

Buscando el tiempo perdido: España y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (1973-1983)

Francisco José Rodrigo Luelmo

Universidad Complutense de Madrid

A inicios de la década de 1970 el franquismo estaba camino de su lenta agonía, con múltiples frentes abiertos en el interior, pero también en el exterior. La España franquista había roto el aislamiento en el mundo en 1953 con la firma de los Acuerdos con Estados Unidos y el Concordato con la Santa Sede, así como con la integración en Naciones Unidas en 1955. Sin embargo, España permanecía en la marginalidad internacional. La acción exterior del régimen franquista tenía una única gran obsesión: “estar donde se nos dejase estar”. La dictadura buscaba denodadamente lo que Ángel Viñas ha denominado “la absolución del *pecado original*”, es decir, ser “exculpada” de ser un régimen surgido gracias a las ayudas de Hitler y Mussolini en la Guerra Civil¹.

La naturaleza política autoritaria del régimen cerraba todas las puertas a España. En 1969 se presenta la gran oportunidad que la dictadura llevaba esperando desde hacía tiempo: el Pacto de Varsovia le invita a unirse a la iniciativa de una Conferencia sobre la Seguridad Europea, reclamada desde hacía años por la URSS y sus Estados satélites. Altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores deciden no desaprovechar la ocasión: España tiene que acudir a esa Conferencia, porque todos los países tendrán el mismo peso, las decisiones se adoptarán por consenso, se podrán plantear problemas tocantes a la acción exterior de Madrid y, en definitiva, se conseguiría visibilidad. Lo importante era estar, buscar “el tiempo perdido” por España en la comunidad internacional desde 1939.

La elección como tema de tesis doctoral de analizar la participación de España en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE)² se debe, en primer

¹ VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *Ayer*, 68 (2007), pág. 113.

² La CSCE es el antecedente de la actual Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Para más información sobre la OSCE y su historia: Vid. BLOED, Arie (ed.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe: analysis and basic documents, 1972-1993*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993; y *The Conference on Security and Co-operation in Europe: analysis and basic documents, 1972-1993*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993. GALBREATH, David J.: *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Abingdon-Oxon (Inglaterra)-Nueva York,

lugar, a que se trata de una cuestión inédita y prácticamente desconocida en la historiografía española. Asimismo, la CSCE se desarrolla en un período crucial y trascendental para la historia de las relaciones internacionales (años 70, con la distensión de la Guerra Fría, y el final de la misma a finales de esa década e inicios de los 80) pero también y, especialmente, de España, que vive en esos años el final de la dictadura franquista y el inicio de la Transición, un cambio que también afectará a la política exterior española. Este trabajo comienza explicando las fuentes y bibliografía utilizadas para la tesis doctoral en curso. A continuación, se desarrolla el cuerpo del ensayo, dividido en dos partes: la Conferencia de Helsinki, fundadora del proceso de la CSCE, y sus antecedentes (1969-1975); y las dos reuniones de seguimiento: Belgrado (1977-1978) y Madrid (1980-1983), con resultados dispares, pero en los que España, en mayor o menor medida, fue protagonista. Esta es la historia de unos diplomáticos que, luchando contra las dificultades, con una dictadura en su país, con pocos medios humanos y materiales, y sin una acción exterior clara y definida, dejaron en un lugar digno a España.

1. Fuentes y bibliografía

Dado lo inédito de la investigación sobre la participación de España en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, ésta se tiene que cimentar principalmente en fuentes primarias. La bibliografía al respecto es muy escasa. Desde un punto de vista historiográfico, sólo los profesores Julio Gil Pecharromán³ y, especialmente, Montserrat Huguet⁴ han dedicado algunas páginas a la participación de España en la CSCE, en sendos manuales sobre la política exterior de España. Pero las principales monografías son ensayos de los protagonistas, esto es, los diplomáticos que formaron parte de la delegación española en las distintas reuniones de la CSCE. Destacamos a tres: Nuño Aguirre de Cárcer⁵, Javier Rupérez⁶ y Jorge Fuentes⁷,

Routledge, 2007. ROMANO, Angela: *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, Bruselas, P.I.E. Peter Lang, 2009.

