

B. Antecedentes inmediatos.

La convocatoria de la CSCE se hizo posible a través de un proceso paralelo a, y relacionado estrechamente con, el que llevó al reconocimiento en el plano jurídico internacional del «status» territorial centroeuropeo, resultante de los cambios producidos por la guerra mundial.

La primera propuesta para convocar la CSCE fue realizada por el Comité político consultivo del Pacto de Varsovia en el punto 7 de su «Declaración sobre el reforzamiento de la paz y la seguridad en Europa», emitida al final de su reunión de Bucarest, que tuvo lugar del 4 al 6 de julio de 1966. En esta declaración, entre otras afirmaciones, se insistía de nuevo en la necesidad del pleno reconocimiento internacional de las fronteras existentes en Europa central, así como de la existencia de dos Estados alemanes plenamente soberanos. En cuanto a la propuesta de la Conferencia, se declaraba que: «El acuerdo que se alcance (en ella) podría adoptar la forma, por ejemplo, de una declaración paneuropea sobre la cooperación en interés de mantenimiento y consolidación de la seguridad europea. En tal declaración se podría prever la obligación de los Estados firmantes de guiarse en sus relaciones recíprocas por el interés de la paz, de resolver las controversias únicamente por medios pacíficos, de realizar consultas e intercambios de información sobre cuestiones que presenten un interés recíproco, de contribuir al desarrollo multilateral de las relaciones económicas, científicas, técnicas y culturales de unos con otros (...). La convocatoria de la Conferencia podría contribuir a la creación en Europa de un sistema de seguridad colectivo...» (9).

A partir de esta declaración se produjeron tomas de posición y declaraciones al respecto, tanto por parte del Consejo Atlántico de la OTAN como del propio Comité consultivo político del Pacto de Varsovia. Los países del Pacto de Varsovia, promotores incansables de la idea de la Conferencia, admitieron finalmente, ante la insistencia occidental, la realización, simultánea al desarrollo de la CSCE, de unas conversaciones sobre reducción de fuerzas en Europa (10).

Por otra parte, la política de apertura en las relaciones con los países del Este europeo, llevada a cabo por la República Federal de Alemania, desde que Willy Brandt ocupó su Cancillería, en octubre de 1969, produjo sus primeros frutos con la firma de los tratados entre este país y la Unión Soviética, el 12 de agosto de 1970, y entre la propia República Federal Alemana y Polonia, el 7 de diciembre del mismo año, el primero referido principalmente a la renuncia al uso de la fuerza en las relaciones entre los

(9) El texto de esta Declaración puede consultarse en *Relazioni Internazionali*. Suplemento especial al número 7, de 17 de febrero de 1973, dedicado a la «Conferencia Paneuropea», en pág. 71.

(10) Sobre la génesis diplomático-política de la Conferencia, puede consultarse, entre otros, FINOCCHIA-RO, G.: «La Conferenza per la Sicurezza Europea», Padova Cedam, 1972; SCWARZ, H. P., y HAFTENDORN, H.: «Europäische Sicherheitskonferenz», Leske Verlag Opladen, 1970. Vid., también, SILVESTRI, Stegano: «La sicurezza europea», Ed. Il Mulino, Bologna, 1969. Asimismo: Association de Droit International et de Relations Internationales de la République Socialiste de Roumanie (ADIRI), «Colloque sur le développement de la coopération entre les Etats européens», Bucarest, 1969, y «Colloque sur les problèmes de la conférence européenne pour la coopération et la sécurité», Bucarest, 1971. Las conversaciones sobre reducción de fuerzas en Europa comenzaron, efectivamente, en Viena el 30 de enero de 1973, y continúan hasta el presente, sin que se hayan realizado avances significativos. Como es notorio, Francia no participa en tales conversaciones. Vid. un último Informe en *Le Monde*, 20 de abril de 1974.

Estados firmantes, y, el segundo, a la normalización de las relaciones entre los Estados parte. El canje de instrumentos de ratificación de ambos tratados se celebró en Bonn, el 3 de junio de 1972 (11). En la misma fecha entraron en vigor los acuerdos entre la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana sobre tránsito entre Berlín occidental y Berlín oriental, y el acuerdo de las cuatro grandes potencias sobre Berlín (12). Otros dos tratados entre la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana han sido concluidos dentro de la política de distensión indicada: el «Tratado de tráfico» entre las dos Alemanias, que entró en vigor el 17 de octubre de 1972, y el «Tratado de torno a las bases de las relaciones entre la RFA y la RDA», que entró en vigor el 21 de junio de 1973 (13). Finalmente, en esta última fecha, fue asimismo rubricado el Tratado sobre normalización de relaciones entre la República Federal Alemana y Checoslovaquia (14).

Todo este conjunto de tratados y los contactos diplomáticos que los prepararon en medio del clima de apertura indicado, removieron todos los obstáculos existentes para la convocatoria de la CSCE. Aceptando una anterior propuesta finlandesa, formulada en mayo de 1969, para participar en una reunión multilateral que preparara la CSCE, los países invitados dieron su conformidad a la fecha del 22 de noviembre de 1972, para comenzar las conversaciones preparatorias de la Conferencia (15).

3. PREPARACION Y FASES DE LA CONFERENCIA

A. La CSCE fue preparada a través de conversaciones preliminares, realizadas en Helsinki, en el período comprendido entre el 22 de noviembre de 1972 y el 8 de junio de 1973 (16).

