

**LA CONFERENCIA SOBRE MEDIDAS PARA FOMENTAR LA CONFIANZA
Y SEGURIDAD EN EUROPA (CSBM), DENTRO DEL PROCESO DE
LA CONFERENCIA SOBRE LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN
EN EUROPA (CSCE)**

Por DON JESÚS SALGADO ALBA
Contralmirante

Orígenes de la CSBM

La CSBM, como foro de diálogo y negociación con personalidad propia y diferenciada, nació el día 9 de marzo de 1989 en Viena como consecuencia de un «mandato» de los 35 países miembros de la CSCE. El texto oficial en español de este «mandato» aparece en el Anexo 1-I, p. 113 (1).

De la lectura del texto del mandato se pueden seleccionar los siguientes puntos básicos de la CSBM:

- a) La finalidad de las negociaciones CSBM, consiste en reforzar e incrementar «los resultados ya obtenidos» de la Conferencia de Estocolmo, cuya denominación, verdaderamente prolija y bastante confusa fue: «Conferencia sobre Medidas para Fomentar la Confianza y la Seguridad, así como el Desarme en Europa». A la hora de adoptar una sigla para «etiquetar» esta Conferencia de Estocolmo, —una de las

(1) En esa fecha eran 35 los países integrantes de la CSCE. Hoy son 34 debido a la desaparición de la RDA el día 3 de diciembre de 1990, como consecuencia de la unificación alemana.

labores más engorrosas y a la vez indispensable en el enmarañado «mundo de las conferencias internacionales» es etiquetar con siglas cada Conferencia— se decidió «tirar por el camino de enmedio» y denominarla sencillamente Conferencia de Desarme Europeo (CDE) en lenguaje condensado. Es decir, que la CSBM de Viena es continuación de la CDE de Estocolmo, pero sólo en un aspecto: el de fomentar medidas de seguridad y confianza, sin intervenir en problemas de desarme, pues para ello se creó simultáneamente otra Conferencia, la Negociación sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa CFE (*Negotiation on Conventional Armed Forces in Europe*) (2).

- b) El objetivo principal de la CSBM es concretamente, «reducir el riesgo de confrontación militar en Europa». Es decir, que las medidas que se propongan en la CSBM han de circunscribirse a:
 - 1) Reducir el riesgo de confrontación militar.
 - 2) En un espacio geográfico definido: Europa. En el «mandato» no se definen explícitamente los límites de ese «espacio geográfico europeo» objeto de las «medidas de seguridad y confianza», pero sí se define implícitamente, como veremos a continuación profundizando en el análisis del «mandato».
- c) Las limitaciones del ámbito de la CSBM deberán ser las ya explicadas *mutatis mutandi* en las «decisiones» de la «Conferencia madre» de todas las que se están celebrando en Viena: la CSCE. Una de estas «decisiones» consiste en que el término Europa se entenderá siempre como «el espacio geográfico comprendido entre el Atlántico y los Urales (ATTU)» y, en consecuencia, el riesgo de confrontación militar en este espacio geográfico únicamente puede ser de tipo «aérotérrestre» desarrollado por Fuerzas Aéreas y Fuerzas Terrestres, quedando, por tanto, excluido el espacio marítimo y las Fuerzas Navales. Esta interpretación del «mandato» para desarrollar las negociaciones CSBM, es la aceptada por las potencias occidentales y en especial por los Estados Unidos que no admiten incluir en las negociaciones ningún tipo de Fuerzas Navales ni de espacios marítimos, en contra del parecer de la Unión Soviética secundada, hasta la caída del muro de Berlín, por los países del Pacto de Varsovia (PAV), que sí desearían incluir en las conversaciones CSBM temas marítimos y Fuerzas Navales.

(2) La adopción de la sigla CFE para estas «Negociaciones» (que no Conferencia) fue pintorescamente laboriosa. En principio fue adoptada la sigla CAFE (*Conventional Armed Forces Europe*), pero dado que la sede es Viena, ciudad de reconocida afición por las divertidas reuniones en sus famosos cafés, se optó, para soslayar posibles ironías, sustituir CAFE por CFE.

- d) La sede y la fecha de iniciación de la CSBM, es Viena y las conversaciones comenzaron con una sesión plenaria de los 35 países miembros, el día 9 de marzo de 1989. El «mandato» no fija fecha alguna de terminación de la Conferencia, pero ordena que en la «Reunión de seguimiento» (*Follow-up Meeting*) que se celebrará en Helsinki a partir del 24 de marzo de 1992, se dará cuenta de los progresos alcanzados en estas negociaciones.

En resumen, observamos que el «mandato» para iniciar y desarrollar las conversaciones de la CSBM, constituye un paso importante en el desarrollo de la CSCE, origen, fundamento y referencia de todos los procesos en marcha relativos al control de armamentos convencionales y medidas de confianza en el espacio europeo. Es por ello necesario e imprescindible, para efectuar un análisis en profundidad de la CSBM, estudiar previamente, aunque sólo sea en forma condensada y esquemática, el proceso del nacimiento y desarrollo de la CSCE desde su creación en el año 1972 hasta el momento actual, es decir, durante sus dieciocho años de vida compleja, variable y, en cierto modo enmarañada.

La CSCE. Proceso de desarrollo

La idea de convocar una gran Conferencia con la participación del mayor número posible de países para promover un eficaz proceso de distensión en el continente europeo, surgió por iniciativa de la Unión Soviética secundada por los países del PAV en el mes de octubre de 1972.

En esa fecha la OTAN aceptó, tras ocho años de resistirse a ello, la propuesta del PAV para iniciar consultas multilaterales con el fin de llegar a la convocación de una «Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa».

La idea, pues, de crear la CSCE fue de la Unión Soviética respaldada unánimemente —como era obligado en aquellos tiempos— por sus satélites del PAV. El claro, pero inconfesado, objetivo que desde el inicio de la década de los años 60 perseguía la Unión Soviética proponiendo a Occidente convocar una conferencia multilateral sobre la «seguridad europea» —expresión creada por la diplomacia soviética— no era otro que el obtener un respaldo internacional al trazado de las fronteras que habían surgido en Europa tras la derrota alemana, trazado que era sumamente beneficioso para la Unión Soviética que se había anexionado territorios anteriormente independientes (los países Bálticos), o que habían pertenecido a Polonia, a Alemania y a otros países.

Lógicamente los países occidentales, con Estados Unidos al frente, se opusieron a la convocatoria de tal conferencia adivinando los propósitos soviéticos; pero la machacona tenacidad de la diplomacia soviética de entonces —años 60— fue minando la resistencia occidental a través de un «proceso de persuasión» cuyos hitos fundamentales fueron los siguientes:

- En julio del año 1966 el PAV reunido en Bucarest propone la convocatoria de una «conferencia general europea» sobre «cuestiones de seguridad y de cooperación». Los países de la OTAN no se dan por aludidos y la propuesta cae en el vacío.
- Tres años más tarde, en el año 1969, pasado un año de la invasión de Checoslovaquia por el Ejército rojo de la Unión Soviética, el PAV vuelve a insistir en una reunión de los representantes de todos los países europeos, alineados y no alineados, interesados en establecer las modalidades y el «orden del día» de una conferencia «paneuropea», que podría tener lugar en Helsinki al año siguiente. Los países de la OTAN, tras varios meses de titubeos, admiten establecer contactos multilaterales para regular el *status* de Alemania y de Berlín así como para tratar de la reducción de armamento en Europa.
- Entre agosto del año 1970 y septiembre del año 1972 se establecen los tratados germano-soviéticos y germano-polacos sobre fronteras entre estos países y se concluye el acuerdo cuatripartito sobre Berlín. La Unión Soviética acepta la demanda norteamericana de abrir, a partir del año 1973 las conversaciones Reducciones Mutuas y Equilibradas de Fuerzas MBFR (*Mutual and Balanced Force Reductions*) sobre reducción de armas convencionales.
- El día 9 de noviembre del año 1972, el Gobierno finlandés, impulsado por la Unión Soviética, circula una invitación a todos los países de Europa, a los Estados Unidos, a la Unión Soviética y al Canadá para celebrar una reunión preparatoria en Helsinki, sobre una denominada «Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa».
- En junio del año 1973 la OTAN acepta abrir consultas multilaterales que desembocan en la convocatoria de la primera CSCE, en Helsinki, comenzando las conversaciones sobre ésta, conversaciones que duran hasta el año 1975.
- El día 1 de agosto del año 1975 se firma, por los 35 países miembros de la CSCE, la famosa Acta Final de Helsinki (AFH), documento básico de la CSCE que comentaremos más adelante, pues en él se encuentran las raíces de la CSBM.

La CSCE, nació con varios vicios de origen, tales como su carácter no jurídico, ya que los acuerdos contenidos en el AFH no tienen fuerzas de

obligación, la necesidad de consenso..., etc. Pero quizás el más importante problema de fondo, que afecta a la misma esencia político-militar de la Conferencia fue, y sigue siendo, la oscura definición de su objetivo. La misma denominación de la Conferencia contiene, en síntesis, este «pretendido» objetivo: alcanzar una situación de «seguridad» y «cooperación» en Europa (*Security and Cooperation in Europe*).

El problema de fondo reside, a nuestro parecer, en que una «situación de seguridad», entendiendo por seguridad, «el mantenimiento de la paz en libertad mediante medios políticos y capacidad militar suficiente para evitar la guerra y proporcionar una defensa efectiva», según la doctrina de la OTAN claramente expresada en el documento «Concepto comprensivo de la Alianza» —mayo 1989— «no se puede alcanzar a través de una “Conferencia Internacional de Negociación”» como en la CSCE y todas sus múltiples derivadas, sino mediante «un instrumento operativo con capacidad de acción política y militar» que en el nivel de cada país es su Defensa nacional y en el nivel de cada coalición es, en el Occidente la OTAN y en el mundo o bloque Oriental era, hasta hace poco el PAV. Es decir que la CSCE «no puede» garantizar «ni defensa» ni la «seguridad» de ningún país ni de ninguna Alianza. Lo que sí puede garantizar, y lo ha hecho con verdadero éxito hasta ahora, y probablemente lo seguirá haciendo es la «distensión», la cual facilita la seguridad pero la «garantiza». Lo único que garantiza la seguridad es una Defensa nacional basada en capacidades políticas y militares, en el nivel individual de cada país, o una Alianza con esas mismas capacidades, en el nivel sepranacional, como es la OTAN. Por esta razón ni la CSCE, ni ningún tipo de conferencia o foro de negociación puede en absoluto sustituir ni a la OTAN, ni mucho menos a la Defensa nacional de cada país.

La introducción de la palabra «seguridad» en la denominación de la CSCE fue, a nuestro juicio, un lamentable error conceptual que ha provocado, está provocando y seguirá provocando, consecuencias y expectativas erróneas, como hemos de ver a lo largo de este estudio. En nuestra opinión el nombre de esta Conferencia debería haber sido «Conferencia para la Distensión y la Cooperación en Europa» que es la que encaja perfectamente en su objetivo.

Acarado este «problema de fondo» que consideramos de fundamental importancia en el presente trabajo y que surgen con frecuencia en los análisis que siguen, continuaremos con la descripción del proceso de creación y desarrollo de la CSCE y sus conferencias derivadas.