³ GIL PECHARROMÁN, Julio: *La política exterior del franquismo (1939-1975): entre Hendaya y El Aaiún*, Barcelona, Flor del Viento, 2008, pp. 376-379.

⁴ HUGUET, Montserrat: "La política exterior del franquismo (1939-1975)" en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España, (1800-2010)*, Barcelona, Ariel, 2010, pp. 655-656.

⁵ AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño: "El largo camino de la Paz. Reflexiones sobre la Conferencia de Helsinki a los 25 años", *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 112 (1999), pp. 27-36.

posiblemente el más prolífico de todos ellos. Sin embargo, aunque testimonio muy valioso para nuestra investigación para conocer el punto de vista de los protagonistas, nuestro trabajo historiográfico, para ser serio y riguroso, tiene que ir más allá y recurrir a las fuentes primarias.

La principal referencia para nuestra investigación es el Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en concreto su fondo Renovado (R). Relacionados directa o indirectamente con la participación de España en la Conferencia de Helsinki y sus diferentes fases, se ha encontrado abundante información en legajos o expedientes, de las Direcciones Generales de Política Exterior, de Europa, de Relaciones Culturales, de la Embajada en Helsinki, y de las Representaciones Permanentes de España ante Naciones Unidas y ante los Organismos Internacionales de Ginebra, así como del Gabinete Técnico del Ministro. El vacío viene con las dos siguientes Conferencias. La reunión de Belgrado cuenta con pocos fondos documentales en el Archivo del Palacio de Santa Cruz. Finalmente, los fondos posteriores a 1978 (y que afectan, por tanto, a la Conferencia de Madrid) están momentáneamente “vetados” para la investigación por decisión unilateral del Archivo, hasta que el nuevo equipo ministerial decida cómo aplicar el RD 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regulan los archivos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y su régimen de acceso⁸.

Nuestro segundo referente fundamental ha sido la Oficina del Secretariado de la OSCE en Praga, que ejerce las funciones de centro de documentación y archivo de su antecesora, la CSCE; las consultas se realizaron en el marco de una estancia de investigación en la Universidad Carolina de Praga entre octubre y diciembre de 2010. El objetivo era obtener la documentación oficial de la CSCE en la que se plasmase realmente el papel que España jugó en dichas reuniones y contrastar la información allí encontrada con las fuentes depositadas en nuestros archivos, para así valorar y medir la importancia real de la participación española en los encuentros de la CSCE estudiados

⁶ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, EDICUSA, 1976; y *España en la OTAN. Relato parcial*, Madrid, Plaza y Janés, 1986.

⁷ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1980; *La seguridad exterior de España: ensayo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1987; y *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989.

⁸ Publicado por el Ministerio de la Presidencia en el *Boletín Oficial del Estado*, número 284, de 25/11/2011. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/11/25/pdfs/BOE-A-2011-18541.pdf>

en nuestro trabajo. El resultado fue muy fructífero; se consiguió, tras un análisis minucioso, toda la documentación oficial necesaria para la tesis de las tres Conferencias y los encuentros especializados: propuestas oficiales (todas las de España y las relacionadas con su delegación); diarios de sesiones (la CSCE decidió no realizar actas, salvo de sesiones públicas a las que asistían ministros de Asuntos Exteriores o jefes de Estado y de Gobierno), listas de decisiones que permitirían conocer el desarrollo de las sesiones, etc.

Se han realizado también trabajos de investigación en otros archivos como el Fondo Castiella de la Real Academia de la Historia, y los Archivos General de la Administración y del Ministerio de Presidencia; tarea que, sin embargo, no ha dado tantos frutos. El AGA se demostraba como fundamental para obtener documentos indispensables de los fondos de la Embajada de España en París en 1969; sin embargo, pese a estar indexados, los documentos no aparecieron.

