

CONSENSO Y LEGITIMACION EN LA CONFERENCIA SOBRE SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA

Por DIEGO LIÑAN NOGUERAS

L'heure n'est plus aux procédures juridiques mais à l'équilibre des forces; l'espoir n'est plus dans le respect de la règle de droit, mais dans l'adhésion des Grands à un principe de légitimité commun, dans le rétablissement d'un certain consensus international.

(Ch. ZORGBIÈ)

SUMARIO: *Introducción:* 1. El consenso como instrumento de legitimación. 2. El consenso y el contenido de los acuerdos de la CSEE. 3. El consenso y la «continuidad» de la CSCE.—*Conclusión.*

INTRODUCCIÓN

La última guerra mundial decantó pronto que la oposición entre los dos bloques, capitalistas y socialistas, constituirán el eje fundamental de las relaciones internacionales de postguerra¹. En este enfrentamiento, el continente europeo ha ocupado desde entonces un lugar de primer orden. Las razones territoriales, políticas y económicas que han hecho de Europa el principal núcleo de tensión internacional en

¹ Obsérvese en este sentido que, incluso en el propio curso de la última guerra mundial, este enfrentamiento se hacía presente por encima de la coyuntural alianza contra las potencias del Eje. Potencias que, en su último intento de escapar a una rendición incondicional, intentaron unirse a los occidentales, convirtiendo a las SS en fuerzas antisoviéticas. En esta línea fue la reunión que sostuvo Himmler con el conde Bernardotte en Lübeck. (Vid. en WISKEMANN, ELIZABETH: *La Europa de los dictadores. 1919-1945*. Ed. Siglo XXI, Madrid, 1978, p. 280.)

la pugna Este-Oeste han ido variando en intensidad y alternándose en el protagonismo de la tensión a tenor de las distintas circunstancias históricas.

El poder nuclear de ambos bloques ha actuado como parámetro de la política internacional desarrollada en el continente. Un poder que, merced al equilibrio en su detentación y por lo que se ha dado en llamar su *carácter definitivo*, parece haber disminuido las posibilidades de un conflicto bélico en esta zona. Sin embargo, y tal vez por esas mismas razones, el problema nuclear actúa como un condicionante permanente en las cuestiones políticas europeas, ya que, como ha puesto de manifiesto Romero, «La importancia que los Estados Unidos y la Unión Soviética dan a Europa es tan grande que es difícil concebir una situación en la cual alguna de las alianzas acepte ser derrotada militarmente por la otra, aun en forma limitada, sin recurrir a todos los medios posibles para impedirlo. Esto significa —añade el autor— que las armas nucleares ocupan un lugar preponderante dentro de la pugna militar en ese continente»². En el continente europeo, la amenaza nuclear impone al conflicto Este-Oeste unas reglas de juego, unos límites particulares, y lo que aún es más importante, la presencia continua de elementos estratégico-militares en el desarrollo de la vida política del mismo.

La dimensión europea del conflicto Este-Oeste posee hondas y complejas raíces históricas y una situación actual en la que a menudo pesan más las propias contradicciones internas de cada bloque que la oposición entre ellos. Un conflicto que constituye un proceso discontinuo jalonado de crisis y distensiones más o menos profundas, más o menos duraderas, que endurecen o dulcifican las relaciones Este-Oeste a tenor de la coyuntura histórica concreta. Un conflicto que, siempre presente, observa en su exteriorización un carácter mutable que acaso se explica por la circunstancialidad última de la política que expresara Maquiavelo al señalar que «... las fortalezas son útiles o inútiles según las circunstancias; y si por un lado aprovechan, son perjudiciales por otro» (*El Príncipe*, capítulo XX).

En ese ir y venir de la tensión Este-Oeste en el área europea, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa constituye el hito más importante de la política de distensión ensayada en el continente. Su interés, como señaló el profesor Mariño, rebasa el ámbito de las relaciones intraeuropeas, afectando de una forma general a las

² ROMERO, ANÍBAL: *Estrategia y política en la era nuclear*. Ed. Tecnos, Madrid, 1979, p. 177.

relaciones internacionales a nivel mundial³. La CSCE se celebró en la ciudad de Helsinki, donde el 1 de agosto de 1975 treinta y cinco jefes de Estado o de Gobierno⁴ procedieron a la firma del Acta Final de la Conferencia⁵. En la parte final de este texto se preveía la continuidad de la Conferencia, fijando una primera reunión para 1977 en Belgrado, reunión en la que prevaleció el desacuerdo y como resultado obtuvo un anodino documento de terminación en el que se fijó la segunda de las reuniones previstas en el Acta Final de Helsinki para el martes 11 de noviembre de 1980 en Madrid. Esta última reunión, a punto de finalizar o tal vez concluida en el momento de publicación de estas páginas, se inició en un difícil contexto internacional y en el que el fantasma de la *guerra fría* pareció a muchos estar presente.

Las reuniones de Belgrado, Madrid y aquellas que pudieran acordarse para un futuro tienen una finalidad básica señalada en el Acta Final de Helsinki: proceder a «... un intercambio a fondo de opiniones sobre la aplicación de las disposiciones del Acta Final y la ejecución de las tareas definidas por la Conferencia, así como, en el contexto de los asuntos examinados por ésta sobre la profundización de sus relaciones mutuas, el mejoramiento de la seguridad y el desarrollo de la cooperación en Europa y el desarrollo del proceso de distensión en la futuro»⁶. El Acta Final de Helsinki queda, de este modo, configurada como el elemento de base, el punto de referencia, en la conducción de la seguridad y la cooperación en Europa y en uno de los instrumentos más importantes para la distensión en las relaciones Este-Oeste.

Ahora bien, aparte de los problemas concretos que la realización de los acuerdos de Helsinki comporta, dos cuestiones conexas, especialmente importantes en una perspectiva jurídico-política, atenazan la funcionalidad de tales acuerdos, lo que equivale a decir la funcionalidad misma de la CSCE: el valor vinculante otorgado a aquéllos y el alcance que, en consecuencia, puede darse al «... intercambio a

³ MARIÑO MENÉNDEZ, FERNANDO: «La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1/3, 1974, p. 1161.

⁴ República Federal de Alemania, República Democrática de Alemania, Estados Unidos de América, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, San Marino, Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, Unión Soviética, Yugoslavia.

⁵ El texto oficial del Acta Final puede verse en el documento preparado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España: *Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Documentos*. Madrid, 1980.

⁶ Acta Final, capítulo dedicado a la «Continuidad de la Conferencia», punto 2, apartado a).

fondo de opiniones...» sobre la aplicación, profundización y desarrollo de las relaciones en ellos previstas. Ambas cuestiones son de una naturaleza compleja, en la que las interpretaciones más contradictorias, avaladas por la ambigüedad de los textos, se pretenden posibles.

Surge así la primera y fundamental divergencia en torno al valor y alcance de las disposiciones del Acta Final de Helsinki. Y ello porque, como en su matizada opinión ha expuesto el profesor Mariño, «aunque el Acta no constituya acuerdo internacional—aserto que nadie parece poner en duda⁷—, no puede negarse *a priori* la posibilidad de que las disposiciones que contiene tengan valor o relevancia jurídicos»⁸. Punto éste de donde arrancan las divergentes, y en ocasiones contradictorias, interpretaciones⁹. Evidentemente, la falta de acuerdo sobre esta prioritaria cuestión ha introducido en la Conferencia un elevado grado de inseguridad sobre el alcance e incluso sobre la propia finalidad de las reuniones que habrían de seguir a la Conferencia en Helsinki. Inseguridad que, ciertamente, no elimina la compromisoria fórmula del «intercambio a fondo de opiniones», como ya demostró el fracaso de Belgrado.