Superados los obstáculos y dificultades que se enfrentaron a la convocatoria de la CSCE, como ya hemos visto, se llegó, tras prolijas conversaciones al

AFH el día 1 de agosto del año 1975, firmada por 35 Estados cuya relación aparece en el Anexo 1-II, p. 113. De estos 35 países, 16 pertenecen a la Alianza Atlántica (grupo OTAN), 7 al Pacto de Varsovia (grupo PAV) y los restantes 12 componen al grupo de países neutrales o no alineados (grupo NNA).

En sus dieciocho años de existencia la CSCE se ha desarrollado a través de seis fases, la inicial fase constituyente y las cinco siguientes de seguimiento o desarrollo. Cada una de estas fases ha dado lugar a un «Documento conclusivo» en el que se reúnen los resultados alcanzados. En cada fase la Conferencia ha tenido su sede en una capital europea en cada momento. Estas fases, que analizaremos a continuación, son las siguientes:

- *Fase constituyente*. Sede: Helsinki. Período: 1972-1975. Documento conclusivo: Acta Final de Helsinki.
- *Primera fase de seguimiento*. Sede: Belgrado. Período: marzo de 1975-noviembre de 1980. Documento conclusivo: Acta Final de Belgrado 1980.
- *Segunda fase de seguimiento*. Sede: Madrid. Período: 1980-1983. Documento conclusivo: Documento de Madrid 1983.
- *Tercera fase de desarrollo*. Sede: Estocolmo. Período: 1984-1986. Documento conclusivo: Documento de Estocolmo 1986. Nace la CSBM.
- *Cuarta fase de seguimiento*. Sede: Viena. Período: 1986-1989. Documento conclusivo: Documento de Viena 1989.
- *Quinta fase de desarrollo y nuevas negociaciones*. Sede: Viena. Período: 1989-1992. Negociaciones en marcha: CSBM y CFE. Documento conclusivo: Tratado de Desarme Convencional en Europa firmado en París el día 19 de noviembre de 1990.

Veamos a continuación el desarrollo de cada una de estas seis fases sucesivas de la CSCE, los resultados obtenidos en cada una de ellas, los «mandatos» que han sido promulgados y todo ello enfocado primordialmente a las «Medidas para el Fomento de la Seguridad y Confianza en Europa», objeto de este trabajo.

Fase constituyente de la CSCE

Las negociaciones CSCE se iniciaron, como se ha dicho, en Helsinki, el día 22 de noviembre de 1972. En ellas participaron los ya reseñados 35 países (Anexo 1-II, p. 113). En la gran sesión inaugural se establecieron las normas que iban a presidir los trabajos. Estas normas fueron esencialmente dos: la primera y principal fue la de que todos los acuerdos deberían adoptarse por consenso, o lo que es lo mismo, por unanimidad entre los 35 países miembros.

Esta norma presenta un aspecto positivo y otro gravemente negativo. El aspecto positivo consiste en que los acuerdos que se alcanzasen, al ser por unanimidad, contenían una notable «fuerza moral» para su cumplimiento, aunque no una «fuerza real» de obligación jurídica ya que, hasta ahora, nunca se ha llegado a establecer ningún «tratado internacional de obligado cumplimiento», en el marco de la CSCE. Todos los documentos producidos contienen «recomendaciones» o «compromisos» aceptados por los 35 países miembros que cumplirán de acuerdo con su buena voluntad y espíritu de cooperación; pero sin verse sujetos a sistema alguno de coacción.

Es decir, lo acordado en el marco de la CSCE compromete a los países miembros, pero no obliga. El aspecto negativo del consenso consiste en que basta que un país se oponga a una determinada «propuesta» para que ésta fracase, lo cual, a parte de complicar y frenar enormemente los procesos negociadores, impide alcanzar acuerdos de gran interés para la mayoría, o la inmensa mayoría, si existe una minoría, por mínima que sea (incluso de un solo voto en contra) para hacerlas fracasar. En consecuencia puede afirmarse que el método del «consenso total» en la toma de decisiones para llegar a acuerdos hace que la CSCE y sus Conferencias derivadas, hasta ahora, adolezcan de la necesaria fuerza de obligatoriedad para el cumplimiento de los compromisos alcanzados, si bien en algunos casos existe vinculación política y verificación. En estas condiciones resulta ilusorio atribuir a la CSCE capacidad alguna para basar en ella cualquier sistema eficaz de defensa y seguridad de un país o de un conjunto de países, como ya hemos apuntado anteriormente. Las negociaciones CFE si han finalizado en un tratado de desarme obligatorio, porque en ellas han intervenido, no los 35 países de la CSCE, sino los 16 de la OTAN y los 7 del PAV.

La segunda norma fundamental que presidió la fase constituyente de Helsinki de la CSCE, fue la de dividir el conjunto de temas que deberían abordarse en tres «subconjuntos» o «bloques» que coloquialmente recibieron la denominación de «cestos» (*baskets*). Estos famosos «tres cestos» fueron y son los siguientes:

- *Primer «cesto»*. Asuntos sobre «seguridad, desarme y confianza». En él se incluyeron todos los temas o cuestiones de carácter militar en general, medidas de confianza relativas e información sobre movimientos de fuerzas, capacidades tácticas y estratégicas, desarrollo de ejercicios y maniobras, control de armamentos, inviolabilidad de fronteras..., etc. Constituye el «cesto» principal de la CSCE y de él surgieron, más adelante, los «mandatos» para la creación de las tres «Conferencias de Seguridad y Confianza» subsidiarias: la CDE de Estocolmo, y las CFE y CSBM de Viena, objeto principal de este estudio.

- *Segundo «cesto»*. Cuestiones relativas a la cooperación en muy diversos campos como la economía, la ciencia, la tecnología y el medio ambiente. En él se buscaba potenciar la «distensión» entre los «tres bloques» de países participantes —grupo Occidental OTAN, grupo Oriental PAV y grupo neutral o no alineado NNA— mediante la cooperación para el desarrollo económico, científico, técnico, cultural y ecológico. No se incluían en él asuntos militares.
- *Tercer «cesto»*. Asuntos sobre derechos humanos. En él se incluyen temas sobre la libertad de información, de asociación, de movimientos de las personas, autodeterminación..., etc. Su carácter es eminentemente político y por ello resulta ser el de mayor transcendencia, para incidir sobre la situación política en los países satélites de la Unión Soviética, privados de libertades y sometidos a regímenes autoritarios de corte marxista bajo el control de Moscú. Este tercer «tercer cesto» estaba relacionado, en algunos aspectos, con el «segundo cesto» dedicado a la cooperación económico-científica.

De acuerdo con esta norma de «los tres cestos» los delegados de cada país se organizaron en tres grupos, cada uno de los cuales se dedicaba a negociar sobre el «cesto» correspondiente. Por este sistema se llegó a la redacción y firma del AFH de 1 de agosto de 1975, que pasamos a examinar.

El Acta Final de Helsinki (AFH)

El texto del AFH ocupa, en su versión española, (existen versiones oficiales en seis idiomas), setenta páginas en tamaño folio. De acuerdo con el embajador de España en la Conferencia, don Javier Rupérez, que intervino personalmente en su redacción «su farragosa literalidad es el resultado de un minucioso cuidado político y redaccional —que algunos despectivamente calificaron de “negociación sobre comas”— del que se estimó no sobrar ni faltar nada...» El Acta Final se produjo en un contexto de divergencias entre el Este y el Oeste (sigue diciendo el embajador Rupérez en su libro *Cooperación y Seguridad en Europa*, y su propósito fundamental fue el de coordinar las relaciones entre los dos mundos contrapuestos.

El farragoso texto del AFH se estructura en cinco grandes capítulos, a saber:

- 1.º Cuestiones relativas a la seguridad en Europa.
- 2.º Cooperación en materia de Economía, Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente.
- 3.º Cuestiones relativas a la seguridad y cooperación en el Mediterráneo.
- 4.º Cooperación en el campo humanitario y en otros campos.
- 5.º Continuidad de la Conferencia.

De estos cinco grandes capítulos son tres los que interesan para nuestro estudio, el primero (cuestiones relativas a la seguridad en Europa), el tercero (cuestiones relativas a la seguridad y cooperación en el Mediterráneo), y el quinto (continuidad de la Conferencia).

En el Anexo 1-III, p. 116, figuran los textos oficiales de estos tres capítulos, así como el preámbulo del AFH.

Cuando en agosto del año 1975, hace ya quince años, fue firmada el Acta, el acontecimiento fue celebrado como un gran éxito de la diplomacia de la Unión Soviética, que había conseguido, por fin, ver respaldadas sus «conquistas» en Europa durante la Segunda Guerra Mundial por un documento de categoría internacional que definía la «inviolabilidad» de las fronteras, lo cual satisfizo también a Polonia que veía confirmada la anexión de los territorios alemanes al este de la línea Oder-Neise. Leonid Brézhnev, el dictador soviético entonces, entonó un himno de gloria alabando el Acta Final como la «reconciliación de los pueblos». Los países NNA, también recibieron con satisfacción el AFH pues en ella se consagraba su intervención en la política de distensión en Europa. Los países de la Europa oriental, sometidos entonces a la férrea dominación soviética no hicieron más que obedecer los dictados de Moscú y sus gobernantes de entonces, todos ellos jefes de los partidos comunistas de sus naciones, celebraron también el éxito de la Conferencia de Helsinki sin prever en absoluto (como nadie lo hizo entonces), que en el Acta Final estaba el germen más profundo de lo que sería catorce años más tarde, en el año 1989, la gran revolución pacífica liberadora de sus pueblos con la caída de los partidos comunistas y su emancipación de la Unión Soviética.

En Occidente, en cambio, el AFH no produjo gran entusiasmo e incluso recibió duras críticas por parte de órganos de opinión de gran peso y altas personalidades políticas. El influyente periódico *New York Times* la calificó de «carnavalada». Raymond Arón, en una crítica lacerante, dijo que la CSCE era una «comedia». El famoso escritor Ionesco llegó a decir que se trataba de «un nuevo Munich» y el disidente soviético Soljenitsyne, fue más allá calificándola de «traición» de Occidente hacia el pueblo ruso sometido por los *sóviets*. Ni el presidente norteamericano Ford, ni su secretario de Estado Kissinger, creían en la CSCE ni en el AFH, que sólo habían aceptado por la presión de sus aliados europeos de la OTAN, en especial Alemania occidental gobernada entonces por Willy Brand enfrascado y encantado con su *ostpolitik*. De hecho, Kissinger ha sido siempre, y lo sigue siendo, un opositor a la CSCE. El único tema, de todo lo tratado en Helsinki, que los occidentales aceptaron de buen grado, sacrificando a él todos los demás fue el de los derechos humanos, integrante del famoso «tercer cesto» de

la CSCE, junto con el principio de «no ingerencia en los asuntos de los Estados».

Uno de los más renombrados expertos en asuntos internacionales y de defensa europeos, la analista francesa Claire Triani escribió hace poco en el diario izquierdista *Le Monde*, comentando la Cumbre de París de la CSCE, que «no es necesario recordar que estos dos principios consagrados por el AFH (el del respeto a los derechos humanos y el de la no ingerencia en los asuntos internos de otros Estados), fueron durante el decenio siguiente, alegremente violados por Moscú. Alegremente e impunemente, ya que la CSCE no prevé sanción alguna en caso de infracción de los acuerdos en ella tomados... acuerdos que, alcanzados mediante el método del consenso no tienen la fuerza jurídica de los tratados». Uno de los embajadores que representó a Francia en la Conferencia de Helsinki, Jacques Andreani, ha definido a la CSCE como «una máquina de guerra soviética dirigida contra Occidente y que se ha vuelto contra sus inventores».