De estas conversaciones preliminares merecen ser destacados los siguientes puntos:

a) Asistieron a ellas todos los Estados europeos, excepto Albania y Mónaco, y los Estados Unidos y Canadá. Las delegaciones de los países asistentes estuvieron presidi-

(11) El texto de estos tratados puede verse en Keesing's, 24143 y 24345, respectivamente. Vid., también, BRETTON, Ph.: «La coexistence pacifique», Armand Collin, París, 1971, págs. 89-104.

(12) Keesing's, 25095 y 24813, respectivamente.

(13) Keesing's, 25355 y 25621.

(14) Keesing's, 25981.

(15) El texto de la propuesta de Finlandia puede verse en *Relazioni Internazionali*, cit. pág. 76. La posición española, ante la Conferencia, fue definida en varios memorándums del Ministerio de Asuntos Exteriores, en particular los de 9 de diciembre de 1969, 28 de septiembre de 1970 y 30 de junio de 1972.

(16) Sobre estas conversaciones preliminares, puede verse, en particular: GORGIA, F., «I preliminari di Helsinki della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa: cronaca di un negoziato». En «La Comunità Internazionale», vol. XXVIII, núm. 2-3, págs. 340-368. SCHIAVONE, G., «Aspetti economici della Conferenza di Helsinki», *ibidem*, págs. 369-375. VERNANT, J., «La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe», «Politique Etrangère», núm. 1, 1973, págs. 13 a 26. «Relazioni Internazionali», *loc. cit.*, en nota 9. BROMKE, A., «The CSCE and eastern Europe», *The World Today*, may 1973, págs. 196-205.

(17) Las postura oficial de Albania, sobre su no participación en la Conferencia, puede verse en «Relazioni Internazionali», cit., pág. 101. Mónaco, que no había sido convocado a la Conferencia, envió, a través de la Delegación francesa en las conversaciones preliminares, su petición de ser invitado. El 7 de junio, Mónaco fue admitido sin mayores discusiones (vid. GORGIA, Doc. cit., pág. 366). Andorra no ha sido considerada en este caso Estado en el sentido tradicional del término, y tampoco ha sido invitada, ni posteriormente admitida.

das, por lo general, por los representantes diplomáticos de tales países en Helsinki (17).

b) Se desarrollaron en cuatro fases, que comprendieron sucesivamente los siguientes períodos: 1. Del 22 de noviembre al 15 de diciembre de 1972; 2. Del 15 de enero al 9 de febrero de 1973; 3. Del 26 de febrero al 6 de abril de 1973; y 4. Del 25 de abril al 8 de junio del mismo año.

c) Poco después del inicio de las consultas fueron aprobadas las normas de procedimiento que regularon luego su desarrollo. De entre ellas conviene destacar las cuatro siguientes: La regla general sobre participación, que fue redactada de esta manera: «Todos los Estados que toman parte en estas consultas participan como Estados independientes y sobre la base de una completa igualdad. Estas consultas tendrán lugar fuera de las alianzas militares.» La regla que admitía el procedimiento del consensus para la adopción de decisiones por los delegados presentes, incluso las decisiones referentes a la modificación de las propias normas sobre procedimiento. La regla que preveía la posibilidad de formar grupos de trabajo sobre las materias que fueran objeto de examen por los delegados; grupos de los que podrían formar parte todos los Estados participantes en las consultas. (Esto acentuó el carácter democrático de las conversaciones.) La regla de que no se entregarían comunicados oficiales, aunque el presidente, si lo juzgaba conveniente, podría hacer circular las decisiones y conclusiones que se adoptaran.

d) Durante las consultas preliminares, los principales puntos de divergencia que surgieron entre las delegaciones fueron los siguientes:

1. Número y nivel de las fases de la Conferencia. El acuerdo final se logró sobre una propuesta francesa, según la cual, la CSCE se celebraría en tres fases; de ellas, la primera a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, y la segunda, a nivel de delegaciones de expertos gubernamentales. En la primera fase, los ministros tendrían como tarea principal considerar y aprobar las recomendaciones elaboradas en las consultas preliminares, con vistas a su estudio por las delegaciones indicadas, durante la segunda fase. El nivel de la tercera fase quedó sin precisar, por más que se mantuvo claro que en ella se trataría de dar cuerpo final al conjunto de declaraciones, resoluciones y recomendaciones de la Conferencia (18).

2. La determinación del contenido de los problemas que las delegaciones gubernamentales examinarían en la segunda fase de la Conferencia. Aceptada la visión occidental de unas instrucciones, redactadas detalladamente, las principales propuestas presentadas sobre los diferentes puntos del orden del día fueron agrupadas por Suiza, en un documento de trabajo, dividido en cuatro «cestos» o partes, correspondientes a las siguientes materias. Primer cesto: cuestiones relativas a la seguridad en Europa. Segundo cesto: cooperación en los campos de la economía, de la ciencia y de la técnica y del medio ambiente. Tercer cesto: cooperación en el sector humanitario y en otros sectores. Y cuarto cesto: cuestiones relativas a la continuación de la Conferencia por medios institucionales. En la discusión sobre el contenido a dar a cada uno de los

(18) La URSS se mostró inmediatamente partidaria de celebrar esta tercera fase al más alto nivel (Jefes de Estado o de Gobierno). Los países occidentales, en cambio, se manifestaron más cautelosos, afirmando la conveniencia de esperar a la terminación de la segunda fase para determinar, en función de los logros de ésta, el nivel de la tercera.

«cestos» se enfrentaron, en ocasiones, los puntos de vista de la Unión Soviética y de los países de las comunidades europeas. En ocasiones también presentaron posturas originales los países neutrales. Estados Unidos y el Canadá no tuvieron, en cambio, intervenciones de alguna relevancia (19).