Finalmente, también se ha trabajado con fuentes hemerográficas, obtenidas en la Hemeroteca Nacional, la Hemeroteca Municipal de Madrid y recursos en red. Para la Conferencia de Helsinki se utilizaron los dos periódicos españoles de la época que más atención prestaban a la realidad internacional: *ABC* y *La Vanguardia*; para la primera y la tercera fase, se han añadido los diarios *Pueblo*, *Informaciones*, *Ya*, *Arriba* y *Nuevo Diario*. Igualmente, para la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de 1975 se han empleado también las revistas *Cambio 16* y *Cuadernos para el Diálogo*. Para las reuniones de Belgrado y Madrid hemos trabajado *ABC*, *El País* y *La Vanguardia*.

Pero, naturalmente, este trabajo no debe basarse sólo en fuentes primarias, sino que las fuentes secundarias deben servir de complemento fundamental para el trabajo final. Se ha obtenido variada bibliografía que se basa en tres pilares fundamentales: contexto internacional (Guerra Fría, especialmente los orígenes del conflicto bipolar y sobre todo, la época de la distensión y los inicios del mandato de Ronald Reagan), contexto nacional (política interior, y especialmente, política exterior del tardofranquismo y la Transición) y bibliografía especializada sobre la CSCE, esta última obtenida principalmente en la Oficina del Secretariado de la OSCE en Praga, que también hace las veces de biblioteca de la actual Organización.

Finalmente, a pesar de someter a análisis riguroso la valía de su testimonio, no hemos podido dejar de lado las fuentes orales. El Grupo de Investigación de Historia de

las Relaciones Internacionales (GHistRI), al que pertenece el autor de estas líneas, emplea esta metodología para sus proyectos de investigación⁹. Así, gracias a ello, hemos podido entrevistarnos con los tres diplomáticos vivos más importantes de las distintas delegaciones de España en la CSCE: el 12 de mayo de 2009, el entrevistado fue Jorge Fuentes, presente en las Conferencias de Helsinki, Belgrado y Madrid, y uno de los máximos conocedores de la actual OSCE en la diplomacia española; el 27 de mayo de 2009, mantuvimos una entrevista con Nuño Aguirre de Cárcer, primer jefe de la delegación española en Helsinki como embajador en la capital finlandesa, y hombre que marcó las líneas maestras de la actuación que seguiría nuestro país en la CSCE; y el 29 de julio de 2010, con Javier Rupérez, destinado a la Conferencia de Helsinki y jefe de la primera delegación española en la CSCE de Madrid, hasta 1982.

2. “Había que estar allí”. España y la Conferencia de Helsinki (1969-1975)

Desde los años 50, la URSS y sus Estados satélites venían reclamando la convocatoria de una Conferencia sobre la Seguridad en Europa con el objetivo de consolidar las fronteras del Viejo Continente nacidas en 1945¹⁰. Al año siguiente, la OTAN se mostraba receptiva por primera vez a la propuesta del bloque socialista¹¹, y en 1968 el Consejo Atlántico de Reykjavik aprobaba el inicio de conversaciones con Moscú y sus aliados para la convocatoria de una Conferencia de Seguridad Europea¹².

El hielo lo rompió Hungría, quien, en nombre del Pacto de Varsovia, en marzo de 1969, envió un memorándum a los Estados europeos planteando la convocatoria de una

⁹ Dirigido por el Profesor Dr. Juan Carlos Pereira, el GHistRI tiene como eje central de sus investigaciones el denominado “factor internacional” de la Transición española. Las entrevistas se desarrollan en el marco del Proyecto de Investigación del MINECO (antiguo MICINN) *Dimensión internacional de la Transición española (1973-1982): protagonistas y memoria histórica*. Para más información: www.ucm.es/info/ghistri

¹⁰ Entre ellas, las reuniones sobre seguridad a las que sólo acudieron los países comunistas y que dieron lugar al nacimiento del Pacto de Varsovia en 1955; el Plan Stoica de no nuclearización de los Balcanes; el Plan Rapacki de no nuclearización de Centroeuropa y la Declaración de Bucarest de 1966.

¹¹ “Report by the North Atlantic Council on the Future Tasks of the Alliance (Harmel Report), Brussels, December 14, 1967”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, Washington D.C., United States Department of State-Office of the Historian, 1986, pp. 37-38.