«L'Acte Final—señala Aleth Manin—n'est pas un traité de paix, et encore moins un pacte de sécurité collective. La sécurité européenne reste en fait étroitement soumise aux fluctuations de la détente»¹⁰. Y como más adelante subraya este autor, la *détente* constituye la palabra clave del Acta Final, pues si ella permitió la elaboración de este texto es aún más la condición de su aplicación¹¹. Y es así como una noción metajurídica, la de distensión, se configura como la depositaria de posibles respuestas a la cuestión del valor y alcance jurídicos que pueda tener el Acta Final de Helsinki.

No obstante, la propia noción de distensión plantea *ab initio* un problema respecto de su definición misma, que habrá de ser guía permanente en las reflexiones que vamos a exponer. Nos referimos al hecho de que la distensión no posea la misma significación en el Este que en el Oeste. Dicho de otro modo, la distensión no es una categoría

⁷ Incluso PREVOS, uno de los autores que más valor jurídico reconoce al Acta Final en su análisis, deja clara esta cuestión en: «Observations sur la nature juridique de l'Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe», en *Annuaire Française de Droit International*, 1975, pp. 130 y ss. (en especial la 141 en relación con la 153).

⁸ MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «Seguridad y Cooperación en Europa: el Acta Final de Helsinki», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 2/3, 1975, p. 651.

⁹ Se ha hablado, en efecto, de «código de buena conducta», «código moral», «programa», «acuerdo de paz—no tratado—», «derecho directivo» (Vid. PREVOS: *loc. cit.*, p. 153), etc.

¹⁰ MANIN, ALETH: «La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe», en *Notes et Etudes Documentaires de la Documentation Française*, 15 marzo 1976, núms. 4.271-4.272, página 46.

¹¹ MANIN, A.: *Loc. cit.*, p. 47.

ajena al conflicto, sino la expresión del conflicto mismo, al que en todo caso presupone. Desde esta perspectiva, la CSCE tiende a definir la distensión de un modo conjunto, como un *præius* necesario para hacerla jurídicamente enunciable; razón ésta por la que Spartk Beglov definió el Acta Final de Helsinki como «... premier code de notre temps qui concrétise la notion de *détente*»¹². Esa definición conjunta tenía como objetivo fundamental conseguir definir las bases de un «gradual relajamiento de la tensión» entre bloques, operando sobre elementos importantes de divergencia. La cuestión excedía con mucho los límites de una simple transacción de intereses. Se trataba de dulcificar los sectores de tensión estratégica y política más peligrosos en el seno de una de las contradicciones principales que estructuran la actual sociedad internacional: estados socialistas-estados capitalistas. Quede claro, pues, que ese «definir la distensión conjuntamente» no supone ni regular el conflicto ni, por supuesto, eliminarlo. La CSCE más bien ha tratado de mantener el conflicto en límites —no— críticos intentando la consecución de un acuerdo sobre unos principios generales —articulación de unas «reglas de juego» mínimas— y sobre el establecimiento de unos precarios mecanismos de relación económica, técnica y humanitaria interbloques —estructuración de una cierta cooperación en ámbitos en los que se supone más fácilmente superable la acción paralizadora del conflicto—.

Ambos aspectos constituyen en el Acta Final de Helsinki un solo bloque que constituye la «definición conjunta» de la distensión lograda por la CSCE. Esta definición se llevó a cabo en la CSCE mediante el *consenso*, un procedimiento de adopción de acuerdos de una particular naturaleza. Y es que, en efecto, el consenso, aparte de su aspecto técnico en cuanto tal procedimiento, posee un contenido material referido a la estructuración de valores y normas de base soporte de un poder político o, como en nuestro caso, de un equilibrio de poder. Un sentido este último impregnado de connotaciones *pactistas*, en el sentido político del término, aunque más cerca de situaciones de necesidad y utilidad que de intenciones legitimadoras¹³.

El consenso, en esta doble dimensión, se convierte, a nuestro juicio, en una categoría definidora de la naturaleza misma de la CSCE. Un lugar donde cobra pleno sentido la observación hecha por Jacques Rigaud de que «... le consensus est ainsi, dans le context international,

¹² BEGLOV, SPARTAK: «Un an après Helsinki», en *Le Monde Diplomatique*, julio de 1976.

¹³ Nos referimos, ciertamente, a las teorías que fundamentan la legitimidad del poder y el derecho en la tesis del «pacto social».

comme l'expression d'un vouloir-vivre en difficulté d'être»¹⁴. De ahí la intención de este trabajo de articular algunas reflexiones sobre la CSCE, y en particular del valor y alcance de sus acuerdos, desde esa doble dimensión de la noción de consenso.

1. EL CONSENSO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMACIÓN

La noción del consenso, ambigua, multívoca y escasamente definida, exige de algunas precisiones previas a su utilización como categoría de análisis. Guy de Lacharrière le atribuye en el plano internacional un doble sentido: como procedimiento de adopción de decisiones en las instancias multilaterales y como la decisión misma¹⁵. Sin abandonar la segunda acepción señalada por Lacharrière, a nuestro juicio, generalmente vinculada a la primera, nos ocuparemos preferentemente de aquella que resalta la naturaleza instrumental del consenso, el consenso como procedimiento de adopción de decisiones. Ahora bien, entendemos que la caracterización instrumental del consenso encierra, a su vez, dos dimensiones, una técnica y otra material, que depende de que la utilización del consenso tenga lugar en un medio previamente institucionalizado o no.

Cuando el consenso es, en efecto, referido al *decision-making process* de un medio institucionalizado, se configura como una técnica diferente u opuesta a la regla de la mayoría y, en cierto sentido, a la de la unanimidad *stricto sensu*. Porque, ciertamente, el consenso como técnica de adopción de decisiones no es exactamente igual a la unanimidad. El consenso, dice Lacharrière, se define en su forma más estricta como un procedimiento de adopción de decisiones que excluye el voto que consiste en constatar la ausencia de toda objeción presentada como un obstáculo para la adopción de la decisión en cuestión¹⁶. De esta forma, el consenso es, si se compara con la regla de la unanimidad que exige el voto afirmativo de todos y cada uno de los participantes en la decisión, una regla más flexible. Una regla que —como precisa el autor citado— puede ir acompañada de reservas, de la indicación de que en caso de voto el participante en cuestión se

¹⁴ RIGAUD, JACQUES: «Reflexions sur la notion de consensus», en la revista *Pouvoirs*, 1978, número 5, p. 8.

¹⁵ LACHARRIÈRE, GUY DE: «Le consensus: Essais de definition», en *Pouvoirs*, 1978, núm. 5, página 34.

¹⁶ *Ibid.*, p. 35.

abstendría, e incluso de la afirmación de que éste se disocia del consenso¹⁷. La flexibilidad del consenso en cuanto técnica de adopción de decisiones es un medio que, en definitiva, pretende cubrir las exigencias de efectividad y solidez que la regla de la unanimidad supone, obviando el efecto paralizador que una aplicación dogmática de la unanimidad puede suponer; es lo que el profesor Carrillo Salcedo manifestó al decir que la regla de la unanimidad «... no puede ser entendida más que como un incentivo a la negociación y no como un dogma que, en una visión totalmente negativa, sólo sirve para vetar y para obstruir, o un fetichismo del tipo que hizo afirmar en la Primera Conferencia de La Haya de 1899 que determinada decisión había sido adoptada unánimemente con dos votos en contra y una abstención», y añade más adelante, «... es cierto desde luego que el desarrollo progresivo del Derecho internacional reclama una cierta unanimidad, *pero sólo una cierta unanimidad*»¹⁸. Tal vez el consenso no sea en este orden de cuestiones más que «una cierta unanimidad», ya que pretende cubrir esa flexibilidad que la unanimidad, ciertamente, no conoce.