A pesar de todo, el AFH, con todas sus graves imperfecciones, claudicaciones y confusionismos, puso en marcha el mecanismo de la CSCE que ha permitido hacer avanzar lentamente y a trancas y barrancas a esta institución, aún no institucionalizada, a lo largo de sus quince años de vida. En ella se encuentran las raíces y los gérmenes de todas las Conferencias y Negociaciones de ella derivadas, incluida la CSBM (*Confidence and Security Building Measures*) objeto de este trabajo, por lo cual es necesario analizar esas raíces que se contienen en los tres capítulos que figuran en el Anexo 1-III, p. 116.

Ya en el mismo preámbulo aparece el verdadero objetivo de la Conferencia al decir textualmente:

«Decididos en consecuencia... a ampliar y profundizar y a hacer continuo y duradero el curso de la distensión.»

El término «distensión» es el correcto, como ya se ha señalado anteriormente, para indicar la finalidad de la Conferencia y no el de «seguridad» que induce a confusión. Esta referencia a la «distensión» aparece en múltiples ocasiones a lo largo del texto, como, por ejemplo en el segundo párrafo del capítulo primero, donde dice:

«Convencidos de la necesidad de realizar esfuerzos para conseguir que la "distensión" sea un proceso continuo...»

En el capítulo primero sobre «Cuestiones relativas a la seguridad en Europa», aparecen las tres grandes aspiraciones o principios del Acta, en la forma siguiente:

— El principio de la inviolabilidad de fronteras, que era, como ya se ha dicho, el gran objetivo de la Unión Soviética, aparece con todo detalle remachado en el título a) «Declaraciones sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes». Apartado III «Inviolabilidad de las fronteras». Dice textualmente:

«Los Estados participantes consideran mutuamente como inviolables todas sus fronteras, así como las fronteras de todos los Estados en Europa y en consecuencia se abstendrán, ahora y en el futuro de atacar dichas fronteras.»

«En consecuencia, se abstendrán también de toda exigencia o de todo acto encaminado a apoderarse y usurpar todo o parte del territorio de cualquier Estado participante.»

En estos dos párrafos se consagran las anexiones de territorios conseguidas por la Unión Soviética a costa de Polonia y Alemania, como asimismo las anexiones conseguidas por Polonia a costa de Alemania, e incluso, en cierta medida se confirma la división de Alemania en dos Estados: la RFA y la RDA. Pero la RFA, en cuya Ley Fundamental o Constitución se consideraba que «la unificación de Alemania era un objetivo irrenunciable del pueblo alemán», se preocupó muy seriamente, y consiguió, que esta norma de la «inviolabilidad de las fronteras» tuviese una consideración especial para el caso específico de la frontera que dividía los dos Estados alemanes, lo cual aparece con toda claridad, aunque sin mencionar dicha frontera interalemana en el apartado I «Igualdad soberana, respecto de los derechos inherentes a la soberanía» del mismo título a) del texto que especifica que:

«En el contexto del Derecho internacional, todos los Estados participantes tienen iguales derechos y deberes... Consideran que sus fronteras podrán ser modificadas, de conformidad con el Derecho internacional, por medios pacíficos y por acuerdos.»

Es decir, que el AFH ya preveía, en el año 1975, la posibilidad de la desaparición de la frontera entre las dos Alemanias «por medios pacíficos y por acuerdo», como así ha sucedido afortunadamente quince años después.

El principio de «arreglo de las controversias por medios pacíficos» y el de la «no intervenciones en los asuntos internos» aparecen en los apartados V y VI respectivamente. En el apartado V se especifica textualmente que:

«Los Estados participantes arreglarán las controversias por medios pacíficos... A este fin se servirán de medios tales como la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial u otros medios pacíficos a su elección...»

En este párrafo aparece una primera intención de lo que más tarde daría lugar a la consideración de establecer «Medidas de Seguridad y Confianza», objeto de nuestro estudio.

El tercer principio básico de la CSCE aparece igualmente en este título a) de la Carta Final de Helsinki en el apartado VII, titulado: «Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencia», cuestiones de la máxima importancia que fueron precisamente, las que las naciones del mundo occidental deseaban introducir en la CSCE para que fueran cumplidas por la Unión Soviética y sus entonces, naciones bajo su órbita y que fueron vulneradas hasta los cambios del año 1989 tras la caída del muro de Berlín, y que, en parte aún no se respetan en esos países.

En el título b): «Cuestiones relativas a la puesta en práctica de algunos de los principios enunciados» —en el título a)—, se concreta el compromiso de los Estados participantes a «Abstenerse de todo uso de Fuerzas Armadas incompatibles con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas...», es decir, renunciar a la agresión reduciendo el uso de Fuerzas Armadas para el caso de legítima defensa, especificando, más adelante, que se deben «adoptar medidas efectivas que por su alcance y por su carácter constituyan pasos encaminados al objetivo final del desarme general y completo bajo un control internacional estricto y eficaz.»

Este inefable párrafo del AFH de carácter marcadamente utópico, ya que ese «objetivo final del desarme general y completo» no se puede alcanzar mientras en el mundo existan conflictos entre naciones y se cuente con una autoridad mundial capaz de ejercer ese «control internacional estricto y eficaz», ha sido, por una parte, motivo de duras críticas a la Carta de Helsinki, por su falta de realismo, y por otra, el motor que ha conseguido poner en marcha las diversas conferencias de desarme y de creación de medidas de confianza derivadas de la CSCE, como son la CFE y la CSBM, objeto de este trabajo. Estos objetivos se recogen con detalle en el AFH en el segundo Documento del capítulo primero que pasamos a examinar, pues en él se contienen las raíces más profundas de la CSBM.

DOCUMENTO SOBRE LAS MEDIDAS DESTINADAS A FOMENTAR LA CONFIANZA Y CIERTOS ASPECTOS DE LA SEGURIDAD Y EL DESARME

En la misma redacción del título de este Documento fundamental del AFH aparece, por primera vez la denominación de: «Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza» que posteriormente, como veremos enseguida, dio nombre a la CSBM. También en este título aparece el germen de la otra

Conferencia paralela, y en cierto modo, complementaria a la CSBM que es las Fuerzas Convencionales en Europa (CFE) al referirse a «ciertos aspectos de la seguridad y el desarme».

El documento, que pasamos a analizar, consta de tres apartados. El primero se refiere a medidas de confianza, el segundo a cuestiones relativas al desarme y el tercero a consideraciones generales.

El apartado que, lógicamente, interesa más a nuestro estudio es el primero, que consta de cinco artículos o recomendaciones que constituyen las bases fundamentales de lo que posteriormente se construya, en diversas Conferencias, sobre «medidas de confianza».

El artículo primero se titula: «Notificación previa de las maniobras militares importantes». Es decir, que la primera y más importante de las «medidas de confianza» es, según el AFH, la notificación de maniobras militares importantes. Esta notificación se ajustará, según este artículo, a las normas siguientes:

- El método de notificación será «por las vías diplomáticas habituales».
- Se consideran «maniobras militares importantes» aquellas que «excedan de un total de 25.000 hombres» combinados o no con cualquier posible componente naval o aéreo. (En este contexto —especifica el artículo— la palabra «hombres» incluye Fuerzas Anfibas o Aerotransportadas). Es decir, que las maniobras militares que se consideran sujetas a notificación son «en principio» las correspondientes a los Ejércitos de Tierra, considerando la posibilidad de que, en ellas, se combinen elementos aéreos o navales; pero refiriéndose al término «Fuerzas Navales» o «Fuerzas Anfibas», no a fuerzas embarcadas en buques o submarinos, o sea que las «maniobras navales» quedan excluidas de este compromiso de notificación. Este principio, que es determinante para nuestro estudio, se mantendrá, con mayor o menos concreción, en futuras «Conferencias de Confianza».
- La zona en que estas «maniobras terrestres (o combinadas con Fuerzas Anfibas o Aerotransportadas) sujeta a notificación ha de ser en "Europa, en el territorio de cualquier Estado participante, así como, cuando sea el caso, en la zona marítima y en el espacio aéreo contiguos"». Aquí aparece la primera alusión a «zona marítima contigua» a los territorios de los «Estados europeos» (se excluye por lo tanto a los territorios de Estados Unidos y Canadá sin lugar a dudas, pero no se define si la Unión Soviética es un Estado europeo). El término «zona marítima contigua» según el Derecho del mar, no está definida taxativamente con este

nombre, siendo la que más se aproxima la de «zona de aguas territoriales o de soberanía» de cada Estado con frontera marítima y que se estipula en doce millas a partir de la línea de costa. Aunque sobre este punto existen diversas interpretaciones y controversias, la mayor parte de los Estados consideran como justa esta interpretación de «doce millas» como límite de la «zona marítima contigua». Como veremos más adelante, en el «Documento de Clausura de la Reunión de Madrid» se vuelve a plantear este confuso tema que volveremos a analizar en su momento. Por otra parte, el hecho de que en el AFH no se definen los límites de Europa, hacia el Este donde se sitúa la frontera con la Unión Soviética, en el párrafo que estamos analizando respecto a la zona donde deben realizarse las maniobras militares importantes sujetas a notificación, se recurre a un confuso artificio de complicada interpretación, concebido en los términos textuales siguientes:

«En el caso de un Estado participante cuyo territorio se extienda más allá de Europa —parece ser que se refiere a la Unión Soviética, pero sin mencionarla— sólo se notificarán previamente las maniobras que tengan lugar en una zona que se extienda hasta 250 km de sus fronteras enfrente de otro Estado participante europeo o compartidas con él, sin embargo, el Estado participante no necesitará hacer notificación alguna en los casos en que esa zona sea también contigua a la frontera del Estado participante enfrente o compartida con un Estado no europeo y no participante».

Aunque este «galimatías geográfico» no se refiere al objeto de nuestro estudio que se centra en las Fuerzas Navales, se ha hecho referencia a él como ejemplo claro de la obscura redacción de muchos de los preceptos contenidos en la Carta Final de Helsinki, como consecuencia de la necesidad de alcanzar un «consenso total» entre los 35 (hoy 34) Estados participantes, uno de los graves inconvenientes de la CSCE.

- En cuanto al momento en que debe hacerse la notificación, este «artículo primero» del Documento, precisa que «se hará con veintiún días o más de antelación al comienzo de las maniobras, o cuando se trate de maniobras organizadas en un plazo más breve, con la mayor antelación posible a la fecha en que hayan de comenzar». Aparece claramente una nueva falta de definición de este párrafo ya que basta con que un Estado participante considere que las «importantes maniobras» se han organizado en «plazo breve», queda libre del plazo de veintiún días estipulado como normal.
- Por último, con relación a la clase de información que debe incluirse en las notificaciones se estipula que ésta versará sobre los datos más

significativos de las maniobras: nombre, finalidades, Estados que participan, tipo y número de fuerzas, zona, calendario..., etc.

El artículo segundo del Documento tiene por título: «Notificación previa de otras maniobras militares». En él se recomienda la conveniencia de notificar el desarrollo de maniobras de menor escala (menos de 25.000 hombres) a los demás Estados participantes especialmente a los más cercanos.

El artículo tercero se refiere a «intercambio de observadores». Este artículo tiene importancia, pues en él se encuentra la raíz de lo que será posteriormente la «verificación» en el marco de los acuerdos de desarme. En el AFH este primer paso en el camino de la verificación, se reduce simplemente a recomendar a los Estados participantes a que «voluntariamente inviten a otros Estados a presenciar las maniobras notificadas».