¹² “Communiqué and Declaration of the North Atlantic Council at the Ministerial Level, Reykjavik, June 25, 1968 [Extracts]”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, p. 39.

reunión que tratase cuestiones relacionadas con la seguridad en Europa¹³. España, esta vez, no fue una excepción: la Embajada húngara en París envió una nota verbal con la propuesta a la legación española en la capital francesa¹⁴. Asimismo, dos meses después, la Embajada de Finlandia en Madrid enviaba el Memorándum de su Gobierno, ofreciéndose a albergar la Conferencia¹⁵. Altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores se mostraron convencidos de estar ante una oportunidad inigualable: era la primera vez desde el final de la Guerra Civil que España era invitada a participar desde el inicio en un proceso de cooperación internacional de alto nivel y que afectaba explícitamente al Viejo Continente. Se seguía la línea impuesta en el Palacio de Santa Cruz desde el final del aislamiento internacional en 1955: había que estar “donde se dejara estar” a España. De hecho, como declararía un alto funcionario de Exteriores observador del proceso a *La Vanguardia* en abril de 1975, en la Conferencia de Seguridad se vio para Madrid “una oportunidad de amplio diálogo que hasta ahora nos había sido difícil de instrumentar”¹⁶, razón esencial de la participación de España.

Con el impulso de los ministros Fernando María de Castiella y, especialmente, Gregorio López-Bravo, la dictadura franquista ya había puesto en marcha la “*Ostpolitik* española”, una política de acercamiento al Este con el objetivo de ampliar mercados y no quedarse desligado de la realidad internacional, pese al enconado antagonismo entre ambas ideologías¹⁷. El memorándum húngaro hacía ver a la diplomacia española que no podía verse abocada a un mayor aislamiento en el mundo.

La respuesta de España a Hungría y Finlandia se manifestó a través de dos memorandos, en 1969 y 1970. En el primero de ellos, del 13 de diciembre de 1969,

¹³ “Appel adressé aux pays européens par les États membres du Traité de Varsovie. 1969”, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (en adelante AMAE), R 14051, expediente 4'341.217 (47-0)-9/25 1975 CESC Helsinki.

¹⁴ “Nota verbal 84/1969 de la Embajada de la República Popular de Hungría a la Embajada de España en París en nombre del Pacto de Varsovia, proponiendo una Conferencia para la Seguridad Europea. 28 de marzo de 1969”. AMAE, R 14051, expediente 4'341.217 (47-0)-9/25 1975 CESC Helsinki.

¹⁵ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, p. 75.; “Note from the Government of Finland to the Governments of all European countries, the United States and Canada. May 6, 1969”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, pp. 45-46.

¹⁶ *La Vanguardia*, 3 de abril de 1975, p. 18.

¹⁷ Vid. EIROA, Matilde: *Las relaciones de Franco con Europa centro-oriental (1939-1955)*, Barcelona, Ariel, 2001. MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.; PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: “Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo”, *Historia del Presente* 6 (2005), pp. 43-59. EIROA, Matilde; FERRERO BLANCO, María Dolores (eds.): *Las relaciones de Franco con Europa centro-oriental (1939-1975)*, Ayer, 67 (2007).

Madrid declaraba taxativamente: “España es partidaria de una Conferencia Europea de Seguridad”; asimismo, estimaba “conveniente” la participación de Estados Unidos y Canadá en dicha reunión por su vinculación “reiteradamente demostrada” a Europa, y aceptaba Helsinki como sede de la Conferencia¹⁸.

En el Memorándum de 28 de septiembre de 1970, el Gobierno español opinaba que la reducción de la tensión internacional hacía más factible la celebración de “la primera Conferencia de Seguridad Europea” y apostaba claramente por la institucionalización (uno de sus puntales durante todo el proceso). Madrid estimaba que la reunión debía limitarse “a la adopción, unánime e inequívoca de las normas fundamentales de convivencia pacífica y colaboración que deben presidir las relaciones entre todos los Estados continentales, Estados Unidos y Canadá” y mostraba prudencia sobre la reducción de fuerzas armadas en suelo europeo. Finalmente, ratificaba a Helsinki como sede preferente para la Conferencia¹⁹.