Sin embargo, a nuestro parecer, el consenso, especialmente cuando es referido a un sistema en el que no se ha operado una previa estructuración de valores, es algo más que una técnica de adopción de acuerdos. En efecto, cuando el consenso opera en un medio no *institucionalizado* previamente se configura, esencialmente, como un procedimiento de legitimación *voluntarista*, por oposición a los modelos de legitimación *autoritarios*. Y en este sentido, el consenso—como ha puntualizado Pierre Favre— se define como la adhesión a un conjunto de valores relativos a las modalidades de la vida colectiva¹⁹, que frente a los modelos *autoritarios* ofrece ventajas de flexibilidad en cuanto que no exige un sentido unívoco y dogmático. Una flexibilidad, ciertamente, que, al igual que en la dimensión puramente técnica, convierte al consenso en un instrumento de legitimación especialmente adecuado para realidades político-internacionales de un marcado carácter conflictual. En tanto que instrumento de legitimación, el consenso reúne además la característica de su capacidad de adecuación a circunstancias cambiantes, que lo hace especialmente idóneo para la dinámica

¹⁷ *Ibid.*, p. 35. La definición que da Lacharrière es la misma que se incluye en la CSCE, en el punto 6, apartado 4, de las recomendaciones finales de las consultas de Helsinki (finalizadas el 8 de julio de 1973), donde el consenso se define como «... la ausencia de cualquier objeción expresada por un representante y presentada por él como obstáculo para la adopción de la decisión de que se trate.» (*Vid.* en el mismo documento del MAE ya citado para el Acta Final.)

¹⁸ CARRILLO SALCEDO, J. A.: «Mayoría y acuerdo general en el desarrollo progresivo del Derecho internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XX, núm. 1, enero-marzo 1967, p. 15 (el subrayado es del propio autor).

¹⁹ FAVRE, PIERRE: «Le consensus: Essais de définition», en *Pouvoirs*, 1978, núm. 5, p. 30.

de este tipo de relaciones internacionales, siempre prestas a entrar en contradicción con la pretensión de inmutabilidad y permanencia propia de los modelos autoritarios. Y es que, como dijera Jean Baechler, «Le consensus n'est donc pas un état, mais une victoire toujours provisoire sur la mésentente et le conflit»²⁰.

Así las cosas, la elección del consenso como procedimiento para la adopción de acuerdos en el seno de la CSCE²¹ supuso una decisión política de largo alcance. Y ello tanto por la significación de esta elección para la participación *igualitaria* de todos los Estados participantes²², cuanto porque la decisión en cuestión, hecha en un medio no institucionalizado, daba al consenso una dimensión no sólo *procedimental*, sino también *valorativa*²³.

Ahora bien, tanto en su acepción estrictamente técnica como en la de procedimiento de legitimación, el consenso posee una naturaleza instrumental que hace a su contenido depender estrictamente de la función que se le atribuye. Vamos a referirnos, pues, a la función que el consenso asume en la CSCE.

Evidentemente, la función del consenso en este ámbito internacional es deudora de la propia función de la CSCE. Y, en este sentido, la CSCE puede ser catalogada, por utilizar una fórmula general, como un *instrumento de racionalización de la «praxis» político-internacional en Europa*. Una *praxis* configurada en su raíz por una división entre bloques fundamentados en concepciones ideológicas, económicas, políticas y aun jurídicas²⁴ contradictorias. Una división en la que la

²⁰ BAECHLER, JEAN: «Le consensus: Essais de définition», en *Pouvoirs*, 1978, núm. 5, p. 22.

²¹ En efecto, éste fue adoptado en el apartado 6 (normas de procedimiento), punto 4 de las recomendaciones finales de Helsinki, incluso para las decisiones referentes a las modificaciones de las mismas normas de procedimiento. Vid. en MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «La Conferencia sobre...», *loc. cit.*, p. 1167.

²² Continuamente puesta de relieve por la doctrina. Véanse en este sentido: MARIÑO, A.: *Loc. cit.*, pp. 5, 25, entre otras; MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «La Conferencia sobre...», *loc. cit.*, p. 1161.

²³ Utilizando una terminología del profesor CARRILLO SALCEDO para poner de manifiesto el significado de la ONU desde una perspectiva de ciencia política: «Las Naciones Unidas: una interpretación de ciencia política», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XVII, núm. 4, octubre-diciembre 1964, p. 525.

²⁴ La diversidad de concepciones jurídicas ha tenido y tiene una importancia crucial en la tensión Este-Oeste. La introducción por la URSS del concepto de «soberanía limitada» en el Derecho internacional (Vid. ZORGBBE, CH.: «La doctrine soviétique de la souveraineté limitée», en *Revue Générale de Droit International Public*, 1970, núm. 4, pp. 878 y ss.) ha conducido al establecimiento de una división jurídica entre los bloques que dificulta la propia realización de acuerdos jurídicos entre las partes. Es curioso en este sentido que en un tratado internacional como es el Acuerdo Cuatripartito sobre Berlín de 3 de septiembre de 1971 se introdujera en su preámbulo una cláusula como la siguiente: «... sin perjuicio de sus posiciones jurídicas...». Fórmula que vuelve a repetirse en la primera parte del mismo Acuerdo: «... abstracción hecha de puntos de vista jurídicos...». Vid. en ZORGBBE: «L'accord Quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971», en *Revue Belge de Droit International*, volumen VIII, 1972-2, p. 423; el texto del Acuerdo puede verse en *Revue Générale de Droit International Public*, 1971, pp. 1242 y ss.

relevancia de las fronteras político-territoriales establecidas *de facto* tras el último conflicto bélico mundial ha convertido a éstas en protagonistas de una continua tensión estratégica y política en el continente²⁵. El peligro de una *escalada* en los niveles de tensión y la amenaza consecuente de un conflicto nuclear han actuado en Europa como inductores de una política tendente a un «gradual relajamiento de la tensión» internacional en esta zona, lo que se conoce por política de *distensión*. Una política internacional a la que suele fijársele como inicio a escala mundial el fin de la crisis de los misiles cubanos el 28 de octubre de 1962, y que en el plano europeo se inicia, probablemente, con el discurso de W. Brandt (a la sazón ministro de Asuntos Exteriores de la República Federal Alemana en el Gobierno de coalición de social-demócratas y demócrata-cristianos) pronunciado en el Bundestag el 28 de octubre de 1969, en que expuso su *Ostpolitik*.

De este modo, la distensión se configura como la práctica política objeto de racionalización por la CSCE. «Il s'est agi —observaba Prevos— de mettre sur pied un Acte adapté au processus suivi jusqu'alors en matière de détente»²⁶, de elevar, pues, una realidad práctica al plano de los principios y de la norma.

Ahora bien, la naturaleza de la distensión imponía determinadas condiciones al proyecto de Helsinki. Observaba en este sentido Luigi Granelli: «E' quindi evidente che promuovere e sviluppare un processo di distensione non significa rasseragnarssi, cedere alle altrui concezioni, ma al contrario significa agire facendo leva evolvere i rapporti tra i popoli e gli stati, gli ordinamenti sociali e politici interni, l'affermarsi del diritto e della moralità internazionale, sotto l'influsso de positivo di un libero confronto e nell'abbandono di una prassi di interferenze interne e di una limitazione di sovranità»²⁷.