Hasta aquí todo lo que el AFH preceptúa y recomienda sobre «notificación de maniobras militares» como primera «medida de confianza y seguridad».

La segunda medida consiste en la «notificación de movimientos militares importantes», que es el título del artículo cuarto del Documento, en el cual se recomienda que «los Estados participantes pueden, a su propia discreción..., notificar sus movimientos militares importantes».

Está claro que, para alcanzar el consenso se llegó a una reducción totalmente inocua sobre este asunto.

Por último, el artículo quinto del apartado I, dedicado a medidas de confianza, resulta aún menos comprometido y carente de operatividad que el anterior. Su título es: «Otras medidas destinadas a fomentar la confianza», y en él se recomienda el «promover el intercambio entre su personal militar, por invitación, incluidas visitas de delegaciones militares».

En resumen, todo lo que el AFH contiene sobre «medidas para fomentar la confianza» se reduce a establecer la «obligatoriedad condicionada» —(ya que la CSCE no produce normas jurídicas de obligado cumplimiento) de notificar con antelación el desarrollo de «maniobras militares importantes» en condiciones bastante confusas sobre la zona sujeta a esta notificación, con referencia a Fuerzas Terrestres, incluidas las Anfibias o Aerotransportadas en caso de maniobras combinadas, por una parte, y a recomendar la notificación voluntaria de movimientos importantes de tropas, así como indicar la conveniencia de invitar observadores y efectuar intercambios de personal militar. Nada se dice en concreto de «medidas de confianza» que afecten a Fuerzas Navales ni Aéreas.

A pesar de la mínima entidad de estas «medidas de confianza» el mismo hecho de referirse a ellas es importante para nuestro estudio ya que, a partir

de este Documento del AFH se irá, como veremos, construyendo todo el contenido que se incluye en la CSBM.

El capítulo segundo del Documento se refiere al desarme y consta de un solo artículo que se titula: «Cuestiones relativas al desarme» en el cual se hace una simple «declaración de intenciones» afirmando que «los Estados participantes reconocen el interés de todos ellos... en “promover el desarme” (para)... completar la “distensión” en Europa y reforzas su “seguridad”».

Una vez más se mezclan los conceptos de distensión y seguridad insistiendo en la confusión que ello produce. A pesar de no especificar absolutamente nada en concreto sobre normas o cláusulas de desarme, el mero hecho de aludir a él, hace que en este Documento central del AFH se encuentre la raíz de lo que años más tarde conducirá a la apertura de negociaciones sobre la Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa mediante la CFE.

El tercer y último capítulo del Documento que estamos analizando consta de un solo artículo titulado: «Consideraciones generales» y en él, tras un intrascendente exordio, se establecen tres afirmaciones de gran interés que habrán de ser tenidas en cuenta en las «Conferencias de Seguimiento».

Estas tres afirmaciones son:

- a) *La naturaleza complementaria de los aspectos políticos y militares de la seguridad.* Es decir, que la seguridad de un país frente a las amenazas sobre sus intereses ha de alcanzarse por dos clases de medios: los políticos (la diplomacia, la negociación, la distensión, los compromisos..., etc.) y los militares (el empleo o amenaza de empleo de la fuerza, la disuasión, la persuasión, en una palabra, la Defensa). Ni sólo los medios políticos, ni sólo los militares garantizan la seguridad.
- b) *Existe una interrelación entre la seguridad de cada Estado participante, la seguridad de Europa, la seguridad mundial y, dentro del contexto de la seguridad mundial, la relación entre la seguridad de Europa y la de la región del Mediterráneo.* Es decir, que ningún Estado puede preocuparse única y exclusivamente de su propia seguridad, ya que ésta depende de la seguridad de los Estados circundantes en el caso de Europa. Por lo tanto, no se debe ni se puede buscar la seguridad propia a costa de la inseguridad de otro Estado. La seguridad de Europa está especialmente ligada a la seguridad de la zona del Mediterráneo, en el cual existen graves tensiones internacionales y nacionales, especialmente en la ribera Sur.

- c) *La igualdad soberana de todos los Estados de Europa, exige el respeto de los intereses de seguridad de cada uno por los demás.* Se establece de forma clara la íntima relación que existe entre soberanía y seguridad. Un Estado no es soberano plenamente si no tiene garantizada su seguridad.

Estos tres conceptos constituyen probablemente uno de los aciertos más destacados del AFH y de la CSCE.

Examinado el capítulo primero del AFH y haciendo caso omiso del capítulo segundo, que trata de «Cooperación en materia de Economía, Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente», pues a pesar de su gran importancia no entra dentro del marco de nuestro estudio, pasemos a analizar el capítulo tercero, cuyo título es: «Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo».

Es indudable que la CSCE ha dedicado, desde el primer momento de su larga y complicada historia, una atención especial a la región del Mediterráneo por las razones que se especifican en el preámbulo de este capítulo (ver Anexo 1-III, p. 116), y que en esencia son las siguientes:

- La estrecha relación entre los Estados participantes (en especial los europeos, y dentro de éstos los situados en la ribera Norte del Mediterráneo, entre ellos España) y los Estados no participantes (de la ribera Sur, en especial los del Magreb), como consecuencia de los lazos geográficos, históricos, culturales, económicos y políticos que existen entre ellos.
- La afirmación antes establecida de que la seguridad de Europa está estrechamente ligada a la seguridad del Mediterráneo en su totalidad.
- El interés demostrado por los Estados mediterráneos no participantes en la CSCE en contribuir al desarrollo de este proceso, lo cual ha quedado patente en las aportaciones de representantes de estos Estados a las deliberaciones de la Conferencia. Estos Estados son: Argelia, Egipto, Israel, Marruecos, Siria y Túnez, es decir, todos los de la ribera Sur mediterránea, menos Libia, más Israel y Siria.

Como consecuencia de estas poderosas razones para que la CSCE se interese de modo especial por el Mediterráneo y su seguridad, en el capítulo tercero del AFH, se establecen una serie de intenciones de los Estados participantes respecto a la región del Mediterráneo, que, en esencia, son las siguientes:

- Fomentar el desarrollo de nuevas relaciones de vecindad con los Estados mediterráneos no participantes.

- Procurar... el incremento de la confianza mutua con los Estados no participantes a fin de fomentar la seguridad y la estabilidad en toda la región del Mediterráneo.
- Favorecer el desarrollo de una cooperación mutua entre Estados participantes y no participantes del Mediterráneo en el campo económico, comercial, tecnológico, cultural, ecológico..., etc.
- Mantener y ampliar los contactos iniciados por la CSCE con los Estados mediterráneos no participantes hasta abarcar todos los Estados del Mediterráneo, con el propósito de contribuir a la paz, reducir Fuerzas Armadas en la región, reforzar la seguridad y hacer disminuir las tensiones en la región.

Esta serie de intenciones que se fijan los 35 Estados participantes con relación a los no participantes del Mediterráneo tiene un doble valor para nuestro estudio. En primer lugar, porque en ellas puede encontrarse la base originaria de la recientemente propuesta Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) por iniciativa de España e Italia, y en segundo término porque, siendo la región del Mediterráneo un espacio geoestratégico esencialmente marítimo, los países que desean incluir a las Fuerzas Navales en las conferencias de desarme en general, y en la CSBM en particular (que es el objeto de nuestro estudio), pueden encontrar en estas «intenciones» incluidas en el AFH un argumento para sus pretensiones, tanto más cuanto en ellas se hace referencia a «incrementar la confianza mutua», «reducir Fuerzas Armadas en la región», «hacer disminuir las tensiones» y «fomentar la estabilidad».

Tras este análisis del capítulo tercero de la Carta Final de Helsinki, pasemos a examinar el capítulo quinto, ya que el capítulo cuarto, que se refiere a «Cooperación en el campo humanitario y en otros campos», a pesar de su indudable importancia, carece de interés para nuestro estudio.

El capítulo quinto del AFH tiene por título: «Continuidad de la Conferencia», y en él, tras un farragoso exordio, hace constar que los Estados participantes declaran su resolución de aplicar las disposiciones del AFH tanto en el plano unilateral como en el bilateral o multilateral dentro del marco de las organizaciones internacionales existentes, como la Comisión Económica para Europa, de las Naciones Unidas y de la UNESCO.

El artículo más importante de este capítulo es el que se refiere al propósito de «continuar el proceso multilateral iniciado por la Conferencia» mediante la «organización de reuniones entre sus representantes, empezando por una reunión a nivel de representantes designados por los ministros de Asuntos

Exteriores... y la celebración de otras similares e incluso con la posibilidad de organizar una nueva conferencia».

Mediante esta importante disposición, la CSCE se transforma en un «proceso continuado de reuniones a lo largo del tiempo», que ha sido lo que le ha proporcionado una vida ciertamente complicada y llena de dificultades, algunas de profunda gravedad, pero que ha permitido mantener viva la CSCE hasta nuestros días, con garantías de prolongarse indefinidamente.

En el artículo tercero se anuncia que: «La primera de esas reuniones se celebrará en Belgrado en 1977», es decir, dos años después de la firma del AFH.

Estas reuniones han sido denominadas «Conferencias de Seguimiento», de las cuales se han desarrollado en los quince años de vida hasta ahora de la CSCE tres: la de Belgrado (1977-1978), la de Madrid (1980-1983) y la de Viena (1986-1989), estando previsto celebrar una «Cuarta Conferencia de Seguimiento» en Helsinki, que comenzará el 24 de marzo del año 1992.

A parte de estas «Conferencias de Seguimiento», la CSCE ha organizado otros tipos de «reuniones de expertos» sobre temas concretos que adoptan la forma orgánica de «foros científicos», «conferencias», «seminarios»..., etc. Una de estas «conferencias de expertos» es precisamente la CSBM, iniciada en Viena el 6 de marzo del año 1989, que es el objetivo concreto del presente estudio, la cual, como veremos más adelante, tuvo como antecedente la llamada «Conferencia sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre el Desarme en Europa», que se desarrolló en Estocolmo de 1984 a 1986 y cuya sigla indicadora fue la CDE, como ya dijimos al principio de este capítulo.

Cada una de estas «conferencias de expertos» es precedida por una «reunión preparatoria», igual que ocurre con las «Conferencias de Seguimiento». Estas «reuniones preparatorias» suelen durar un mes y en ellas se «negocian» (en ocasiones con grandes esfuerzos para llegar a un acuerdo, siempre por consenso total) los detalles de la organización de la Conferencia.

Por último, aparte de todas estas reuniones, conferencias, foros, seminarios y simposios, se han celebrado dos reuniones de alto nivel. La primera de ellas, en Helsinki, el día 1 de agosto de 1985, con motivo del X aniversario de la firma del Acta Final, a nivel de ministros de Asuntos Exteriores; y la segunda, a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, que acaba de celebrarse en París del 19 al 21 de noviembre del año 1990 (Cumbre de París).

En el Anexo 1-IV, p. 134, se relacionan cronológicamente las reuniones de diversos tipos celebradas hasta ahora y las previstas hasta el año 1992. Como puede observarse, han sido un total de «treinta y una» el número de estas reuniones celebradas en los quince años de vida de la CSCE, de las cuales dos se han celebrado en España: la Segunda Conferencia de Seguimiento de Madrid y la reunión sobre el Mediterráneo de Palma de Mallorca. De aquí a 1992 está previsto que se celebren cinco reuniones más.