En cuanto a las cuestiones relativas a la seguridad en Europa, los proyectos presentados diferían en lo referente a los principios que la Conferencia debería examinar, como aquellos que habrían de regir las relaciones entre los Estados europeos. La principal diferencia se oponía al proyecto de la URSS, que incluía los siguientes principios: inviolabilidad de las fronteras, no ingerencias en los asuntos internos, renuncia al empleo y a la amenaza del uso de la fuerza, independencia e igualdad soberana de los Estados y arreglo de las controversias por medios pacíficos, y al proyecto de Italia, que actuó en este «cesto» como portavoz de los nueve, que incluía, además de los principios señalados por los soviéticos, el del respeto a los derechos del hombre y a sus libertades fundamentales, el de igualdad de derechos entre los pueblos y su derecho a la autodeterminación y el del ejercicio de buena fe de las obligaciones internacionales (20). A lo largo de las consultas preliminares, estas diferencias aparecieron varias veces durante las discusiones (21).

Por lo demás, algunos Estados se mostraron partidarios del establecimiento de algún mecanismo para el arreglo pacífico de controversias (22). Otros destacaron la conveniencia de que la conferencia hiciera una declaración sobre el alcance político de la reducción de fuerzas en Europa o de que examinara la relación existente entre los aspectos políticos y militares de la seguridad (23), incluso el problema de la limitación de armamentos (24), y la creación de un organismo especial encargado de la discusión

[19] CESC/HC/27 rev. 9 de febrero de 1973. El texto del documento puede ser visto en: «La Comunità Internazionale», cit. págs. 541 a 553. A pesar de que posteriormente, durante las conversaciones preliminares, diversas Delegaciones presentaron nuevos documentos de trabajo, el documento presentado por Suiza sirve de perfecta síntesis para conocer la postura de las diversas naciones representadas.

[20] Por lo demás, el documento italiano indicaba expresamente que la subcomisión que se encargara de examinar los principios debería tener en cuenta los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración de las Naciones Unidas relativa a las relaciones amistosas entre los Estados. También incluía el documento italiano una referencia al principio del respeto a la integridad territorial de los Estados, lo que no hacía el documento de la URSS, pero esta exclusión se demostró luego como carente de significado. El documento español, al igual que el soviético, no hacía referencia al principio del respeto a los derechos del hombre y las libertades fundamentales ni al principio de la igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos. En cambio, sí se refería a la necesidad de tener en cuenta los principios de la Carta y de la Declaración indicadas por Italia. La propuesta española incluía el principio de «respeto a la unidad e integridad territorial» de los Estados.

[21] Así, por ejemplo, la Unión Soviética, en una amplia intervención del 31 de enero, observó, a propósito de los principios, que los derechos del hombre no conciernen a las relaciones entre los Estados, y que la autodeterminación no encuentra posibilidad de aplicación en Europa. Por otro lado, el 1 de marzo, Polonia propuso como fuente de los principios, además de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración ya indicada, la declaración sobre el reforzamiento de la seguridad internacional de 1970 y «apropiadas formulaciones de los acuerdos concluidos entre Estados con vistas a una disminución de la tensión internacional y asegurar la seguridad en Europa». Los países occidentales (junto con los neutrales) sostuvieron, por el contrario, su postura de aceptar sólo las dos primeras fuentes para evitar, afirmaban, una selección a través de la cual se aplicarían a Europa principios especiales. (Vid. GORGIA, loc. cit., págs. 348 y 352.)

[22] En especial, Suiza.

[23] Yugoslavia, Austria, Suecia, Países Bajos y España.

[24] Suecia.

sobre el nivel y actividad de las fuerzas armadas (25). A la conveniencia de examinar y establecer medidas para acrecentar la confianza («confidente building»), como la notificación previa de maniobras militares o el envío de observadores a las maniobras por parte de los Estados interesados, se refirieron muchas propuestas, lo mismo de países occidentales que orientales (26). También a la necesidad de considerar de forma especial las cuestiones referentes a la seguridad en el Mediterráneo, indisolublemente ligada a la del resto de Europa, se refirieron varias delegaciones, en particular la delegación de España. La Unión Soviética, en cambio, se mostró contraria en principio a esta idea (27).

En lo que se refiere a los problemas comprendidos en el segundo «cesto», los proyectos más significativos fueron presentados por la URSS y Bélgica (28). Todas las propuestas presentadas estaban de acuerdo en la necesidad de desarrollar la cooperación y los intercambios comerciales y la cooperación en el terreno industrial. Sin embargo, sólo la Unión Soviética se refería expresamente a la conveniencia de incluir con carácter general la cláusula de la nación más favorecida y el principio de no discriminación en los intercambios comerciales y a la realización de proyectos en común en la extracción de materias primas y la explotación de fuentes de energía. El proyecto belga, que exponía en este «cesto» la posición al respecto de la Europa de los nueve, se basaba en la reciprocidad y en el beneficio mutuo como principios esenciales para promover el comercio y la cooperación. Por otro lado, en materia de desarrollo de los intercambios, el documento belga se preocupaba de indicar una serie de medidas específicas, como las destinadas a mejorar las condiciones en que los hombres de negocio y las empresas occidentales se encuentran para operar en los países socialistas, o las destinadas a perfeccionar y armonizar los sistemas de reglamentación de las controversias, incluidas diversas formas de arbitraje (29). También aportaba este proyecto una serie de especificaciones en materia de cooperación industrial, científica y técnica.

A lo largo de las consultas se demostró la realidad del acuerdo de principio sobre el contenido de este «cesto», si exceptuamos el punto señalado de la cláusula de la nación más favorecida.

En cuanto al tercer «cesto», los proyectos más relevantes fueron los presentados por

(25) Países Bajos.