Pero la distensión es, antes que cualquier otra cosa, una práctica político-internacional que se desarrolla sobre una base conflictual que se encuentra *dada* e incluso *aceptada* como inalterable en su esencia. En cuanto categoría política, la distensión no es *autónoma*, sino que depende estrechamente de la categoría de conflicto a la que está subordinada.

²⁵ La bibliografía al respecto es sumamente extensa, a título, pues, meramente indicativo: KNAPP, WILFRID: *A history of war and Peace. 1939-1965*. Ed. Oxford University Press. Londres, 1967 (en especial las pp. 1 a 140). DUROSELLE, J.-B.: *Histoire Diplomatique de 1919 a nos jours*. Ed. Dalloz, edición 1980, Paris; una perspectiva interesante en torno a las repercusiones de la «crisis de los misiles cubanos» o la de Oriente Medio, etc., en EDMONDS, ROBIN: *Politica exterior soviética (1962-1973)*. Pub. del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.

²⁶ PREVOS: *Loc. cit.*, p. 138.

²⁷ GRANELLI, LUIGI: «Da Helsinki a Belgrado», en *La Comunità internazionale*, vol. XXXI, 1976-3, p. 470.

Sobre esta base, puede intentarse precisar cuáles son el alcance y los límites del proyecto racionalizador de la CSCE. El profesor Gil Cremades ha señalado que «... la racionalización de una praxis social consiste en justificar su legitimidad»²⁸. Conforme a tal presupuesto, la finalidad básica de la CSCE sería la de justificar la legitimidad de la distensión como el *modus vivendi* en Europa. Lo que, si se tiene presente aquella naturaleza dependiente de la distensión, significa ciertamente justificar la legitimidad de toda práctica tendente a un «gradual relajamiento de la tensión», pero también del conflicto de base que la sustenta, de las condiciones *de facto* impuestas por el mismo y del equilibrio de poder que lo sostiene. Surge así uno de los efectos más notables de la CSCE: la legitimación de *statu quo* político y territorial de la Europa de postguerra²⁹.

Esta naturaleza especial que la distensión impone a la propia CSCE constituye la expresión del alcance y límites tanto de la función de este foro internacional como de los acuerdos en él logrados. El consenso, el procedimiento de adopción de acuerdos utilizado por la CSCE, cataliza y explicita ese alcance y límites de los acuerdos.

En efecto, teniendo presente las observaciones expuestas, el consenso se configura como el único procedimiento adecuado para alcanzar un acuerdo generalizado sobre la distensión en Europa. Y ello porque el *statu quo* sobre el que opera la distensión en Europa no es un *status* jurídico, es decir, no se ha configurado de conformidad con una norma jurídica preexistente, sino que es el producto de una política de poder que ha impuesto situaciones de hecho³⁰. Consecuentemente, la legitimación de esa situación, de ese estado de cosas, no puede justificarse en base a una instancia jurídica de legitimación previa, sino que exige la apertura de un proceso legitimador específico. Y esto porque razones de utilidad y efectividad que puedan otorgar credibilidad a este proceso imponen en la CSCE un sistema de legitimación *voluntarista* que se abre, a diferencia de los sistemas *autoritarios*, a fórmulas transaccionales y compromisorias, únicas capaces, en principio, de hacer compatibles dos concepciones antagónicas. Y es que, en efecto, aunque la utilización del consenso pueda ser explicada por meras razones de utilidad práctica, en este ámbito cobra una nueva dimensión, por la que se perfila como el único

²⁸ GIL CREMADES, J. J.: «Razón práctica y razón jurídica», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 17, 1977, p. 3.

²⁹ Vid. en este sentido MANIN, A.: *Loc. cit.*, pp. 36 a 38.

³⁰ Vid. en este orden de cuestiones BRETTON, PH., y CHAUDET, J.-P.: *La coexistence pacifique*. Ed. Colin, París, 1971 (en especial las pp. 58 y ss. sobre la normalización de las secuelas de la guerra), también DUROSSELLE: *Op. cit.* (en especial las pp. 417 a 423 y 462 a 478).

sistema que puede servir para la legitimación de un proceso o situación internacional que opera sobre una base de conflicto estructural que enfrenta a modelos y concepciones de un antagonismo irreductible. El consenso posee, en principio, la capacidad de legitimar un *modus vivendi* común sin alterar el disenso de base, o, si se prefiere, sin deslegitimar las concepciones contrarias. Unas palabras del historiador de la República Democrática Alemana Doernberg expresaron con claridad y sin retórica esta idea: «... la lucha ideológica entre los dos sistemas se proseguirá independientemente de la creación de un sistema de seguridad y cooperación en Europa»³¹.

En cuanto técnica, el consenso se configuraba en la CSCE como un instrumento más adecuado que la regla de la mayoría o la de la unanimidad. Frente a la regla de la mayoría, porque la CSCE no es un sistema institucionalizado donde la soberanía de los Estados hubiese previamente aceptado una limitación a su poder como la que entraña la regla mayoritaria, y en el plano internacional—por su esencia voluntarista y su rechazo de modelos autoritarios de poder—se hacen ciertas las palabras de J. J. Rousseau de que «La misma regla de la pluralidad de votos se halla establecida por convención y supone, una vez al menos, la unanimidad» (*El contrato social*, libro primero, capítulo V). La CSCE, que se desarrolla en un ámbito prejurídico, diplomático, no había supuesto previamente esa aceptación de limitaciones a la soberanía. Pero, a cambio, la regla de la unanimidad, rígida e inflexible, no parecía adecuada a un medio donde la fuerte tensión y la complejidad del objeto de negociación exigían, para hacerla posible, fórmulas abiertas a la transacción y el compromiso. El consenso ofrecía las ventajas de la unanimidad, en el sentido de no implicar limitaciones a la soberanía no aceptadas previamente a la negociación de los acuerdos concretos, y al mismo tiempo abría la posibilidad de que la no aceptación de los acuerdos por temas particulares o de menor importancia no impidiese el nacimiento del acuerdo general. Y es que, como señaló Suzanne Bastid, el consenso no significa que cada uno tenga que estar de acuerdo con todas las disposiciones del compromiso logrado, ya que permite reservas más o menos amplias tras el logro del consenso³². De hecho, en Helsinki se presentaron dos reservas por parte de los Gobiernos de Turquía y Chipre, respectivamen-

³¹ Cfr. en COHEN-JONATHAN, G.: «Liberté de circulation des informations et souveraineté des Etats» (*Rapport Générale*), en *Colloque de Strasbourg: La circulation des informations et le droit international*. Ed. A. Pedone, Paris, 1978, p. 21.

³² BASTID, S.: «Observations sur la pratique du consensus», en *Multitudo Legum Ius Unun. Band. I Allgemeine Rechtslehre und Völkerrecht*. Berlin, 1973, p. 11.

te³³. Por otra parte, el consenso también se adecuaba mejor que la unanimidad al proceso abierto por la CSCE que tendría siempre que dejar una vía abierta a las revisiones que fuese imponiendo la propia dinámica de la distensión.

Ahora bien, con las limitaciones de fondo que el propio objeto de la CSCE imponía al consenso, se limitaba al contenido mismo de los acuerdos logrados. Y se limitaba el contenido de los acuerdos en la medida que éstos tienden a reproducir una fórmula de compromiso que contiene a su vez las posiciones contrarias. De ello nos ocupamos en el apartado siguiente.