Tras este análisis del AFH, verdadera piedra angular de todo el enmarañado y en ocasiones atormentado proceso de la CSCE, en el cual se han destacado aquellos aspectos que hacen referencia a la CSBM, sobre la cual versa este trabajo, pasemos a examinar, con el mismo enfoque, este «proceso de desarrollo de la CSCE», comenzando por la Primera Conferencia de Seguimiento de Belgrado.

Primera Conferencia de Seguimiento de Belgrado

Los dos años transcurridos entre la firma del AFH —1 de agosto de 1975— y el inicio de la reunión preparatoria para la Conferencia de Seguimiento de Belgrado —15 de julio de 1977— fueron decepcionantes para el proceso de distensión en las relaciones Este-Oeste. El gran experto y entusiasta defensor de la CSCE, embajador de Austria, Helmut Liedermann enjuicia este bienio y el desarrollo de la Conferencia con estas palabras:

«Lamentablemente, las esperanzas despertadas en Helsinki de una mejora de las relaciones entre el Este y el Oeste sólo se cumplieron en un primer instante en pequeña medida. La Primera Conferencia de Seguridad en Belgrado mostraría que se notaba un cierto estancamiento en el proceso de distensión, y a la euforia inicial sobrevino la desilusión y la crítica... La reunión estuvo caracterizada por grandes diferencias entre los dos campos. Los países participantes sólo se pusieron de acuerdo para elaborar un breve Documento Final.»

Por su parte, el embajador de España en la Conferencia de Seguimiento de Belgrado, Juan Luis Pan de Soraluze, que lo sería también en la Conferencia de Seguimiento de Madrid, afirma textualmente:

«Mi experiencia se centra en el clima de tensión que dominó ambas Conferencias — la de Belgrado y la de Madrid — y que condujo la de Belgrado a lo que, sin eufemismo, no puede sino calificarse de fracaso. En efecto, los únicos resultados obtenidos fueron la no ruptura total que se tradujo en un Documento Final brevísimo y, desde el punto de vista de España la inclusión en el capítulo Mediterráneo de la

convocatoria de una reunión de expertos en La Valetta (Malta), y el hecho de que la siguiente Conferencia de Seguimiento quedaba fijada para Madrid en septiembre de 1980».

En resumen, la Primera Conferencia de Seguimiento de Belgrado supuso un duro golpe para el proceso de la CSCE que estuvo a punto de desaparecer. La enorme debilidad de este organismo se puso por primera vez de manifiesto en Belgrado; pero no fue la última, como veremos enseguida. La consecuencia de este hecho, tan significativo como lamentable, no es otra que la imposibilidad de confiar a un instrumento tan endeble nada menos que la seguridad de Europa, como algunos con ingenuidad y otros por motivos poco confesables dicen pretender.

El decepcionante Documento Final de Belgrado, de fecha 9 de marzo de 1978, contiene tres únicas decisiones de compromiso: la primera sobre la convocatoria de un «foro científico» en Hamburgo; la segunda referente a una «reunión de expertos» sobre «arreglo pacífico de controversias en Montreaux» y la tercera y principal la convocatoria de la Segunda Conferencia de Seguimiento de la CSCE, en Madrid, fijando la fecha de septiembre de 1989, que pasamos a analizar.

Segunda Conferencia de Seguimiento de Madrid

Al finalizar la Conferencia de Belgrado, en marzo de 1978, la situación mundial era profundamente preocupante. Meses más tarde, en abril de ese mismo año, se produjo el grave incidente del *Boeing* coreano abatido por la Unión Soviética al adentrarse involuntariamente en su territorio; en el año siguiente se produce la invasión de Afganistán por la Unión Soviética, la suspensión de la firma del SALT II y el boicoteo por parte de los Estados Unidos y casi todos los países occidentales a la Olimpiada de Moscú, así como el embargo económico hacia la Unión Soviética por parte de los Estados Unidos, todo ello consecuencia de la invasión de Afganistán.

En este enrarecido ambiente internacional, lleno de tensiones, llegó el momento previsto para el inicio de la «reunión preparatoria de la Conferencia de Seguimiento de Madrid», el 9 de septiembre del año 1980. Es, de nuevo, el embajador Pan de Soraluece, quien por cierto, había calificado, con todo acierto, el AFH, como «un monumento de la distensión», el que, en un sucinto párrafo, expone lo que fue esa «reunión preparatoria que duró más que ninguna de las de su clase, dos meses de forcejeos, del 9 de septiembre del año 1980 al 11 de noviembre del mismo año. Dice textualmente el embajador Pan de Soraluece»:

«La reunión preparatoria de Madrid tropezó con las tradicionales dificultades y sólo se alcanzó un acuerdo, tarde y precario, gracias a una intervención personal, de madrugada, del entonces ministro de Asuntos Exteriores señor Pérez-Llorca. Con todo —sigue diciendo Pan de Soraluce— en los meses siguientes y a lo largo del año 1981 la Conferencia (una vez inaugurada el 11 de septiembre), consiguió avanzar notablemente.»

Pero el 13 de diciembre de ese año de 1981, la Conferencia se para en seco como consecuencia de los graves acontecimientos en Polonia, donde se establece la «ley marcial», se decreta la disolución del sindicato de Solidaridad, lo que supone una flagrante violación del espíritu y de la letra de la famosa AFH. Se llega a temer una intervención militar soviética en Polonia, lo que hubiera dado al traste no sólo con el AFH, sino con la misma CSCE. El resultado de todo ello es una interrupción de los trabajos de la Conferencia de Madrid que dura casi dos meses: del 18 de diciembre de 1981 al 9 de febrero de 1982. Durante las cinco semanas siguientes el problema de Polonia sigue pesando sobre la Conferencia y no se avanza ni un solo paso ya que las naciones de Occidente acusan al Gobierno comunista polaco de vulnerar los derechos humanos proclamados en el AFH, mientras la Unión Soviética y sus satélites aseguran que esas acusaciones son inadmisibles pues se trata de interferencias en los asuntos internos de ese país. En una patética acción, sin precedentes en la CSCE, se personan en Madrid, los ministros de Asuntos Exteriores de los países occidentales y de los NNA, expresando con dureza la vulneración por Polonia y por la Unión Soviética del AFH, manifestando que «no cabe mantener las negociaciones en Madrid mientras persista la situación polaca». En consecuencia la Conferencia vuelve a suspenderse durante ocho meses: de marzo a noviembre de 1982.

Esta situación de la Conferencia de Madrid es aún más grave que la de Belgrado, demostrándose una vez más la intrínseca debilidad de la CSCE.

Gracias a los intensos esfuerzos del Gobierno español y el temor de la Unión Soviética de que la CSCE acabara de hundirse y ver anulados todos sus tremendos esfuerzos para la consagración de la inviolabilidad de sus fronteras que se contenía en el Acta Final, la Conferencia de Madrid reanuda sus trabajos el 9 de noviembre del año 1982.

El tema central, entre otros muchos, que se debatió en los últimos meses de la Conferencia de Seguimiento de Madrid, fue, precisamente, la posibilidad de producir un «mandato» para la convocatoria de una Conferencia sobre «Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad, y sobre el

Desarme en Europa», que en principio se conoció con la sigla (CSBMDE) y que se preveía tuviese lugar en Estocolmo. Como la sigla era demasiado larga, se decidió denominar a esta Conferencia la CDE.

Este «mandato», que constituye una pieza fundamental para nuestro estudio, estaba ya casi totalmente redactado en el año 1981, cuando la primera suspensión de la Conferencia de Madrid, pero tropezaba con un serio escollo que consistía en definir con precisión la zona de aplicación de las medidas de confianza combinando, con un criterio funcional, la definición geográfica del «espacio marítimo y aéreo adyacente a Europa» con las operaciones directamente relacionadas con acciones militares en tierra. A parte de este problema existía otro que aunque no atañe directamente a nuestro objetivo, merece ser considerado, pues da idea de las tensiones existentes en aquella época. Este segundo problema consistía en la convocatoria de una «reunión de expertos sobre contactos humanos» que los soviéticos (de entonces, claro) consideraban total y absolutamente inaceptable.

Estos dos «escollos» y otros muchos de menor transcendencia llegaron a enfrentar a las delegaciones de los países de Occidente (miembros de la OTAN) con los de Oriente (miembros del PAV) y a dividir a los países NNA de tal forma que a finales de mayo de 1982 la Conferencia volvió a quedar totalmente bloqueada.

El día 17 de junio, en un último y casi desesperado esfuerzo por salvar la Conferencia, el presidente del Gobierno español don Felipe González, recibió a todos los embajadores de los 35 países participantes y les entregó una «propuesta española» en la que se hacían concesiones a favor de unos y de otros, tratando de superar las graves diferencias existentes.

Afortunadamente y de forma casi milagrosa la propuesta española fue aceptada una semana más tarde por todos los países occidentales, y los no alineados, y días después por el viceministro soviético Kovaliov y, naturalmente, por todos los delegados de los países del PAV.

Pero en el último momento, cuando ya 34 de los países participantes estaban de acuerdo, tras fatigosas gestiones de la delegación española, en adoptar el texto del Comunicado Final, un pequeño país Malta, se mostró irreductible, negándose en redondo a firmar el Documento si no se incluían en él sus pretensiones de convocar una «reunión de expertos sobre temas de seguridad en el Mediterráneo» a la que debían asistir los países ribereños no participantes. Esta pretensión maltesa no podía ser aceptada por los demás países ya que suponía incluir en el marco de la CSCE a nuevos

países que, además, estaban en un conflicto entre ellos. Es de observar que la actual propuesta hispano-italiana de convocar una CSCM, nada tiene que ver con la descabellada pretensión maltesa de 1983, ya que la CSCM es una Conferencia totalmente al margen y no incluida en la CSCE, y por lo tanto, no le atañe en absoluto.

Siete semanas fueron necesarias para convencer a Malta de que firmara el Documento Final para alcanzar el incordiante «consenso» y ¡por fin! el día 9 de marzo de 1983 se culminó la atormentada y turbulente Conferencia de Madrid con un muy ponderado discurso de clausura de Su Majestad el Rey, que se acompaña como Anexo 1-V, p. 136, y con la firma del Documento Final cuyo texto pasamos a analizar en la parte que concierne a nuestro estudio sobre medidas de confianza y seguridad.

Documento Final de la Segunda Conferencia de Seguimiento de Madrid

PUNTOS REFERENTES A MEDIDAS DE CONFIANZA Y SEGURIDAD

El Documento Final de la Conferencia de Madrid, redactado en tono y estilo similar al del AFH, consta de cinco capítulos cuyos títulos son los siguientes:

- 1.º Cuestiones relativas a la seguridad en Europa.
- 2.º Cooperación en materia de Economía, Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
- 3.º Cuestiones relativas a la seguridad y cooperación en la región del Mediterráneo.
- 4.º Cooperación en el campo humanitario y otros campos.
- 5.º Continuidad de la Conferencia.

En este Documento se incluyen dos «apéndices» en forma de «Declaraciones del Presidente». El primero sobre la convocatoria de un seminario en Venecia para tratar de la cooperación económica, científica y cultural en el Mediterráneo y otra convocando una «reunión de expertos sobre contactos humanos» en Berna.

De los cinco capítulos mencionados, todos ellos de gran interés, sólo fijaremos nuestra atención en los dos que están relacionados con nuestro estudio: el primero, dedicado a la seguridad en Europa y el tercero relativo al Mediterráneo.