(26) URSS, Yugoslavia, Suiza, Italia, España, Bélgica.

(27) Además de España, se mostraban favorables a la consideración de este punto: Yugoslavia, Austria, Turquía y Suiza. El señor Aguirre de Cárcer, Embajador de España en Finlandia y Jefe de la Delegación hispana en las conversaciones de Helsinki, dio a conocer la posición de su país en un discurso pronunciado el 5 de diciembre de 1972, en la sede de dichas conversaciones preliminares. (Vid. Ya del 6 de diciembre.)

(28) Otros documentos de interés fueron presentados por Yugoslavia y por España. El de nuestro país, de gran extensión, se refería al desarrollo de la cooperación comercial e industrial, siguiendo la pauta de la postura occidental. No hacía alusión, pues, a la inclusión de la cláusula de la nación más favorecida ni al principio de no discriminación, así como tampoco a la realización de proyectos en común en la extracción de materias primas, aunque sí a la cooperación en la explotación de fuentes de energía. Hacía alusión, por otro lado, a la necesidad de tener en cuenta la existencia de zonas subdesarrolladas en América Latina y el tercer mundo, y de eliminar las diferencias en el desarrollo tecnológico entre los diversos países. Además, contemplaba la posibilidad de establecer la cooperación en zonas regionales determinadas.

(29) Vid. SCHIAVONE, en loc. cit.

(30) Presentaron documentos también Rumanía, Bélgica, Austria, Yugoslavia, Suiza y España. En el documento español cabe señalar la referencia expresa a «programas colectivos en beneficio de los países de América Latina y del tercer mundo».

la URSS y Dinamarca (30). Las propuestas danesas, testimonio en esta ocasión de la postura de los países occidentales, fueron con mucho las más extensas y detalladas, lo cual indicó la especial significación que estos países daban a esta problemática. En lugar relevante contenía el proyecto la indicación de la necesidad de que la Conferencia examinara todos los aspectos referentes a la libertad de movimientos y al intercambio de seres humanos, ya fuera a título individual o colectivo, oficial o privado, en especial para contactos de carácter familiar y profesional; asimismo, la necesidad de considerar el establecimiento de lazos entre organizaciones estatales y organismos culturales dedicados a la enseñanza, la cooperación en materia de acceso a las Universidades, obtención de becas, equivalencia de diplomas; la cooperación cultural en terrenos muy especiales, como la cinematografía, la radio y la televisión, el acceso libre a libros y periódicos de otros países, intercambios artístico-culturales, etc. En cuanto al desarrollo de la difusión de la información, lo más destacable era la referencia a la mejora de las condiciones de ejercicio de la profesión de periodista en el territorio de los otros Estados. En el proyecto de la URSS, lo más sobresaliente era la indicación expresa de que la cooperación cultural y los contactos que tuvieran lugar deberían realizarse «con respecto a la soberanía, leyes y costumbres de cada país», y que la extensión de los intercambios de información y de ideas se realizaría «con vistas a consolidar la paz y las relaciones de buena vecindad». Estas dos frases encierran todas las precauciones que han guiado siempre a la Unión Soviética en este terreno.

A la conveniencia de examinar el tema de la posible continuidad de la Conferencia se refirieron de forma muy general Suiza y Rumania; Yugoslavia y España hicieron referencia a la posibilidad de realización sucesiva de varias conferencias, y España añadió la conveniencia de considerar la posibilidad de creación de un comité diplomático para la seguridad y la cooperación en Europa. La URSS, por su parte, propugnaba el examen de la posibilidad de crear un comité consultivo sobre las mismas materias.

e) A partir de la tercera fase de las consultas preliminares (febrero-marzo de 1973), se constituyó un grupo de trabajo, al margen de las sesiones plenarias, que en reuniones informales a que asistían expertos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de todos los Estados representados, examinó cada una de las propuestas sobre los puntos que habrían de ser incluidos en las Recomendaciones finales. Se formaron también minigrupos para examinar algunos puntos en concreto y se formó asimismo una Comisión de Coordinación y un grupo sobre cuestiones financieras (31).

f) Las consultas preliminares de Helsinki terminaron con la adopción por los delegados asistentes de unas Recomendaciones finales, dirigidas a los Gobiernos participantes, que determinaban de forma conclusiva las fases y organización de la CSCE, así como el orden del día de los debates que en ella se realizaran (32). El documento establecía, como ya se ha indicado, definitivamente en tres, el número de fases de la Conferencia. La primera, a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, comenzaría en Helsinki, el 3 de julio de 1973, y en ella se adoptarían las reglas de procedimiento, el orden del día y las instrucciones para los órganos de trabajo de la Conferencia, de acuer-

(31) Se formaron minigrupos sobre los problemas del Mediterráneo y sobre los problemas de la seguridad política, entre otros.

(32) El texto puede verse en: «Relazioni Internazionali», núm. 27/1973, págs. 730 a 733.

do con las propias Recomendaciones finales. En esta primera fase se fijaría la fecha de inicio de la segunda fase, a celebrar en Ginebra, fase ésta durante la cual desarrollarían, a su vez, su labor un cierto número de comisiones y subcomisiones especializadas, de acuerdo con las instrucciones, también indicadas en las Recomendaciones finales. La labor de estos órganos sería centralizada por un comité de coordinación, compuesto por representantes designados por los ministros de Asuntos Exteriores, la cual se reuniría periódicamente durante dicha segunda fase, recogería los proyectos de declaración, recomendación, resolución y otros documentos presentados por las comisiones y subcomisiones, y, teniéndolos en cuenta, elaboraría recomendaciones dirigidas a los Gobiernos, en particular sobre la organización y desarrollo de la tercera fase, a celebrar en Helsinki, en fecha a determinar precisamente en la segunda fase.