2. *El consenso y el contenido de los acuerdos de la CSCE*

No se trata aquí, ciertamente, de hacer una detenida exposición de tales acuerdos ni, aún menos, de un análisis en profundidad de los mismos. La intención es menos ambiciosa, aunque no por ello menos compleja. Se trata más bien de apuntar algunas ideas de cómo la utilización del consenso en la legitimación de la distensión se halla mediatizada por la naturaleza de esta última categoría, de tal modo que la construcción de principios o normas rectoras de esa práctica político-internacional tiende a reproducir en ellos el conflicto, impidiendo la formación de una norma jurídica que, por definición, exige la formulación de una opción entre las que son base del conflicto social. Trataremos previamente de fijar las grandes líneas que configuran el contenido de la CSCE para centrarnos posteriormente en dos grandes núcleos del mismo donde puede constatararse la problemática reseñada.

Las primeras propuestas que marcan el origen de la CSCE desde 1954 hasta 1969 estuvieron motivadas fundamentalmente por el problema de la seguridad en Europa. Así, la primera propuesta que partió del ministro de Asuntos Exteriores soviético, señor Molotov, se resumía en un proyecto de «tratado general de seguridad colectiva», un «tratado de no agresión» que tenía como objetivo básico el establecimiento de una zona desnuclearizada limitada geográficamente por la *cuestión alemana* y materialmente por estar referida a un concreto tipo de armamento. La propuesta polaca de 1958 (*plan Rapacki*) operaba sobre idénticos presupuestos, excepción hecha de la extensión geográfica de la zona, ampliada ahora a toda el área centroeuropea³⁴. La Declara-

³³ Vid. en PREVOS: *Loc. cit.*, p. 141 y nota 48 especialmente.

³⁴ La comunicación de esta propuesta polaca fue dirigida a los países que habrían de verse afectados por el plan de desnuclearización. Véase, en cualquier caso, para estos temas MANIN, A.: *Loc. cit.*

ción de Bucarest, adoptada por el Comité consultivo político del Pacto de Varsovia el 5 de julio de 1966 y la Declaración adoptada por los partidos comunistas y obreros de Europa en la Conferencia de Karlovy-Vary el 26 de abril de 1967, alteraban los presupuestos sobre los que se fundamentaba el concepto de seguridad en Europa, entendidos ahora en estas propuestas que hacía el Este como la disolución de las alianzas militares. Este concepto fue rechazado desde la Alianza Atlántica al aprobarse en ella, por unanimidad, el *Informe Harmel*, según el cual la seguridad en Europa se fundamentaba precisamente en la existencia misma de la Alianza Atlántica, haciendo constar que «... la política de distensión y la seguridad militar no son contradictorias sino complementarias.»³⁵ Es éste un momento de especial trascendencia en la formación de la CSCE que va a suponer que el concepto de *seguridad militar* se diluya en varias dimensiones de las que las más importantes se excluyen del proyecto de conferencia paneuropea. A su vez, estas importantes cuestiones de seguridad militar no sólo se extraen del contexto de la futura conferencia sino que su tratamiento en un ámbito diferente se impone como una condición necesaria para abrir la que sería la Conferencia de Helsinki. Nos referimos, claro está, a las negociaciones sobre una reducción mutua y equilibrada de fuerzas militares en Europa (MBFR)³⁶.

Lo cierto es, en todo caso, que a partir de este momento parece operarse una diferenciación entre la seguridad en Europa —o cuanto menos respecto de los elementos más importantes de la misma— y la noción de distensión en el ámbito de la proyectada conferencia, que parece ahora escorarse hacia una concepción de la distensión basada en la *cooperación*. En efecto, con el andar de las negociaciones previas a la CSCE se observa que el espacio que en esta conferencia debían ocupar los problemas de *seguridad* en un sentido estricto queda reducido a la aceptación de unos *principios* generales (abarcando tanto su formulación —«Declaración de Principios que rigen las Relaciones entre los Estados Participantes»—, como ciertas reglas de aplicación: cuestiones relativas a la puesta en práctica de algunos de los principios antes enunciados) y a un conjunto de «Medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme». Ambito este último que en realidad se reduce a la notificación previa de ma-

³⁵ *Ibidem*, p. 12.

³⁶ Las conversaciones sobre la reducción mutua y equilibrada de fuerzas militares en Europa (MBFR) se inician oficialmente el 30 de octubre de 1973 en Viena, tras dos años de propuestas unilaterales y difíciles contactos que terminan con la aceptación por Breznev del concepto de *seguridad equilibrada* en Europa, y significa el abandono de la noción de seguridad fundada en la disolución de las alianzas.

niobras militares *importantes*, habida cuenta de que la notificación de maniobras militares de menor *importancia*, intercambio de observadores y las «otras medidas destinadas a fomentar la confianza», reconocidas por el Acta Final de Helsinki como de gran interés para la distensión, quedan, en lo que a su aplicación se refiere, sometidas a la total discrecionalidad de los Estados; discrecionalidad aún más pronunciada en las vagas alusiones a la necesidad del desarme³⁷.

Así las cosas, el Acta Final de Helsinki priva a la CSCE de uno de los elementos fundamentales en la distensión: las cuestiones relativas al desarme y, en general, a los problemas de *seguridad militar* en el continente. La reunión de Madrid ha vuelto sobre esta problemática al conocer de algunas propuestas favorables a la convocatoria de una conferencia sobre desarme³⁸.

Especial importancia revisten para la perspectiva de este trabajo los bloques de temas relativos a la cooperación económica y a la cooperación en el ámbito humanitario y otros, que constituyen la segunda y tercera partes del Acta Final, respectivamente. Una mayor importancia en la medida en que suponen ya un intento de concreción notable de un *acuerdo* por relación a los principios generales. Es, en efecto, el momento en que un principio general desciende a niveles concretos donde la técnica consensual muestra sus posibilidades y límites.

Las cuestiones económicas, pese a la llamada «vocación política» de este foro, son contempladas con bastante detenimiento por el Acta Final de Helsinki. Decíamos páginas atrás que el esfuerzo racionalizador de la CSCE no consistía sino en justificar la legitimidad de la distensión. ¿Cuál es la práctica que la distensión ha impuesto en materia de relaciones económicas entre el Este y el Oeste? François Geze y Patrick Gutman han expuesto que: «... el rápido desarrollo de las relaciones económicas Este-Oeste, asociado a una creciente imbricación de la división internacional socialista del trabajo (DIST) y de la división internacional del trabajo (DIT) occidental, es sin duda uno de los elementos esenciales en la evolución de los cambios en el último decenio, demasiado a menudo ignorado en los análisis políticos o militares de los avatares de la distensión»³⁹. Ahora bien, estos avances que en el momento de la firma del Acta Final de Helsinki habían ini-

³⁷ Vid. Acta Final de Helsinki. Parte primera.

³⁸ En este sentido, habida cuenta de la inexistencia de documentos emanados de la CSCE hasta el momento, nos remitimos a la información sobre el particular aparecida en la prensa.