Por su parte, se multiplicaron los contactos bilaterales por parte de Exteriores. Destacan, en primer lugar, en Naciones Unidas, donde el embajador español, Jaime de Piniés, se reunió con su colega soviético Mendelevic y el adjunto de éste, Zakharov, en varias ocasiones²⁰. Mientras, el ministro López-Bravo emprendió sendos viajes oficiales

¹⁸ “Memorándum de la Dirección General de Europa. Asunto: Conferencia Europea de Seguridad. 13 de diciembre de 1969”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁹ “Memorándum de la Dirección General de Política Exterior. 28 de septiembre de 1970”, AMAE, R 25687, expediente 5.

²⁰ “Carta nº 27 del Representante Permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella. Nueva York, 14 de abril de 1969”. Fondo Castiella – Real Academia de la Historia, 4762/15.

“Telegrama 681 del embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella. Nueva York, 7 de octubre de 1969”.

“Telegrama 944 del embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. Nueva York, 23 de diciembre de 1969”, AMAE, ONU, Caja 92. Reg. 77.

“Telegrama 589 del ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella, al embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés. Madrid, 13 de octubre de 1969”, AMAE, ONU, Caja 94, Reg. 77.

“Telegrama 248 del embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, José Luis Messía, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. Nueva York, 13 de julio de 1970”, AMAE, ONU, Caja 95. Reg. 77

“Telegrama 204 del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, José Luis Messía. Madrid, 14 de julio de 1970”, AMAE, ONU, Caja 96. Reg. 77.

a Grecia²¹ y Turquía²²; y los directores generales de Política Exterior y de Europa Oriental, Fernando Rodríguez Porrero y Felipe de la Morena, respectivamente, a Bélgica. En general, durante estas entrevistas, las delegaciones españolas hicieron ver la importancia de la seguridad en el Mediterráneo, aunque momentáneamente no lo relacionaron con la futura Conferencia de Helsinki²³. Entre otras razones, porque como indicaba el embajador en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, por las informaciones que le proporcionaban sus contactos en la OTAN, Washington no lo veía con buenos ojos por las distintas ramificaciones a las que podía llevar el tema, entre ellas, el conflicto en Oriente Medio²⁴. Por tanto, el tema mediterráneo era visto con frialdad, en general.

2.1 Las Consultas Preparatorias de Helsinki (noviembre de 1972-junio de 1973). España, “delegación revelación”

La *Ostpolitik* del canciller de la RFA, Willy Brandt²⁵; el clima de distensión entre bloques, expresado en mayo de 1972 con la firma entre Nixon y Breznev de los acuerdos SALT I para la limitación de armas nucleares estratégicas de ambas potencias; y la aprobación por el bloque comunista de las conversaciones MBFR para la reducción equilibrada de fuerzas, que comenzarían en enero de 1973, allanaron el camino a Helsinki.

Una vez que el Pacto de Varsovia aceptó que se invitase a Estados Unidos y Canadá por su presencia en Europa y que los Derechos Humanos fuesen un tema a tratar en la futura reunión, en noviembre de 1972 comenzaban en Helsinki las Consultas Previas para la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa; acabaron en junio

²¹ “Gabinete Técnico del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores –Viaje oficial a Grecia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, D. Gregorio López-Bravo de Castro (19/21 de julio 1971)”, AMAE, R 25703, expediente 9.

²² “Gabinete Técnico del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores –Viaje oficial a Turquía del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, D. Gregorio López-Bravo de Castro (5/9-XI-72)”, AMAE, R 25712, expediente 7.

²³ En esta reunión, los dos altos cargos del Ministerio trataron largo y tendido sobre la importancia del Mediterráneo en la seguridad continental, punto de vista que los representantes del Gobierno belga comprendió; también se reunieron con el ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, Vizconde d’Avignon. “DGPE. Visita a Bruselas del director general de Política Exterior y del director de Europa Oriental, señores Rodríguez Porrero y De la Morena (1972)”, AMAE, R 13574, expediente 3.

²⁴ “Despacho nº 732 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, sobre la Conferencia sobre la Seguridad europea en el Mediterráneo. 24 de agosto de 1972”, AMAE, R 13710.