El orden del día de la CSCE, tal como quedaba reflejado en las recomendaciones, daba a entender que los representantes estatales en las conversaciones preliminares se habían inclinado por la inclusión en él de la mayor parte de los puntos de debate sugeridos por las delegaciones, incluso los puntos sobre los que las polémicas habían sido más ásperas.

Así, entre los principios sobre cuya determinación y aceptación se discutiría en la segunda fase, se incluían como de particular importancia todos los propuestos por la URSS e Italia, más el principio de cooperación entre los Estados. Para tal determinación, se indicaba expresamente se tomaría en cuenta de forma particular la Declaración sobre los Principios de Amistad y Cooperación entre los Estados conforme a la Carta de las Naciones Unidas. Por otro lado, las recomendaciones establecían la conveniencia de dar consideración especial a las propuestas destinadas a dar aplicación al principio de prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, estudiando propuestas y elaborando métodos para la solución pacífica de controversias entre los Estados participantes. Asimismo hacían particular hincapié en la necesidad de considerar la correlación existente entre la seguridad en Europa y la seguridad en el Mediterráneo.

Por lo que respecta a la cooperación en los campos de la economía, de la ciencia y de la técnica y del medio ambiente, se indicaba la necesidad de que las discusiones tuvieran presentes los intereses de los países y regiones en vías de desarrollo, y asimismo la correlación estrecha entre la cooperación en Europa y en el área del Mediterráneo. Una referencia repetida se hacía a la conveniencia de considerar la utilidad que pudieran prestar las organizaciones regionales ya existentes, competentes en todas estas materias; y se indicaba expresamente que los métodos y medios que facilitarían el intercambio comercial se determinarían teniendo en cuenta «la diversidad de los sistemas económicos y políticos, y bajo la condición de reciprocidad de beneficios y obligaciones». Además, de manera especial, se indicaba la posibilidad de que se discutieran los problemas generales relativos al tratamiento de la nación más favorecida. Finalmente, la insistencia soviética consiguió que se indicara, también de manera expresa, que las propuestas que sobre todos estos temas elaborara la Comisión, se basarían «en el pleno respeto a los principios» más arriba indicados.

Esta última referencia se repetía en el capítulo dedicado a la cooperación en el sector humanitario y en otros sectores, en que se indicaba expresamente: «La comisión, en el documento final, formulará propuestas pertinentes basadas en el pleno respeto de los principios que regulan las relaciones entre los Estados participantes.»

En cuanto a la continuidad de las labores de la Conferencia, las recomendaciones finales se remitían al examen y a las consiguientes recomendaciones que sobre el tema hiciera el Comité de coordinación previsto. Es importante señalar también, dentro de estas recomendaciones finales, la previsión de que la Conferencia recibiría, de la forma que se establezca, las opiniones de los Estados no participantes, en particular de Estados mediterráneos, que ya habían dado a conocer su punto de vista a la Conferencia (esto es, Argelia y Túnez) (33).

Por último, las reglas de procedimientos previstas para la organización y desarrollo de las fases de la Conferencia presentaban muchos puntos de contacto con las ya indicadas en torno a la celebración de las consultas preliminares (34).

B. Fases de la Conferencia.

a) Primera fase.

Conforme a lo indicado en las recomendaciones finales de Helsinki, la primera fase de la CSCE se celebró en la capital finlandesa del 3 al 7 de julio de 1973. Asistieron a ella delegaciones de todos los países que habían participado en las conversaciones preliminares, a los que se unió la delegación de Mónaco (35).

Los ministros de Asuntos Exteriores, jefes de las delegaciones, pronunciaron discursos en los que expusieron las posturas de sus Gobiernos sobre el significado y la futura labor de la CSCE (36). De las declaraciones entonces realizadas merecen destacarse las siguientes:

El ministro de Asuntos Exteriores de la URSS insistió en la importancia de los principios sobre los que debería fundarse la seguridad europea. Estos principios, «dotado cada uno de ellos de un significado independiente», constituyen normas generalmente aceptadas en las relaciones entre los Estados y al mismo tiempo refleja la concreta especificidad política de Europa. Sin menoscabar la importancia de los demás principios, Gromyko destacó de nuevo el principio de la «inviolabilidad de las fronteras». Por otro lado, insistió en que la cooperación en el campo cultural y en el desarrollo

(33) Los párrafos correspondientes decían textualmente: «b) Contribuciones. La Conferencia y sus órganos de trabajo tomarán conocimiento, de la manera que ellos establezcan, de las opiniones de Estados no participantes sobre diversos puntos del orden del día. Los Estados de las regiones adyacentes a Europa... y, en particular, aquellos Estados mediterráneos que ya han expresado su interés en dar a conocer su propio punto de vista a la Conferencia, son los que este capítulo contempla particularmente. El Comité de coordinación puede decidir, por consenso, las modalidades, según las cuales los órganos de trabajo de la Conferencia pueden consultar a las organizaciones internacionales competentes, respecto a los diversos puntos del orden del día.»

(34) Preciséndose con mucho más detalle las reglas relativas a la Presidencia de cada una de las fases de la Conferencia, al Secretariado ejecutivo para las cuestiones técnicas, a las lenguas de trabajo, a las mociones de orden y a algún otro punto. Por otro lado, el capítulo 7 de las recomendaciones contenía una serie de disposiciones financieras sobre la distribución de los gastos de la Conferencia entre los países participantes y sobre el sistema de financiamiento.