³⁹ GEZE, F., y GUTMAN, P.: «A l'arrière plan de la crise Afghane. Les liens économiques entre l'Est et l'Ouest sont-ils irréversibles?», en *Le Monde Diplomatique*, mayo de 1980.

ciado su andadura mostraban un fondo limitado por el conflicto real, lo que Marie Lavigne llama la *barrera sistémica* «... que opone la lógica de la economía de mercado a aquella de la economía planificada»⁴⁰. El consenso, en este orden de cuestiones, debía permitir legitimar aquella realidad sin alterar el esquema conflictual de su base donde hubiesen quebrado todos sus esfuerzos. La categoría, el principio si se prefiere, que había de servir a este fin tenía que ofrecer la particularidad de ser ajeno al conflicto, y se enuncia como el *beneficio mutuo*. Ahora bien, la pretendida autonomía de esta categoría no puede mantenerse por mucho tiempo si se pretende hacerla operativa articulando su funcionamiento en niveles concretos y prácticos. En ese momento, la noción de beneficio mutuo muestra su dependencia de la noción de conflicto que la sustenta al hacerla imposible la diversidad de estructuras económicas reales. Así, a título de ejemplo, piénsese en los efectos proteccionistas derivados de la crisis de las economías occidentales, el problema de los cambios frente a la *autarquía monetaria* que rige en los países del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM—o COMECON—) o de las pautas burocráticas impuestas por la planificación económica en el Este frente a la dinámica comercial de los países con economía de mercado, etc. Tal parece que el consenso, virtualmente capaz de permitir la construcción de una fórmula genérica ajena, en principio, al conflicto y aceptable en consecuencia por todos, lo que en realidad hace es desplazar el problema desde la creación de los principios rectores a la aplicación de los mismos. Pero antes de entrar en este aspecto permítasenos hacer algunas reflexiones en esta misma línea en relación a otro de los grandes problemas de la CSCE: los derechos humanos.

Los temas constitutivos de la tercera parte del Acta Final de Helsinki —«La cooperación en el campo humanitario y otros»— se fundamentan en la aceptación por consenso del respeto a los derechos humanos, que se había establecido previamente en la «Declaración sobre los Principios que deben regir las relaciones entre los Estados participantes». Y en efecto, el apartado VII de esta Declaración establece el «Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, religión o creencia». Y, como ha subrayado Gheballi, muy especialmente su párrafo 5 («Los Estados participantes reconocen el valor universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, cuyo respeto es un factor esencial de

⁴⁰ LAVIGNE, M.: «Une nouvelle phase des relations Est Ouest. Espoirs et difficultés d'une intensification des échanges», en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 1976.

la paz, la justicia, y el bienestar necesarios para asegurar el desarrollo de relaciones amistosas y de cooperación tanto entre ellos como entre todos los Estados») y ciertos niveles de compromiso aceptados en sus párrafos 6, 7 y 8, expresan, a juzgar por los debates durante 55 sesiones, una marcada preponderancia del punto de vista mantenido por los occidentales⁴¹. Tal vez este hecho origine la sensación de que el Acta Final es, en este orden de cuestiones, menos limitada, menos ambigua, que el nivel de «compromiso» es menos notorio. Impresión, sin embargo, poco exacta, pues como ha puesto de manifiesto Lucien Radoux «... la corbeille relative aux échanges humains, aux relations humaines, indique les limites actuelles de la coopération entre Etats à systèmes politiques différents»⁴². No es éste lugar ni momento adecuado para adentrarse en un análisis de la diversidad de concepciones sobre los derechos humanos entre países capitalistas y países socialistas⁴³, ni siquiera de la reducción de los mismos que se contempla en los acuerdos de aplicación del Acta Final. Sin embargo, conviene insistir aquí en qué sentido opera el consenso como instrumento de legitimación y dónde descansa su limitación sustancial.

Si en el plano de la cooperación económica se acudía a una noción, en principio, ajena al conflicto como la de *beneficio mutuo*, en el plano que nos ocupa es la propia noción de *derechos humanos y libertades fundamentales* la que se pretende ajena al conflicto, o si se prefiere enunciarse como categoría autónoma.

El párrafo 8 del apartado VII de la «Declaración sobre los principios que deben regir las relaciones entre los Estados participantes» del Acta Final de Helsinki señala: «En el campo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, los Estados participantes actuarán de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Cumplirán también sus obligaciones tal como han sido definidas en los pertinentes acuerdos y declaraciones internacionales en este terreno, incluyendo entre otros los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, por los que puedan ser obligados». El texto es re-

⁴¹ GHEBALI, V.-Y.: «L'Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe et les Nations Unies», en *Annuaire Française de Droit International*, 1975, pp. 107 y 108.

⁴² RADOUX, LUCIEN: «Progres vers la detente? D' Helsinki 1975 au 15 juin 1977 à Belgrade», en *Studia Diplomatica*, vol. XXX, 1977, núm. 5, p. 487.

⁴³ Véase sobre esta cuestión PRZETACZNIK: «L'attitude des Etats socialistes à l'égard de la protection internationale des droits de l'homme», en *Revue des droits de l'homme*, volumen VII-1, 1974, pp. 175 y ss.; véase asimismo de NISER, JOSÉ: «Concept soviétique en matière des droits de l'homme», en *Studia Diplomatica*, vol. XXVIII, 1975, núm. 3, pp. 253 y siguientes.

velador. Los Estados participantes en la CSCE son conscientes de que la noción de «derechos humanos y libertades fundamentales» es también una categoría polémica que si se intentaba *definir* tendería inmediatamente a reproducir la oposición de las dos grandes concepciones de que es objeto, impidiendo toda posibilidad de acuerdo. La flexibilidad del consenso permitía de nuevo lograr una salida aceptable. En efecto, utilizado en una de sus múltiples formas —«... le consensus renvoie à un accord sur...», nos decía Pierre Favre⁴⁴— desplazaba el problema de la definición aprovechando la existencia de una fuente externa de interpretación y, en cierto sentido, de obligatoriedad jurídica⁴⁵. Desplazamiento que no significaba sino trasladar el problema a otro contexto donde también se plantea la cuestión en términos conflictuales y más concretamente, como nos ha recordado la profesora Elisa Pérez Vera, en términos de dependencia de la tensión entre derechos humanos y competencia doméstica de los Estados⁴⁶. Una tensión que se instrumentaliza en favor de las propias concepciones avallada por una «heterogeneidad de la sociedad internacional» que tiene como corolario el hecho marcado por la autora citada al subrayar que «... la noción de derechos humanos cubre realidades no siempre idénticas», que dificultan lo que sería un *prius* en su juridificación: el establecimiento de un «... consensus mínimo sobre la jerarquía de los derechos humanos»⁴⁷. Dicho de otro modo, el consenso permitió resolver el «compromiso político» —y también, como señala Pastor Ridruejo, establecer un «contrapeso al principio de inviolabilidad de fronteras» introducido a instancias del Este⁴⁸—, pero en cambio el problema jurídico quedaba no ya sin resolver sino incluso sin abordar. Más bien podría decirse que el tema era, en esta perspectiva, esquivado. Acaso ello pueda explicar ese reenvío de la interpretación a un contexto donde persista un grave problema de interpretación, y su base de obligatoriedad jurídica a los «pertinentes acuerdos y declaraciones internacionales, incluyendo los Pactos Internacionales de Derechos Humanos entre otros, por los que puedan ser obligados» rompiendo la homogeneidad tan necesaria en una materia como ésta, habida cuenta de que no

⁴⁴ FAVRE, P.: «Le consensus: Essais de definition», en *Pouvoirs*, 1978, núm. 5, p. 32.

⁴⁵ Véanse en este sentido las observaciones del profesor MARIÑO respecto de la obligatoriedad jurídica de las normas ya existentes en las Naciones Unidas, en: «Seguridad y...», *loc. cit.*, pp. 651 a 654; *vid. asimismo* GHEBALI: *Loc. cit.*, pp. 107 a 111 en especial.