CAPÍTULO 1.º CUESTIONES RELATIVAS A LA SEGURIDAD EN EUROPA

Este capítulo, esencial para este trabajo sobre la CSBM consta de tres partes. La primera consiste en un «preámbulo», en el que se exponen los buenos propósitos de los Estados participantes con la retórica propia de

este tipo de documentos y que termina con un párrafo que textualmente dice: «Realizar esfuerzos auténticos tendentes a contener la creciente acumulación de armamentos, así como a intensificar la confianza y la seguridad y a fomentar el desarme».

La segunda parte del capítulo primero, titulada «Principios» establece una serie de estos principios, uno de los cuales, de gran importancia, es el propuesto por España sobre el terrorismo cuyo párrafo inicial estipula textualmente que:

«Los Estados participantes condenan el terrorismo, incluido el terrorismo en las relaciones internacionales, por cuanto pone en peligro o quita la vida a seres inocentes o de cualquier otra forma compromete los derechos humanos y las libertades fundamentales y hacen hincapié en la necesidad de adoptar medidas enérgicas para combatirlo».

A este párrafo siguen otros sobre el mismo tema en los que se detallan medidas, métodos y compromisos para la lucha contra el terrorismo en todas sus formas. Estos principios contra el terrorismo fueron de los pocos que se aceptaron por unanimidad y sin discusión por todos los Estados participantes. Resulta irónicamente trágico observar como, años más tarde, cuando fueron derrocados los regimenes comunistas en los países de la Europa oriental, se comprobó como muchos de estos países, firmantes del Documento de Madrid, como Rumanía, Checoslovaquia y la RDA continuaron fomentando movimientos terroristas en los países de la Europa occidental, entre ellos España, violando descaradamente los «compromisos» adquiridos en la CSCE.

La tercera parte, que es la de concreto interés para nuestro análisis se titula: «Conferencia sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre el Desarme en Europa».

El texto de esta tercera parte del capítulo figura en el Anexo 1-VI, p. 138, y sobre el cual es preciso hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar se manifiesta el acuerdo de todos los Estados participantes de «convocar una conferencia» sobre lo especificado en el título, añadiendo, más adelante que esta conferencia se dividirá en varias fases. «La primera fase se celebrará en Estocolmo y comenzará el 17 de enero de 1984», es decir, tres meses después de la clausura de la Conferencia de Madrid.

En segundo término, se especifica que el objetivo de la Conferencia de Estocolmo será «emprender... por etapas, acciones nuevas, eficaces y concretas destinadas a hacer progresos en el fortalecimiento de la confianza y la seguridad y en el logro del desarme...».

En tercer lugar se especifica que estas medidas «abarcarán Europa en su conjunto así como la zona marítima y el espacio aéreo contiguos».

En el texto, a pie de página, se contiene una «aclaración» sobre el término «zona marítima» que dice textualmente: «En este contexto, el concepto de zona marítima contigua se entiende que abarca también las zonas oceánicas contiguas a Europa». Quede claro, una vez más, que la «aclaración» sobre qué es la «zona marítima contigua» no aclara nada.

En cuarto lugar se establecen que «estas medidas (de confianza) tendrán relevancia militar, serán políticamente vinculantes e irán acompañadas de formas de verificación adecuadas que correspondan a su contenido».

La expresión «políticamente vinculantes» da a entender que las medidas de confianza no serán nunca «jurídicamente vinculantes», como no lo es ninguno de los acuerdos o compromisos adquiridos en el marco de la CSCE. La «vinculación política», o figura que no está concretamente definida en el Derecho internacional, da a entender que la sanción que provocaría la vulneración de una de las «medidas de confianza» sería de tipo político, sin especificar en qué habría de consistir concretamente.

El establecimiento de «formas de verificación adecuadas» constituye, sin duda, un avance en el proceso de «potenciación de la confianza», si bien el concretar tales «formas de verificación» se dejaba para ser estipulado en la Conferencia de Estocolmo.

En quinto término, se determina que la evaluación de los progresos logrados en esta primera fase de la Conferencia se efectuará en la siguiente Tercera Conferencia de Continuidad que se celebrará en Viena a partir del 4 de noviembre del año 1986.

En resumen, esta tercera parte del capítulo primero del Documento Final de Madrid, constituye el «mandato» para la convocatoria sobre Medidas de Confianza y Desarme en Estocolmo (CDE), dictando normas sobre fechas, objetivo, zonas, vinculación, verificación y evaluación en la forma que ha quedado detallada.

CAPÍTULO 3.º CUESTIONES RELATIVAS A LA SEGURIDAD Y A LA COOPERACIÓN EN LA REGIÓN DEL MEDITERRÁNEO

En el Anexo 1-VII, p. 140, figura el texto de este capítulo sobre el Mediterráneo que, como ya se ha dicho, fue introducido en el Documento Final de Madrid como consecuencia de las tercas presiones de Malta. En él, como puede verse en el Anexo, se especifican una serie de propósitos que

los Estados participantes manifiesten *a fortiori* su voluntad de alcanzar, y que, en esencia son los siguientes:

- Adoptar medidas positivas para la disminución de las tensiones y el fortalecimiento de la estabilidad, seguridad y paz en el Mediterráneo, así como medidas encaminadas a incrementar la confianza y la seguridad.
- Estudiar a fondo la posibilidad de celebrar reuniones *ad hoc* de los Estados mediterráneos.
- Realizar en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) los problemas del transporte marítimo en el Mediterráneo y en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI) los problemas de ayuda a la navegación marítima, principalmente en los estrechos.
- Convocar en Venecia un seminario del 16 al 26 de octubre de 1984 sobre los resultados de la reunión de La Veletta. Se invitará a este seminario a todos los Estados mediterráneos no participantes, de conformidad con las normas y prácticas adoptadas en la reunión de La Veletta.

No es preciso resaltar que esta «invitación a todos los Estados mediterráneos no participantes» fue una concesión hecha a Malta para que, tras siete semanas de forcejeo, se aviniese a firmar el Documento de Madrid.

Por último, en el capítulo quinto «Continuidad de la Conferencia», se prevé que la Tercera Conferencia de Seguimiento se celebre en Viena, dando comienzo el día 4 de noviembre de 1986, y que el X aniversario del Acta Final de la CSCE sea debidamente conmemorado en Helsinki en 1985, como así fue.

En resumen, el Documento de Madrid supone el inicio del proceso de las Conferencias sobre Medidas de Confianza —objeto de este trabajo— mediante el «mandato» para la Conferencia de Estocolmo que pasamos a examinar brevemente.

Conferencia de Estocolmo sobre «Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre el Desarme en Europa» (CSBM)

De acuerdo con el «mandato» de Madrid, la Conferencia de Estocolmo (CDE) se inició el día 17 de enero de 1984 y finalizó el 19 de septiembre del año 1986. Duró, por lo tanto, dos años y siete meses. La importancia de esta Conferencia fue doble ya que, por un lado, en ella se llegaron a una serie de acuerdos concretos sobre «medidas de confianza» que figuran en el Documento Final de Estocolmo y que se analizan más adelante, y por otro,

y como consecuencia de la interrupción, en esas fechas, de las negociaciones sobre Reducción de Fuerzas Nucleares de alcance Intermedio INF (*Intermediate range Nuclear*) y Conversaciones para la Reducción de Armas Estratégicas START (*Strategic Arms Reduction Talks*) en Ginebra, esta Conferencia de Estocolmo quedó como único foro de negociación sobre temas militares entre ambos bloques con participación de países neutrales, ya que las negociaciones MBFR de Viena también estaban suspendidas.

En contraste con la Conferencia de Madrid, la de Estocolmo se desarrolló en un ambiente distendido y cooperador y ello por dos motivos. El primero porque en esas fechas las relaciones internacionales y en especial las Este-Oeste habían mejorado notablemente durante el período de lenta agonía de Chernenko y ascensión al poder de la Unión Soviética de Gorbachov, y el comienzo de la distensión propugnada por la *perestroika*, y el segundo por el tema de las negociaciones, que al ser de índole militar, sin referencia alguna a los «asuntos envenenados» como eran los relativos a derechos humanos, libertades, ideologías... etc., las conversaciones versaron sobre asuntos concretos y técnicos que, por su naturaleza, son poco conflictivos, aunque no exentos de controversia.

Como resultado de la Conferencia se promulgó el Documento Final de Estocolmo, que pasamos a analizar.

Documento Final de la Conferencia de Estocolmo

El texto de este importante Documento aparece en el Anexo 1-VIII, p. 142, y corresponde a la versión oficial en español publicada por la Oficina de Información Diplomática (OID) del Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual ha añadido una introducción previa al texto oficial del Documento el cual consta de un preámbulo y seis capítulos cuyos títulos son los siguientes:

- 1.º Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.
- 2.º Notificación previa de determinadas actividades militares.
- 3.º Observación de determinadas actividades militares.
- 4.º Calendarios anuales.
- 5.º Disposiciones limitativas.
- 6.º Cumplimiento y verificación.

Esta división en seis capítulos permite establecer una clasificación sobre los seis tipos de «medidas de confianza» que se contemplan en el Documento y que son: medidas de «abstención»; medidas de «notificación»; medidas de «observación»; medidas de «programación» (calendarios) y medidas de «verificación».

Cada uno de los capítulos está dividido en artículos que se encuentran correlativamente numerados del 1 al 104.

Veamos en cada capítulo cuales son los artículos de mayor interés para nuestro estudio, pero antes conviene hacer dos observaciones sobre el contenido de la introducción española al Documento. La primera consiste en subrayar la afirmación de que «cabe resaltar que el Documento Final logrado por consenso en Estocolmo, supone el primer acuerdo significativo sobre medidas de seguridad alcanzado en Europa en el marco del llamado "Proceso de Helsinki" y que supone un avance real y cualitativo en el mismo». Aunque la redacción de este importante párrafo no es ni muy brillante ni muy correcta (con todos los respetos para la OID), es muy acertada en su espíritu ya que las «medidas de seguridad» propuestas en Estocolmo son de mucho mayor alcance que las contenidas en el AFH, en todos los sentidos e incluso, mucho más importantes que las alcanzadas, hasta ahora, en la Conferencia sobre las CSBM que se está desarrollando actualmente en Viena.

Es decir, que el Documento de Estocolmo constituye, sin lugar a dudas el texto fundamental sobre «Medidas de Confianza y Seguridad» producido en el marco de la CSCE hasta el momento actual. La segunda observación a la introducción española al Documento de Estocolmo se refiere a la inclusión en ella de un párrafo sorprendente: el que dice «su aplicación geográfica —de las medidas de seguridad— se extenderá del Atlántico a los Urales (ATTU), no limitándose, pues, a una zona específica del territorio europeo o a una franja de terreno». Esta afirmación resulta sorprendente por cuanto la «desafortunada» (ya veremos porqué) expresión ATTU no aparece ni en el texto del Documento de Estocolmo ni en los anteriores de Madrid, Belgrado o el primogénito de todos, el AFH. Donde, a nuestro entender, aparece por primera vez la definición de la zona para aplicación de negociaciones con la expresión ATTU es en el «mandato de Viena de 10 de enero de 1989 sobre CFE, y, curiosamente ni siquiera aparece en el "mandato" de Viena, simultáneo al anterior referente a CSBM».

Es muy posible que el hecho de haber incluido en la introducción española al Documento de Estocolmo la definición de la zona de aplicación de las medidas de seguridad en él contenidas, como ATTU sea debida a una referencia *a posteriori* sobre tal zona.

Efectuadas estas dos observaciones sobre la introducción española, pasemos al examen de cada uno de los seis capítulos de que consta el Documento de Estocolmo.