(35) Sobre esta fase: «Relazioni Internazionali», 28/1973. DAVY, R.: «Helsinki: two concepts of détente», *The World Today*, august 1973. Sobre Mónaco, supra, nota 17.

(36) El texto de estos discursos puede verse en «Relazioni Internazionali», 28/1973, págs. 754-761, y en «Europa Archiv», 16/1973, D 427 a D 472.

de contactos entre las personas e intercambio de informaciones se deberían repasar sobre todos los principios de soberanía y de no ingerencia, manteniendo así un respeto a «las leyes, usos y tradiciones de los otros países».

Por su parte, los ministros de Francia y de la República Federal Alemana insistieron en que Europa no puede ser considerada una zona especial en la que el Derecho Internacional no pueda ser aplicado completamente o en la que se apliquen principios jurídicos especiales. Al respecto, Walter Scheel afirmó textualmente: «No podemos hacernos la ilusión... de que aquí se está construyendo el nuevo edificio de un Derecho Internacional europeo. Las normas fueron ya establecidas hace veintiocho años en la Carta de las Naciones Unidas. Ahora queremos asegurar su respeto en Europa. Incluso sólo esto sería una gran conquista, que exigirá todavía mucho trabajo en el ámbito de la Conferencia... Debemos renunciar a la ambición de una original obra de codificación regional.» El propio ministro alemán indicó también, una vez más, que ningún principio que fuera aprobado en la Conferencia podría significar la prohibición de un cambio pacífico de las fronteras europeas, realizado de común acuerdo. La posibilidad de tal cambio debe ser mantenida para la creación de una Europa unida y para la reunificación alemana. El secretario de Estado norteamericano, Rogers, indicó por su parte cuánto había contribuido a la aproximación entre los Estados europeos el reciente mejoramiento de las relaciones entre su país y la URSS. Expresamente, afirmó: «Reconocemos... que la cuestión de la seguridad y la cooperación europeas no puede y no debe ser resuelta sólo por los Estados Unidos y por la Unión Soviética. Y es por esto que nuestros dos países participan en esta Conferencia» (37).

Todas estas declaraciones añaden escasos puntos de reflexión a los que se puedan realizar sobre las recomendaciones finales de Helsinki. Era claro tanto para los occidentales como para los socialistas que la verdadera discusión de los problemas correspondería a la segunda fase de la Conferencia. Por eso, aun en contra de los iniciales deseos soviéticos, el comunicado final de esta primera fase fue corto y poco expresivo. De él se pueden destacar los siguientes puntos: a) La adopción en su totalidad de las recomendaciones de Helsinki, sobre las que, aun no habiendo sido incluidas como anexo al comunicado final, se indicaba que se encontraban «a disposición del público». b) La indicación de que no se había logrado acuerdo sobre el modo en que la Conferencia podría examinar las opiniones expresadas por Estados no participantes en ella, en torno a puntos de orden del día, en particular en relación a la demanda formulada por Malta y España en favor de Argelia y de Túnez, y también a otros Estados ribereños del Mediterráneo (38). c) La determinación de que la segunda fase

(37) El señor López Rodó, ministro de Asuntos Exteriores de España, pronunció su discurso el día 4 de julio. Entre otros puntos, recordó de nuevo que la adhesión española a los principios que informan las relaciones entre los Estados de Europa no comportan de ninguna manera la aceptación del *status* «colonial» de Gibraltar, único que «subsiste en la Europa de 1973», e insistió en la importancia de la seguridad en el Mediterráneo, en relación a la seguridad europea en su conjunto. Estos puntos ya habían quedado claros por parte de España en las conversaciones preliminares (vid. GORGIA, *loc. cit.*, pág. 349). El discurso del ministro español puede verse en *Ya*, del 5 de julio.

(38) Textualmente, decía el párrafo 7 del Comunicado final: «Los Ministros han examinado el modo en que la Conferencia podría tomar conocimiento de las opiniones expresadas por los Estados no participantes sobre diversos puntos del orden del día. Este problema ha sido examinado en particular en relación con la demanda formulada por Malta y España en favor de Argelia y Túnez. También ha sido examinado en

de la CSCE comenzaría el día 17 de septiembre de 1973, y que previamente a esa fecha la Comisión de coordinación se reuniría, también en Ginebra, para establecer las comisiones y subcomisiones y el régimen de trabajo de la indicada segunda fase.

Por otro lado, durante esta primera fase, diversas delegaciones presentaron propuestas sobre diversos puntos del orden del día (39).

b) Segunda fase.

El Comité de coordinación, conforme a lo establecido en la primera fase, desempeñó sus tareas en Ginebra, del 29 de agosto al 18 de septiembre, fecha esta última en que dio comienzo la segunda fase. El Comité, a lo largo de su labor preparatoria, adoptó resoluciones sobre algunos puntos, más concretamente: a) Sobre la organización del trabajo. A este respecto, creó tres grandes comisiones, subdivididas en once subcomisiones y en un grupo especial de trabajo. La primera Comisión quedó encargada

relación a otros Estados no participantes ribereños del Mediterráneo. Por el momento, no se ha alcanzado acuerdo alguno.»