⁴⁶ PÉREZ VERA, E.: «La competencia del Derecho internacional en materia de protección de los derechos humanos», en *Revista de Fomento Social*, núm. 139, julio-septiembre de 1980, páginas 325 a 333.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 333.

⁴⁸ PASTOR RIDRUEJO, J. A.: «Los derechos humanos en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa», en *Revista de Fomento Social*, núm. 139, julio-septiembre 1980, p. 316.

todos los Estados eran parte de los mismos textos. Así las cosas, vuelve a repetirse el esquema que anteriormente señalábamos: el consenso, como procedimiento de legitimación, lo que hace es aplazar la manifestación del conflicto al momento de la aplicación de los acuerdos, aunque haya facilitado el acceso a los acuerdos mismos.

El consenso manifiesta así una limitación sustancial en una perspectiva jurídica y una paradójica realidad política. Aunque, como han expuesto los profesores García de la Serrana, Murillo Ferrol y Vallespín Oña, tal vez sea esa aparente paradoja la naturaleza misma del consenso. «A nuestro modo de ver —apuntan estos autores—, el consenso es disenso, pero no público... Y no es, creemos una paradoja decir que el consenso es también, y fundamentalmente, disenso, ni tampoco un caso aislado de concepto mediado por su opuesto»⁴⁹.

En nuestra perspectiva jurídica, y concretamente en el ámbito de la CSCE, antes de concluir debemos detenernos a analizar el modo en que la CSCE da salida a ese momento en que el consenso ha verificado todo el conflicto existente: la aplicación de las disposiciones adoptadas.

3. *El consenso y la «continuidad» de la CSCE*

Dijo con acierto Marie-Claude Smouts que: «Autour du débat sur les suites se cristallisent en réalité les craintes et les aspirations engendrées par la CSCE et se manifestent les divergences fondamentales des participants sur la nature véritable de la Conférence.»⁵⁰ La importancia otorgada a este capítulo de cuestiones es, desde luego, explicable por razones políticas generalizables a cualquier concierto internacional en el sentido de que un cierto grado de continuidad es la garantía mínima de su valor político. Ahora bien, en el caso concreto de la CSCE, a estas razones de carácter general se suman otras de carácter específico estrechamente vinculadas con el objeto de la CSCE y con la naturaleza del acuerdo en ella logrado.

Para atender a este último orden de cuestiones es preciso tener presente que la cuarta parte del Acta Final de Helsinki, que recoge las cuestiones relativas a la *continuidad* de la CSCE, tiene un doble carácter. En primer lugar es, ciertamente, un intento de evitar una

⁴⁹ GARCÍA DE LA SERRANA, MURILLO FERROL Y VALLESPÍN OÑA en una comunicación presentada al Congreso de Ciencia Política celebrado en Moscú del 12 al 18 de agosto de 1979: *The consensus (during the Spanish constituent period 1977-78)*, ejemplar policopiado, pp. 17 y 18.

⁵⁰ SMOUTS: «Les suites institutionnelles de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe», en *Revue Française de Science Politique*, vol. XXIV, núm. 6, diciembre 1974, página 1230.

efímera existencia de este foro internacional, dándole a la CSCE una proyección de futuro, pero, por otra parte, es también un precario remedio a la imposibilidad de institucionalización de la CSCE.

La cuestión de la institucionalización de la CSCE se planteó antes de la Conferencia en un gran debate doctrinal celebrado en 1971 en dos sesiones, la primera en Oslo, el 19 y 20 de junio, en el International Peace Research Institut, y la segunda en Ginebra, el 12 y 13 de noviembre, en el European Centre of the Carnegie Endowment for International Peace. En sus conclusiones, publicadas bajo el título *Some Institutional Suggestions for a System of Security and Cooperation in Europe*, se potenciaba la idea de la construcción gradual de una organización de seguridad y cooperación en Europa⁵¹. En el plano político la idea de una institucionalización no fue ni tan clara ni tan compartida. Las posiciones de los países participantes que se fueron estableciendo en los inicios de la Conferencia a través de contactos bilaterales o entre grupos de países revelaron pronto la existencia de dos posiciones básicas: una, la de los países del Este, con la que coincidían la de los escandinavos, España y Suiza (este último con particularidades que señalaremos), y otra, defendida por el resto de los occidentales, opuestos a la idea de institucionalización⁵². Fue, ciertamente, la tesis de la no institucionalización la que prevaleció, y no sólo frente a la idea de crear un «órgano permanente europeo» sino incluso frente al proyecto suizo de instaurar un «reglamento de arreglo pacífico de las controversias»⁵³. Así las cosas, la cuestión se planteaba en términos de cómo comprobar —y controlar, siquiera mínimamente— el cumplimiento de los acuerdos tan penosamente logrados. El texto compromisorio fue la cuarta parte del Acta Final: la *continuidad*. Texto que fue fruto del progresivo atemperamiento de posiciones contrarias y de concesiones en puntos distintos. Piénsese en este sentido que incluso hubo posturas contrarias a la misma continuidad de la Conferencia, como la posición francesa según la cual una vez terminada la Conferencia serían los contactos bilaterales entre los participantes la vía para poner en marcha sus acuerdos.

⁵¹ Vid. en *Bulletin of Peace Proposals*, 1972-1, pp. 73 a 87; vid. asimismo la «Discussion on Some Institutional Suggestions for a System of Security and Cooperation in Europe», publicados en el *Bulletin of Peace Proposals*, 1972-2, pp. 179 a 192; también GALTUNG, J.: «1970: seven theses on the European Security Conference», en *Bulletin of Peace Proposals*, 1970, volumen I, pp. 75 a 78.

⁵² Vid. MANIN, A.: *Op. cit.*, p. 44, y SMOUTS: *Loc. cit.*, pp. 1230 y ss.

⁵³ SMOUTS: *Loc. cit.*, pp. 1232-1235.

La continuidad —que no expresa ni periodicidad ni permanencia— es así la expresión de un compromiso «político» y de un freno jurídico. Acaso ello explique la expresiva oscuridad del texto, en el que, como ha señalado Aleth Manin, bajo la fórmula de «continuar el proceso multilateral iniciado por la Conferencia» se cubren dos modalidades diferentes: «... comenzar por una reunión a nivel de representantes nombrados por los ministros de Asuntos Exteriores para terminar con una nueva Conferencia cuya posibilidad es expresamente evocada por el Acta Final»⁵⁴, y que, como sistema de control del cumplimiento de los acuerdos señala aquel «... intercambio a fondo de opiniones sobre la aplicación de las disposiciones del Acta Final y la ejecución de las tareas definidas por la Conferencia...».

De ser correcta la hipótesis sobre la que sustentamos estas reflexiones, este apartado tendría una especial importancia para la comprensión del valor y alcance de los acuerdos de Helsinki. Según esta hipótesis, en efecto, el consenso como instrumento de legitimación permitiría la construcción en común de unos valores sobre la base conflictual misma, pero ofrecería el problema fundamental de hacer reaparecer el conflicto en el momento en que esos valores exigieran una concreción para su aplicación efectiva. Así, el capítulo que el Acta Final de Helsinki dedica a la *continuidad* de la Conferencia sugiere algunas cuestiones en torno a las características del objeto de la CSCE y a la naturaleza de sus acuerdos, ahora en íntima conexión.