CAPÍTULO 1.º ABSTENCIÓN DE RECURRIR A LA AMENAZA O AL USO DE LA FUERZA

Los veinte artículos de que consta este capítulo no son más que una reiteración, que llega a ser agobiante, de los principios y normas contenidos en el AFH y reiterados en el Documento de Madrid acerca de las obligaciones, ya contraídas, de abstenerse a recurrir al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, con excepción de la legítima defensa en caso de sufrir un ataque armado, tal como se establece en la Carta de las Naciones Unidas. En resumen, este primer artículo, redactado en el estilo redundante y farragoso propio de todos los documentos producidos hasta ahora en el marco de la CSCE, carece de interés para nuestro estudio.

CAPÍTULO 2.º NOTIFICACIÓN PREVIA DE DETERMINADAS ACTIVIDADES MILITARES

Este capítulo tiene gran interés, pues en él se contienen las que hemos denominado «medidas de notificación», es decir, aquellas destinadas a informar sobre «actividades militares dinámicas» con el fin de evitar posibles recelos o temores entre los Estados participantes. Se considera que la «información» mediante la «notificación», es la primera y más elemental medida para crear «confianza»; pero no para proporcionar «seguridad».

De los dieciocho artículos que integran este capítulo, muchos de ellos divididos en subartículos, los catorce primeros definen cuales son las actividades militares sujetas a notificación y los cuatro últimos determinan la forma de dar las notificaciones y el contenido de las mismas.

Los datos de mayor interés para nuestro estudio contenidos en este capítulo son, en esencia, los siguientes:

- Los Estados participantes darán notificación por escrito y por vía diplomática a todos los demás Estados participantes, con cuarenta y dos días o más de antelación, al comienzo de las actividades militares notificables.
- Se notificará cada una de las actividades de las Fuerzas Terrestres —incluyendo Fuerzas Anfibas, Aeromóviles y Aerotransportadas— que alcancen los siguientes niveles, al menos:
 - 13.000 hombres, incluidas Fuerzas de Apoyo.
 - 300 carros de combate.
- Se incluirá en la notificación la participación de Fuerzas Aéreas cuando se prevean 200 salidas o más de aeronaves, excluidos los helicópteros.
- Se notificará la participación de fuerzas militares en un desembarco anfibio o en un asalto paracaidista.

- En cuanto al «contenido» de la notificación se darán los datos generales de la actividad militar (denominación, finalidad, nivel de mando, fechas de comienzo y finalización, número de hombres,... etc.), y los específicos sobre el armamento pesado (carros, lanzadores de cohetes, piezas de artillería, helicópteros, salidas de aeronaves,... etc.), todo ello referido a Fuerzas Terrestres.
- Si existe participación naval en la actividad terrestre notificable, se incluirán en la notificación los datos siguientes de carácter naval:
 - Fuego naval buque-costa.
 - Indicación de otro apoyo naval buque-costa.
 - El nivel de mando que organiza y manda la Fuerza Naval participante.
 - La participación de fuerzas militares en un desembarco anfibio.
 - El número total de Fuerzas Anfibas que toman parte en desembarcos anfibs notificables.
 - En caso de desembarco anfibio notificar el punto o puntos de embarque, si es en la zona de aplicación de las CSBM.
- Por último, se especifica que «la participación de fuerzas militares en un desembarco anfibio estará sujeta a notificación cuando en el desembarco toman parte al menos 3.000 hombres».

En resumen puede observarse que la notificación sobre medidas de confianza se refiere a actividades de Fuerzas Terrestres (maniobras, ejercicios, concentraciones, traslados) y a las Fuerzas Anfibas cuando se trate de un desembarco incluido en una actividad terrestre. De igual modo quedan sujetas a notificación las «actividades de apoyo naval buque-costa» en el marco de las operaciones terrestres. Quedan por lo tanto, excluidas de las «medidas de confianza» las actividades de las Fuerzas Navales, a excepción de las mencionadas anteriormente.

Esta exclusión de las Fuerzas Navales y también de las Aéreas, en el Documento de Estocolmo, constituye el hecho fundamental de nuestro estudio y con referencia a él se efectuará el estudio analítico correspondiente en la segunda parte del presente trabajo.

CAPÍTULO 3.º OBSERVACIÓN DE DETERMINADAS ACTIVIDADES MILITARES

En este capítulo, que consta de diecisiete artículos, muchos de ellos subdivididos en subcapítulos, se especifican las normas para desarrollar las actividades de los observadores de los ejercicios, maniobras, traslados de tropas, con referencia a Fuerzas Terrestres y las Anfibas participantes en caso de desembarco. Con una minuciosidad exhaustiva se detallan los

métodos y modalidades de observación, número de observadores, información requerida, reparto de gastos... etc. Por supuesto no se hace mención alguna sobre Fuerzas Navales ni Aéreas.

CAPÍTULO 4.º CALENDARIOS ANUALES

En los cuatro artículos de que consta este capítulo, se establece que «cada Estado participante intercambiará con todos los demás el calendario anual de sus actividades militares sujetas a notificación previa... no más tarde del 15 de noviembre del año anterior», y se dan normas precisas para la redacción de estos calendarios.

CAPÍTULO 5.º DISPOSICIONES LIMITATIVAS

Las limitaciones que se prevén en este capítulo, que consta de cuatro artículos, se refieren a las actividades militares sujetas a notificación en las que intervengan más de 4.000 hombres que deben notificarse con dos años de antelación, y aquellas en las que intervengan más de 75.000 hombres que no podrán realizarse si previamente no se han notificado con más de dos años de antelación.

CAPÍTULO 6.º CUMPLIMIENTO Y VERIFICACIÓN

Este capítulo, de gran importancia en el proceso de las medidas de confianza y seguridad, regula los métodos de verificación mediante inspecciones realizadas por personal apropiado de un Estado participante, sobre las actividades militares de cualquier tipo dentro del territorio de otro Estado participante. Se refiere, como siempre a actividades de Fuerzas Terrestres incluidas las Anfibias.

El artículo 66 es el que autoriza concretamente estas «inspecciones de verificación» al establecer que:

«Cualquier Estado participante podrá dirigir una solicitud de inspección a otro Estado participante en cuyo territorio, dentro de la zona de aplicación de las CSBM, existan dudas sobre el cumplimiento de las CSBM adoptadas».

A lo largo de los treinta y cinco artículos, muchos de ellos divididos en apartados, se establecen minuciosas normas para el desarrollo de estas inspecciones de verificación tales como el número de inspecciones al año, que limita a tres, la obligación de exponer las razones de la solicitud de inspección, definición del «área específica» de inspección, la posibilidad de realizar la inspección desde tierra, desde el aire o desde ambos, el modelo

de petición de la inspección, la duración de la inspección que se limita a cuarenta y ocho horas, el reparto de gastos de la inspección... etc.

Por último, en un apéndice se especifica, entre otras cosas que: «Las medidas adoptadas en este documento son políticamente vinculantes y entrarán en vigor el 1 de enero del año 1987».

En otro apéndice se define, una vez más y de forma confusa, la zona de aplicación de las CSBM como «Europa en su conjunto, así como la zona marítima y el espacio aéreo contiguos».

Tras una «Declaración del presidente» fijando las fechas para las primeras solicitudes de inspección, el Documento termina con la fecha de su firma: Estocolmo, 19 de septiembre del año 1986.

Es indudable que este Documento de Estocolmo sobre CSBM y sobre CDE, contiene lo establecido, en concreto, hasta ahora, sobre medidas de confianza y seguridad y es el que está en vigor en el momento actual. A partir de la Conferencia de Estocolmo, y de este Documento, todo lo que se ha hecho hasta ahora ha sido negociar la ampliación de estas medidas, en la Conferencia de Seguimiento de Viena —tercera de este género— de 1986 a 1989, de la cual salió el mandato para la iniciación y desarrollo de la verdadera CSBM que actualmente se encuentra en desarrollo, también en Viena, discurriendo «en paralelo» con la CFE, habiendo comenzado ambas en fecha 9 de marzo de 1989, hace cerca de dos años.

Veamos, en forma concisa, el contenido del Documento Final de la Conferencia de Seguimiento de Viena, cuyo desarrollo, en plena fase de distensión entre el Este y el Oeste, como consecuencia de la *perestroika* del hoy presidente de la Unión Soviética, Gorbachov, fue fluido sin los contratiempos y dificultades de las anteriores de Madrid y de Belgrado, si bien hubo acusaciones por parte de los países occidentales de haber sido violadas ciertas cláusulas del AFH referentes a derechos humanos y libertades fundamentales por los países del Este.

Documento Final de la Conferencia de Seguimiento de Viena (1986-1989)

Este Documento, de importancia destacada dentro del proceso de desarrollo de la CSCE y de gran interés para nuestro estudio sobre la CSBM, consta de una introducción, seis capítulos y once anexos.

En la introducción, de contenido similar a las introducciones de Documentos anteriores, se hace una alusión expresa a la conferencia de Estocolmo y a otras diversas conferencias de expertos celebradas desde la clausura de la Conferencia de Madrid hasta el inicio de ésta de Viena.

Los títulos de los seis capítulos son los siguientes:

- 1.º Cuestiones relativas a la seguridad en Europa.
- 2.º Cooperación en materia de Economía, Ciencia y Tecnología, y Medio Ambiente.
- 3.º Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo.
- 4.º Cooperación en el campo humanitario y en otros campos.
- 5.º Dimensión humana de la CSCE.
- 6.º Continuidad de la Conferencia.

De estos seis capítulos son tres los que interesan a nuestro estudio por tratar asuntos relacionados con la CSBM; el primero, sobre seguridad en Europa, el tercero sobre la seguridad en el Mediterráneo y el sexto, que trata de la continuidad de la Conferencia. En consecuencia, pasemos a analizar, brevemente, el contenido de estos tres capítulos de nuestro interés.

CAPÍTULO 1.º CUESTIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD EN EUROPA

Este capítulo consta de una muy breve introducción en la que se exponen las «determinaciones» manifestadas por los Estados participantes y entre ellas figura la que ofrece interés para nuestro trabajo, que dice textualmente:

«Desplegar nuevos esfuerzos con miras a realizar nuevos progresos para fortalecer la confianza y la seguridad y para promover el desarme».

A esta introducción sigue un primer apartado titulado «Principios» que consta de veintisiete artículos en los que se manifiesta la confirmación de los Estados participantes en los compromisos adquiridos por el AFH, ampliados por la de Madrid, destacando su determinación para erradicar el terrorismo, protección de las minorías nacionales, el derecho a la libertad de religión, etc.

El segundo apartado de este capítulo, que es fundamental para nuestro estudio, se titula:

«Medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre el desarme en Europa».

El texto de este apartado, que figura en el Anexo 1-IX, p. 163, se divide en dos partes, la primera titulada: «Conferencia de Estocolmo: evaluación de los progresos logrados» y la segunda: «Nuevos esfuerzos en favor de la seguridad y el desarme en Europa».

En la primera parte se afirma que los Estados participantes «acogieron con satisfacción la adopción en Estocolmo de un conjunto de medidas mutuamente complementarias destinadas a fomentar la confianza y la

seguridad que constituyen una mejora y una ampliación sustanciales de las medidas adoptadas en el AFH».