(39) Una reproducción detallada de estos documentos puede verse en «Europa Archiv», cit., D 472 a D 493. Entre los países occidentales destacaron las propuestas de la R. F. A., Francia y el Reino Unido. Las de la R. F. A. se referían al establecimiento de líneas básicas para promover la cooperación industrial (en este punto destacaba la inclusión de una referencia expresa a «acuerdos apropiados sobre tribunales arbitrales internacionales, cuyas decisiones fueran obligatorias en todos los países»), la determinación de bases para la adopción de resoluciones sobre la reunión de familias, la mejora de las condiciones de trabajo de los periodistas de un Estado en el territorio de otro y la fundación de un foro para contactos científicos internacionales. Las propuestas del Reino Unido se referían, por su parte, al examen del posible establecimiento de un programa europeo conjunto de televisión, para discutir sobre política exterior; a la creación de una nueva revista internacional europea, a la aportación de información en el campo de la economía y del comercio, a la mejora de las posibilidades y de los contactos de negocios y a las «confidence building», en especial la notificación de grandes maniobras militares y grandes movimientos de tropas, dándose particular importancia a la opinión del Estado, que de alguna forma se considerara afectado por aquéllas y reclamara información. Francia presentó un amplio programa para el desarrollo del intercambio y la cooperación culturales entre los países europeos y sobre cooperación en el ámbito de la ciencia.

Varios países socialistas presentaron también propuestas. Así, la Unión Soviética se refirió en la suya a las bases de la seguridad en Europa y a los principios válidos para regular las relaciones entre los Estados europeos. Frente a sus anteriores tomas de posición, lo más destacado de esta nueva propuesta soviética se encuentra en la expresa referencia allí contenida a las conversaciones sobre reducción de tropas y armamentos en Europa central, referencia que, por otra parte, no pasa de ser una mera afirmación de la esperanza de que aquéllas lleguen a buen fin. La propuesta conjunta húngara-alemana oriental contiene una «explicación general» sobre el desarrollo de la cooperación en el terreno de la economía, comercio, ciencia, técnica y protección del medio ambiente. Aparte de la repetida inclusión del examen del posible establecimiento de la cláusula de la nación más favorecida, se hacía referencia expresa al desarrollo de la cooperación, conforme a las recomendaciones de la Conferencia, a través de acuerdos bilaterales y multilaterales, indicando así, en lo que se refiere a este conjunto de problemas, la posición de los países socialistas sobre la obligatoriedad de las recomendaciones finales de la Conferencia en su tercera fase. Por su parte, la propuesta conjunta polaco-búlgara se refería a reglas básicas para el desarrollo de la cooperación cultural, contactos e intercambio en materia de información. Aparecía en ella una aceptación más bien tímida del desarrollo de contactos entre jóvenes y asimismo contactos de carácter familiar y profesional. La propuesta checa se refería a la creación de un Comité consultivo en materia de seguridad y cooperación en Europa que sirviera de centro de contacto e intercambio de información en tales materias. Finalmente, Yugoslavia presentó una declaración sobre los principios válidos para regir las relaciones entre los Estados participantes. Junto a los principios indicados por los otros Estados, incluía, además, expresamente, el principio jurídico internacional de la cooperación entre los Estados.

de las cuestiones relativas a la seguridad en Europa (40). La segunda, de examinar la cooperación en los campos de la economía, de las ciencias, de la técnica y del medio ambiente (41) y la tercera, de examinar los problemas de la cooperación en los terrenos humanitarios y en otros campos (42). Por lo demás, el propio Comité de coordinación quedó encargado de examinar la cuestión de la «posible continuidad de la Conferencia». b) Sobre la audición por la CSCE de los puntos de vista de los países no participantes, de acuerdo con la referencia a las «contribuciones» que tales países pudieran dar a la Conferencia, según los párrafos 56 y 57 de las recomendaciones finales de Helsinki. Según la decisión final del Comité, adoptada conforme a un texto propuesto por España, las «contribuciones» deberían ser presentadas por escrito y no serían seguidas de debate. Además, el deseo de un Estado no participante de dar a conocer su punto de vista, debería ser manifestado antes del 18 de septiembre. Dentro de plazo manifestaron tal deseo Siria, Egipto, Marruecos e Israel. Estos países, junto con Argelia y Túnez, fueron efectivamente oídos por la Conferencia conforme a un calendario de audiciones que el Comité elaboró y que abarcaba un período comprendido entre el 12 de octubre y el 13 de noviembre (43).

La segunda fase de la CSCE se ha desarrollado hasta ahora en tres sesiones: primera, del 18 de septiembre al 14 de diciembre; segunda, del 15 de enero al 5 de abril, y tercera, del 22 de abril hasta el momento.

A falta del texto de los documentos presentados por las delegaciones durante esta fase, así como de una referencia detallada del desarrollo de las sesiones y de los debates que en ellas han tenido lugar, se puede, sin embargo, con los datos de que se dispone (44) señalar que las posiciones parecen encontrarse en el momento actual en la siguiente situación:

a) Se ha abierto camino la idea de celebrar la tercera fase de la Conferencia al más alto nivel, de jefes de Estado y de Gobierno, como era el deseo, señaladamente, de la URSS.

b) La oposición, francesa principalmente, a la creación de un comité consultivo, encargado de centralizar la aplicación de las recomendaciones de la CSCE en materia de seguridad, ha impedido el acuerdo sobre este punto.

c) Existe prácticamente acuerdo completo sobre el contenido a dar a las recomendaciones que elabore la Comisión segunda y sus subcomisiones. En este punto,

(40) Esta Comisión comprende dos subcomisiones y el grupo especial de trabajo. Una primera subcomisión, conocedora de los principios fundamentales que cada Estado debe respetar y aplicar en sus relaciones con los demás Estados. Una segunda subcomisión, que se ocupa de las «confidence building». Y el grupo especial encargado de examinar las proposiciones que tengan por objeto el arreglo pacífico de controversias. (Vid. *Le Monde*, 19 de septiembre de 1973.)

(41) Formada por cinco subcomisiones, encargadas, respectivamente, de los Intercambios comerciales, de la cooperación industrial y de los proyectos de interés común, de la ciencia, de la técnica del medio ambiente y de la cooperación en otros sectores.