²⁵ Bonn firmó varios tratados para normalizar sus relaciones con Polonia, Checoslovaquia y, sobre todo, con la vecina República Democrática Alemana, así como también un Tratado de Cooperación con la Unión Soviética. A todos ellos había que añadir la rúbrica en septiembre de 1971 de los Acuerdos Cuatripartitos de Berlín.

de 1973 con la aprobación de las Recomendaciones Finales o “Libro Azul”, documento que marcó los temas a debatir y procedimientos a seguir en la futura reunión. Se acordó que la Conferencia se dividiese en tres fases: la primera, a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, en Helsinki; la segunda, a nivel de expertos, en Ginebra; la tercera, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, de nuevo en la capital de Finlandia²⁶.

España realizó notables contribuciones en esta fase gracias al activo protagonismo del embajador en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, que, además de conseguir que el español fuese lengua oficial de trabajo de la Conferencia (bajo el lema “no hay cinco sin seis”), sorprendió al resto de delegaciones por su energía y su afán de trabajo. En su primer discurso ante las Consultas el 5 de diciembre, el jefe de la delegación española expuso la posición oficial de la misma, que se mantendría constante durante todas las fases de la posterior Conferencia, de ahí su gran trascendencia. Transmitió cinco ideas fundamentales. Primero, la Conferencia debía extenderse a todo a cuanto afectase a los ámbitos de seguridad y cooperación, “dos caras de la misma moneda”. Segundo, dado que en Europa había distintos sistemas sociales y económicos, había que buscar unos “principios directivos” que permitieran la “normalización” de las relaciones entre Estados, alusión directa a la tímida *Ospolitik* llevada a cabo por España²⁷. Tercero, la cooperación, que Aguirre de Cárcer definió como “nuevo nombre de la paz”, era “el mejor” instrumento para el desarrollo, por lo que debía extenderse a los ámbitos cultural, económico y científico-tecnológico. Cuarto, no se podían ignorar en una Conferencia de Seguridad los asuntos militares, debían establecerse unas medidas de orden militar que facilitasen la mutua confianza notificando previamente maniobras militares y las mismas debían extenderse a “la totalidad” del continente europeo. Quinto y fundamental, relacionado con el anterior apartado, Aguirre de Cárcer defendió que la seguridad en el Mediterráneo fuera “indivisible” de la seguridad europea, pidiendo, además, que los países de la ribera sur del “Mare Nostrum” pudieran exponer sus posiciones ante el Plenario de la reunión y que hubiese una pronta resolución al conflicto de Oriente Medio. Finalmente, Aguirre de Cárcer dio una serie de guiños a las

²⁶ “Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. 1973”. <http://www.osce.org/es/mc/40218> (consultado el 7 de febrero de 2012).

²⁷ No en vano, en 1973 España estableció relaciones diplomáticas plenas con la República Democrática Alemana, primer Estado comunista europeo que reconoció *de iure* el régimen franquista. Luego, se mantenían relaciones comerciales y consulares con prácticamente todos los países del Pacto de Varsovia, incluida la URSS, con quien se firmó un convenio comercial en septiembre de 1972.

naciones iberoamericanas, tiñó de universalismo su intervención y aceptó la ciudad de Helsinki como sede de la Conferencia de Seguridad²⁸. Pese a que otros países trataron la cuestión mediterránea, las cuatro agencias de prensa internacionales más importantes (*France-Presse, Associated Press, Reuters y United Press International*) dieron un gran eco al discurso de Aguirre de Cárcer²⁹.

La delegación española fue la que más textos presentó en números absolutos en las Consultas: veinte, entre propuestas, enmiendas y proyectos del orden del día. Ello, entre otras razones, se debía a que Madrid “iba de por libre” y no se tenía que coordinar con ningún bloque. Pese a estar vinculada al sistema defensivo occidental, España adoptó el estatus de “país independiente”³⁰. Además, según las normas previamente establecidas, todos los Estados estaban en pie de igualdad y las decisiones se tenían que adoptar por consenso, baza que jugó el grupo de Aguirre de Cárcer. A pesar de no entrar en el juego de ninguno de los dos bloques y ser un país tradicionalmente apartado de la alta política internacional, la delegación española consiguió que en las Recomendaciones Finales figurasen tres temas, los que llegaron a ser sus grandes puntales en la CSCE: turismo, emigración y Mediterráneo³¹.