Desde el punto de vista de la naturaleza de los acuerdos, la institucionalización, e incluso cualquier posibilidad abierta a una concreción para su aplicación, habría de resultar particularmente *peligrosa*. Y es que, en línea con lo que anteriormente hemos apuntado, las *disposiciones* del Acta Final de Helsinki conllevan siempre una «doble *ratio*», más o menos oculta, que insertada por la técnica consensual, es siempre expresión de dos concepciones distintas, y aun antagónicas en muchas ocasiones. Consecuentemente, la interpretación concreta de una de estas disposiciones, en lo que significa de determinar *el sentido* (único) de las mismas, implicaría necesariamente la *elección* de una de las concepciones que la constituyen. Dicho de otro modo, esa actividad de interpretación sería en realidad la actividad *creadora* de la norma; sería en realidad el inicio de un proceso de *juridificación*, convirtiendo el compromiso político en norma jurídica. Es comprensible que los Estados participantes en la CSCE hiciesen recaer sus mayores reticencias sobre cualquier intento de institucionalización que

⁵⁴ MANIN, A.: *Loc. cit.*, p. 44.

supusiera mínimamente la configuración de instancias de interpretación jurídica. Las reticencias llegaban incluso a la creación de cualquier instancia de cualquier naturaleza—decisoria o incluso consultiva—que abriese la puerta a un proceso de concreción de los acuerdos por vía de interpretación. Tampoco les pareció suficiente garantía que el órgano que pudiese encargarse de este control fuese de una estricta composición intergubernamental y que volviese a utilizar la fórmula del consenso para adoptar sus decisiones, conscientes tal vez de que el consenso posee unos límites que se muestran claramente al concretarse las decisiones, y de que operando ya en un medio *institucionalizado* podría convertirse en una «*peligrosa*» técnica del *decision making*⁵⁵.

Y comprensible es pues también que la salida de compromiso ante la alternativa de abrir un proceso de institucionalización—con los peligros reseñados—o de abandonar definitivamente este foro internacional—con su consiguiente peligro para la política de distensión—fuese la de otorgar a la Conferencia una «cautelosa» continuidad con un marcado protagonismo de los Estados en el control de aplicación de los acuerdos. Un protagonismo que reduce el control a lo que se ha dado en llamar un *droit de regard* que no impide la *continua reproducción* en las reuniones de la Conferencia de la duplicidad de concepciones, y ciertamente, del conflicto mismo.

Otras razones que explican este compromiso plasmado en el capítulo dedicado a la *continuidad* de la CSCE, se aglutinan en torno a las peculiares características del objeto de la Conferencia, la distensión. Un objeto que—como precisó Aleth Manin—es a la vez objetivo y presupuesto mismo de la CSCE⁵⁶. En cuanto objetivo es enunciable, incluso definible—como esa progresiva búsqueda e identificación de intereses comunes que trasciendan al conflicto mismo, que ha señalado Carrillo Salcedo⁵⁷—, pero en cuanto presupuesto es una categoría compleja y dinámica difícilmente objetivable y dependiente siempre de la *valoración* de sus verdaderos protagonistas, los Estados. Valoración que patentiza las diversas y antagónicas concepciones que estructuran el conflicto Este-Oeste y que varían según las cambiantes coyunturas económicas y políticas de las relaciones internacionales. Difícilmente aceptarían los Estados partes hipotecar la capacidad de maniobra política y estratégica que la indefinición de ese presupuesto

⁵⁵ Vid. «Some Institutional Suggestions on the...», *loc. cit.*, apartado IV/16 (4), en p. 78.

⁵⁶ Vid. *supra*, p. 4.

⁵⁷ CARRILLO SALCEDO, J. A.: «Helsinki, Belgrado, Madrid, Estado de la cuestión», en *Revista de Fomento Social*, núm. 139/julio-septiembre/1980, p. 313.

les permite en aras de una *institucionalización* que objetivase con intención de permanencia—por mínima que ella fuese—la distensión.

Diversos autores desde perspectivas distintas han insistido justamente en la naturaleza contradictoria del presupuesto de la Conferencia como el motivo fundamental de la imposibilidad de su institucionalización. En este sentido, ha subrayado el profesor Mariño Menéndez que «La comunidad de objetivos e ideas que hizo posible crear organizaciones como el Consejo de Europa, las Comunidades Europeas o el COMECON, falta a escala de toda Europa...»⁵⁸; o como precisara Marie-Claude Smouts «Sont absents en effet les trois fondements de toute entente regionale: une volonté commune, *une même conception de l'ordre qu'il convient d'établir ou de sauvegarder*, un accord sur un mecanisme de solutions de differends» y con razón añade que faltando éstos «L'institutionalisation de la CSCE sous une forme quelconque n'aurait point en elle même de vertu»⁵⁹.

La *función racionalizadora* de la CSCE es por naturaleza un proceso inacabado, dependiente y mutable. La rigidez de la fórmula jurídica—base de su seguridad—no parece adaptarse fácilmente a una realidad así. La naturaleza de la distensión impone su método de legitimación, *el consenso*, y éste impone a su vez sus límites.

CONCLUSIÓN

Las reflexiones que en estas líneas se han sugerido son, si acaso, más aptas para abrir interrogantes que para aventurar conclusiones. Permitásenos, en este sentido, plantear algunas cuestiones para terminar.

La base real de cuantas ideas sugiere la CSCE se fundamenta en un postulado que va más lejos de la dinámica o la complejidad de las relaciones que son objeto de su razón de ser, más lejos que cualquier problema de adecuación de instrumentos para su función; el postulado último de esta problemática se encuentra en la *irrenunciabilidad de la distensión*. Y es que, como precisa el profesor Carrillo Salcedo, «La distensión no tiene alternativa válida, pues la guerra, fría o caliente, no es una alternativa...»⁶⁰. La función de la CSCE es importante en la medida que *legitimar* la distensión es precisamente elevar a ca-

⁵⁸ MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «El segundo cesto de la CSCE», en *Revista de Fomento Social*, número 139/julio-septiembre/1980, p. 313.

⁵⁹ SMOUTS: *Loc. cit.*, p. 1236.

⁶⁰ CARRILLO SALCEDO, J. A.: «Helsinki, Belgrado...», *loc. cit.*, p. 204.

CONFERENCIA SOBRE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA

tegoría jurídica, a principio de Derecho, la legitimidad de su irrenunciabilidad. Ciertamente que esto comporta inexcusablemente la legitimación del antagonismo, y en consecuencia del equilibrio de poder que lo soporta, sólo que tal vez estos hechos sean también irrenunciables. Y es que, en todo caso, como señala Luigi Valsalice, «Détente, whatever it is, must evolve in accordance with the real possibilities of international life. It could be jeopardized or superseded by events, for détente is after all not an inherently permanent conditions»⁶¹. El valor, el alcance de los acuerdos de Helsinki y de la propia CSCE viene dictado desde esa propia realidad conflictiva y cambiante; son esas condiciones reales las que establecen en cada momento la virtualidad del consenso alcanzado, y no al contrario. Tal vez en la CSCE el consenso tenga prioritariamente el significado que, entre otros, le confería P. Borricaud, el de ser mera expresión de «... l'état de la société dans laquelle cet accord se trouve réalisé»⁶², y tal vez la sociedad sobre la que la CSCE opera esté más abierta a los vagos compromisos políticos que a las exigentes reglas del Derecho.

(Junio 1981.)

⁶¹ VALSALICE: «The CSCE Follow-up Process: An Assessment», en *Belgrade and Beyond: The CSCE Process in Perspective*, Ed. por Andreu y Birbaum, Sijhoff y Nordhoff, 1980, p. 80.

⁶² Cit. por FAVRE: *Loc. cit.*, p. 32.