(42) Formada por cuatro subcomisiones, encargadas de los contactos entre las personas, de la información, de la cooperación e intercambios en el terreno de la cultura y de la cooperación e intercambios en el terreno de la educación.

(43) *Le Monde*, loc. cit. «Relazioni Internazionali», 41/1973.

(44) «Relazioni Internazionali», 49/1973. *Le Monde*, 16 enero 1974 y 20 abril 1974. «Europa Archiv», 1/1974.

la inclusión de la cláusula de la nación más favorecida parece cada vez más improbable.

d) Se han realizado grandes progresos sobre las recomendaciones que elabora la tercera Comisión y sus subcomisiones. Los países occidentales han aceptado la idea soviética de encabezar estas recomendaciones con un preámbulo en que se afirme de forma expresa la vigencia en toda materia de los principios de soberanía nacional, no ingerencia y respeto a las leyes y costumbres de los Estados.

e) En cuanto a los temas objeto de examen, por la primera Comisión se ha llegado a un acuerdo sobre la afirmación expresa del principio de inviolabilidad de las fronteras, pero, al mismo tiempo, también sobre la inclusión de la posibilidad de una modificación pacífica de tales fronteras.

4. PERSPECTIVAS DE LA CSCE

Dando por supuesto, lo que parece sumamente probable en el estado actual de la situación internacional, que la segunda y la tercera fases de la CSCE lleguen a buen término, las perspectivas que ofrece el resultado final de la Conferencia son, a modo de esbozo, las siguientes:

Las propuestas que el Comité de coordinación envíe a la tercera fase de la Conferencia, para su adopción por ésta, incluirán ante todo una declaración de principios que confirmará expresamente la aplicación en el ámbito europeo de los Principios de la Carta de las Naciones Unidas, con una probable referencia expresa a los principios de amistad y cooperación entre los Estados, y sin que aparezca ninguna novedad entre tales principios ni, desde luego, referencia alguna a un regionalismo europeo de algún tipo. Los principios aceptados serán todos los incluidos en el comunicado final de las reuniones de Helsinki, pero enumerados en un orden encabezado probablemente por el principio del respeto a la soberanía e integridad territorial de los Estados, inviolabilidad de las fronteras con alusión a un posible cambio establecido por medio de un acuerdo entre las partes y no ingerencia en los asuntos internos.

Por otro lado, las propuestas del Comité incluirán proyectos de recomendación sobre el desarrollo de la cooperación económica en los campos comercial e industrial. Parece probable una referencia particular al establecimiento de proyectos en común para la explotación de materias primas y fuentes de energía y protección del medio ambiente. Asimismo a la toma en consideración de la situación de determinadas regiones europeas menos desarrolladas. Todo parece indicar que la puesta en práctica de estas recomendaciones será dejada por la CSCE a los acuerdos bilaterales o multilaterales que los Estados participantes en la Conferencia concluyan en su día. Finalmente, a estas alturas es ya evidente que no será incluida una referencia a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, pese a los deseos soviéticos.

En cuanto a los contactos entre los hombres y el intercambio de información y de ideas y cooperación en el campo de la cultura, ciencia, tecnología y educación, junto a la afirmación general de su conveniencia y promoción y a la precisión particular para alguno de los puntos, es muy probable que se indique de forma expresa que los contactos deberán desarrollarse «con respeto a las leyes y costumbres de cada país», de acuerdo con los deseos de la Unión Soviética. En algún punto, como se ha indicado,

el acuerdo ha sido mayor, como, por ejemplo, en lo referente al desarrollo de contactos entre hombres ligados por lazos familiares o con ocasión de la constitución de dichos lazos, los contactos entre jóvenes y la cooperación en lo que respecta a la concesión de mayores facilidades a los periodistas de uno y otro bloque para desarrollar sus tareas informativas en los países de la otra zona. Muy probablemente todos estos puntos quedarán reflejados en las recomendaciones finales, cuyo desarrollo quedará también a los acuerdos bilaterales o multilaterales que concluyan en su día los Estados participantes.

En lo referente a la continuidad de la labor de la Conferencia, parece más probable la previsión general de posibles contactos periódicos entre los países participantes, o incluso la celebración de conferencias periódicas, que el establecimiento de un organismo permanente encargado de dar ejecución a las recomendaciones y directrices establecidas.

Todo indica, asimismo, que no se establecerá por el momento un mecanismo obligatorio de solución pacífica de controversias entre los Estados europeos. La afirmación del principio correspondiente, unida a la del principio referente a la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, será seguramente considerada suficiente, en contra de los deseos expresados ante todo por Suiza.

Finalmente, es muy probable que se destaque la relación estrecha entre la seguridad en Europa y en el Mediterráneo, pudiendo indicarse incluso que los principios aplicables a las relaciones intraeuropeas se apliquen también a las relaciones entre los Estados europeos y los mediterráneos (45).

En cuanto a las «confidence buildings», la URSS se ha mostrado en los últimos meses contraria a la admisión de la notificación previa de movimientos militares, pero acepta, aunque con reservas, la notificación previa de maniobras militares y el intercambio de observadores. En este punto, pues, el acuerdo parece todavía laborioso de conseguir (46).

Las perspectivas son, pues, teniendo en cuenta los esfuerzos realizados, decepcionantes

(45) *Le Monde*, 30 marzo 1974. «Relazioni Internazionali», 17/1974. Siria, Argelia, Túnez, Israel, Egipto y Marruecos fueron oídos de nuevo por la Conferencia entre la última semana de marzo y la primera de abril.

(46) «Relazioni Internazionali», 17/1974.

CRONICAS