En la segunda parte, se dice, entre otras cosas, que los Estados participantes habiendo considerado las formas y medios apropiados de continuar sus esfuerzos en pro de la seguridad y el desarrollo en Europa han llegado al entendimiento de que esos esfuerzos estructurales (se organicen) de la forma siguiente:

Negociaciones sobre CSBM. Y a continuación figura el «mandato» para abrir negociaciones con el fin de ampliar los resultados ya obtenidos en la Conferencia de Estocolmo a fin de reducir el riesgo de confrontación militar en Europa.

Este «mandato», cuyo texto, reducido, figura en el Anexo 1-I, p. 113, y se repite, completo, en el Anexo 1-IX, p. 163 fija los siguientes datos importantes:

- La sede de las negociaciones CSBM será Viena y su comienzo se fija en la semana que empieza el 6 de marzo de 1989.
- La evaluación de los progresos logrados en estas negociaciones se hará en la prevista Conferencia de Continuación que se celebrará en Helsinki a partir del 14 de marzo de 1992.
- Serán de aplicación, *mutatis mutandis*, las decisiones de la reunión preparatoria (3) celebrada en Helsinki del 25 de octubre al 11 de noviembre de 1983. (anejo II, p. 166)

El anejo II, cuyo texto aparece en el Anexo 1-X, p. 166, fija los detalles del «Programa de trabajo» de las dos primeras semanas de la Conferencia relativas a la celebración de Sesiones Plenarias (SL) y asignación de presidencias y secretariado.

A la vista de los textos del «mandato» y su «anejo», se pueden establecer las siguientes e importantes observaciones:

- a) Ni el «mandato» ni en el «anejo» se especifica de forma explícita la zona a la que se referirán las nuevas medidas de confianza, si bien, implícitamente, dado que estas negociaciones se consideran continuación como segunda fase, de las de Estocolmo, la zona será la misma estipulada para la Conferencia de Estocolmo, es decir, el territorio europeo más la zona marítima contigua.
- b) Tampoco se define el número y nombre de Estados que han de participar en la CSBM de Viena; pero, por la misma razón anterior, se admite que han de ser los 35 firmantes del AFH.

(3) Se refiere a la reunión preparatoria de la Conferencia de Estocolmo.

- c) Tampoco se precisa, ni en el «mandato» ni en el «anejo» qué tipo de Fuerzas —Terrestres, Navales o Aéreas— van a ser objeto de las negociaciones o excluidas de ellas. Una vez más hay que admitir que, siendo estas negociaciones de Viena continuación de las conversaciones de Estocolmo, las Fuerzas afectadas han de ser las Terrestres incluidas las de Infantería de Marina en el caso de las acciones conjuntas con desembarco y Fuerzas Aerotransportadas, si el desembarco es aéreo.
- d) En el «mandato» se precisa que en la CSBM de Viena se desarrollarán «negociaciones», no sólo «conversaciones» como en otras reuniones de expertos, lo cual proporciona mayor capacidad de compromiso a los resultados de la Conferencia.

Establecidas las anteriores interesantes observaciones sobre el «mandato» para iniciar y desarrollar las CSBM es conveniente analizar, aunque sólo sea en sus puntos fundamentales, el otro «mandato» simultáneo al anterior, salido igualmente de la Conferencia de Seguimiento de Viena, sobre la CFE ya que, aún siendo formalmente distintas estas dos Conferencias CSBM y CFE de negociación, existen, como detallamos más adelante, diversos puntos de relación entre ambas, por lo que es preciso analizarlas en forma paralela.

En el capítulo primero del Documento Final de Viena, que estamos examinando, y dentro del mismo «apartado» referente a «Nuevos esfuerzos en favor de la seguridad y del desarme en Europa» (Anexo 1-IX p. 163), tras el «mandato» sobre las negociaciones CSBM, aparece el otro «mandato» sobre la negociación CFE, con el título siguiente:

Negociación sobre CFE. En el texto, muy breve, que sigue a este título, se fijan los extremos siguientes:

- El «mandato» para la organización de esta negociación figura en el anejo III, p. 168 del presente Documento.
- Las negociaciones CFE se llevarán a cabo en el marco de la CSCE.
- Comenzarán en Viena en la semana que se inicia el 6 de marzo de 1989. (Es decir simultáneamente a las CSBM).
- La evaluación de los progresos logrados en estas negociaciones CFE, se efectuará en la prevista Cuarta Conferencia de Seguimiento de Helsinki, que comenzará el 24 de marzo de 1992. (Es decir, igual que para la CSBM).

El «mandato», pues, para la CFE se contiene en el anejo III, p. 168, del Documento Final de Viena, cuyo texto íntegro aparece en el Anexo 1-XI, p. 168 de este trabajo, texto que pasamos a considerar.

El mencionado anejo III consiste en una Declaración del presidente que textualmente dice:

«Queda entendido que el siguiente mandato ha sido acordado por los Estados participantes en la futura negociación sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa».

Es decir, que no van a ser los 35 Estados firmantes del AFH los que van a participar en la CFE, sino sólo una parte de ellos. Esta es la primera gran diferencia que separa la CSBM de la CFE.

Los Estados participantes en la CFE, se mencionan en el primer párrafo del «mandato» y resultan ser 23, los 16 del grupo OTAN más los 7 del grupo PAV, quedando excluidos de la negociación los 12 del grupo de NNA.

La razón por la que en la CFE sólo participan los países de la OTAN y del PAV, excluyendo a los NNA consiste en que ni a la OTAN ni al PAV les interesa una reducción de armamentos de los países neutrales europeos, ya que la capacidad militar de ellos, considerada individualmente, no provoca la menor preocupación a los dos bloques. Por otra parte, los países NNA carecen de «argumentos potenciales» para intervenir en negociaciones de desarme, por lo que su presencia en la CFE sería inútil, lo que no ocurre en el marco de las negociaciones de confianza. Por estas razones las negociaciones CSBM se sitúan «dentro del marco de la CSCE» mientras las negociaciones CFE, no se incluyen en el marco de la CSCE aunque sí «en el proceso general de la CSCE».

El «mandato» para iniciar las negociaciones CFE está contenido en el anejo III al Documento Final de Viena cuyo texto aparece en el Anexo 1-XI, p. 168 de este trabajo.

De este «mandato» interesa señalar para nuestro estudio los extremos siguientes:

- *Objetivos.* Reforzar la estabilidad y la Seguridad en Europa mediante un equilibrio, a los niveles más bajos, de las Fuerzas Armadas Convencionales. La eliminación de disparidades perjudiciales para la estabilidad y la seguridad. La eliminación de la capacidad de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de ofensivas en gran escala.
- *Ambito de la negociación.* Las materias objeto de la negociación serán las Fuerzas Armadas Convencionales de los participantes basadas en tierra.
- *Zonas de aplicación.* Dentro del territorio de los participantes zona ATTU.
- *Exclusiones.* Las armas nucleares no serán materia objeto de esta negociación. No se tratará sobre Fuerzas Navales y armas químicas.

- *Verificación.* Se hará mediante un eficaz y estricto régimen de verificación incluyendo inspecciones *in situ* por derecho propio e intercambio de información.
- *Naturaleza de los acuerdos.* Los acuerdos alcanzados serán internacionalmente vinculantes.
- *Declaración del presidente de Portugal.* Las islas Azores y Madeira que tienen por derecho el *status* de islas europeas, están dentro de la zona de aplicación de estas negociaciones CFE.
- *Declaración del representante de España.* En nombre del Gobierno de España confirmo que las islas Canarias están incluidas en la zona de aplicación de estas negociaciones CFE.

En resumen, se puede observar que el «mandato» sobre la CFE es mucho más preciso, más concreto y exigente que el «mandato» sobre CSBM.

Los tres puntos fundamentales que figuran explícitamente en el «mandato» CFE y no figuran en el de las CSBM son:

- a) La zona de aplicación que será ATTU. Es la primera vez que se define una zona de aplicación con esta definición en un documento oficial «dentro del proceso» de la CSCE.
- b) No se tratará sobre Fuerzas Navales. Igualmente es la primera vez que se estipula esta exclusión de las Fuerzas Navales con tanta rotundidad y concreción.
- c) Los acuerdos que se obtengan serán internacionalmente vinculantes. Recuértese que los acuerdos del AFH eran sólo discrecionalmente vinculantes. Los del Documento de Madrid y el de Estocolmo eran políticamente vinculantes, lo que suponía un grado más de compromiso. En estas negociaciones de desarme CFE los acuerdos son internacionalmente vinculantes, lo que supone un grado mayor aún de compromiso ya que, en cierto modo, estos acuerdos entran en el Ordenamiento Jurídico Internacional.

La cuestión que se plantea ante este hecho que diferencia en estos tres puntos esenciales, los «mandatos» de las dos negociaciones CSBM y CFE, «hijas de la misma madre» —como dijimos al principio— que es la Conferencia de Estocolmo, consiste en dilucidar si estos tres puntos del mandato CFE, pueden ser aplicables «por extensión» a las negociaciones CSBM.

Desde un punto de vista rígido y formalista la respuesta es negativa; pero, dada la interrelación que, en la práctica existe entre ambas negociaciones «paralelas» existen diversas opiniones al respecto.

En cuanto a la «vinculación» de los acuerdos la opinión prácticamente unánime es que no se puede hacer extensión de una negociación a otra. Los acuerdos de la CFE son internacionalmente vinculantes y los de la CSBM son sólo políticamente vinculantes.

Con relación a la «zona de aplicación», la práctica y la opinión generalizada es que tanto para las negociaciones CFE, como para las CSBM, la zona de aplicación es ATTU.

En cuanto a la «exclusión de Fuerzas Navales» aunque en el «mandato» para las negociaciones CSBM no aparece con tanta concreción esta exclusión como en el mandato CFE, en el primero se estipula que estas negociaciones tendrán por finalidad «desarrollar y ampliar los resultados ya obtenidos en la Conferencia de Estocolmo» en la cual se especifica que las medidas de confianza se referirán a la participación de formaciones de Fuerzas Terrestres incluyendo las Fuerzas Anfibas, Aeronavales o Aerotransportadas cuando participen en maniobras conjuntas con Fuerzas Terrestres o en caso de desembarco anfibio con participación superior a 3.000 hombres.

En resumen, se acepta la expresión de «excluidas las Fuerzas Navales a excepción de las Tropas Anfibas».

En el presente trabajo, por lo tanto, se adoptarán las anteriores interpretaciones sobre la «vinculación política», la Zona ATTU (*From the Atlantic To Urals*) y la exclusión de las Fuerzas Navales con excepción de tropas de Infantería de Marina aplicables a las negociaciones de Viena sobre el CSBM, objeto del presente estudio. Por último, en el Anexo 1-XII, p. 172, se transcribe el texto del capítulo tercero del Documento Final de Viena sobre las «Cuestiones relativas a la seguridad y la cooperación en la región del Mediterráneo» en el cual figura el mandato sobre la Reunión de Palma de Mallorca recientemente celebrada.

Con las anteriores puntualizaciones se finaliza esta primera parte del presente trabajo dedicada a ofrecer una descripción comentada y valorativa de la génesis, contenido y desarrollo de la CSBM como una de las ramas derivadas de la CSCE a través del análisis de los antecedentes históricos y funcionales del proceso hasta el momento actual —1 de marzo de 1991— pasando a la segunda parte en la que se analizará el desarrollo de las actuales Conversaciones de Viena sobre la CSBM destacando todo lo referente, de forma directa e indirecta, a cuestiones de carácter naval, y especialmente a las propuestas del Este sobre inclusión de «medidas de confianza navales» en las negociaciones CSBM de Viena.