El gran objetivo de España durante las Consultas de Helsinki fue, literalmente, “llamar la atención”, hacerse presente, sentirse escuchada. Hay una característica común a su participación en las distintas fases de la Conferencia: la diplomacia española actuó por encima de sus posibilidades y tuvo una meritoria participación, mayor de la esperada, gracias a un trabajo autónomo en buena medida por la falta de instrucciones e interés por parte de Exteriores, y por unas constantes “líneas maestras” delimitadas por el entonces embajador en Finlandia. Aguirre de Cárcer fue un auténtico vendaval y convirtió a España en la “delegación revelación” de las Consultas.

Durante todas las fases del proceso de Helsinki, Madrid estuvo más cerca del Pacto de Varsovia en materias como la defensa del *statu quo* nacido en 1945, la no injerencia

²⁸ “Consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Discurso del Embajador de España Don Nuño Aguirre de Cárcer. Helsinki, 5 de diciembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

²⁹ ABC, 6 de diciembre de 1972, p. 39.

³⁰ NUENLIST, Christian: “Expanding the East-West dialog beyond the bloc division. The Neutrals as negotiators and mediators, 1969-1975”, en WENGER, Andreas; MASTNY, Vojtech; NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975*, Routledge, Nueva York, 2008, p. 217.

³¹ OSCE Office of the Secretariat in Prague, E/1, E/2, E/3.

en asuntos internos de cada país y el derecho de cada pueblo a establecer su propio régimen político; al fin y al cabo, y a pesar de las diferencias ideológicas, España estaba regido entonces por un régimen dictatorial, como las naciones al otro lado del “telón de acero”. Por interés nacional, España también defendió la modificación pacífica de las fronteras y la inviolabilidad e inmunidad territorial de los Estados. También, la conversión de la Conferencia en un órgano permanente³², tema este último que provocó serios disgustos a Santa Cruz por las presiones de cancillerías occidentales³³. El principal protagonismo español se dio, sin embargo, en cuatro cuestiones que afectaban directamente a los intereses nacionales: Gibraltar, turismo, emigración y Mediterráneo.

Sobre Gibraltar, Madrid aclaró que la aceptación del *statu quo* europeo por parte de España no suponía la renuncia automática de Madrid a sus derechos de soberanía sobre el Peñón, reconocidos por Naciones Unidas al tratarse de un caso de descolonización. El Gobierno español se acogió al principio de modificación pacífica de las fronteras que recogería posteriormente el Acta Final. Una de las pocas órdenes precisas y taxativas que López-Bravo dio a Aguirre de Cárcer³⁴ fue el aclarar en este punto la posición de España a través de una “declaración interpretativa”, leída en voz alta en el plenario el 5 de febrero, y finalmente registrada en junio de 1973³⁵. De ambas cuestiones se hizo amplio eco la prensa española de la época. Se puede decir, pues, que en Helsinki se oyó un “¡Gibraltar, español!”, lo cual no sentó demasiado bien a la diplomacia británica.

En el caso de la emigración y el turismo, la delegación española comenzó insertando estas dos cuestiones en el ámbito de los contactos humanos, si bien ante las presiones del resto de países, ambos temas acabaron desembocando en el “cesto II”, sobre cooperación económica³⁶. España, potencia turística de primer orden y sede de la Organización Mundial del Turismo, quería aportar al mundo su experiencia en el terreno turístico, siendo la delegación hispana una de las que presentó más propuestas en ese ámbito, tendentes a mejorar la cooperación en esa actividad económica. Luego, España defendió en la Conferencia una mejora de las condiciones de vida de los

³² HUGUET, Montserrat: “La política exterior del franquismo (1939-1975)”, pp. 655-656.

³³ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, p. 91.

³⁴ “Telegrama 43 del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López Bravo, al embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer. 27 de enero de 1973”, AMAE, R 16993.

³⁵ “Helsinki Consultations on the question of the Conference on Security and Co-operation in Europe. Interpretative statement by the Spanish delegation. CESC/HC/51. Helsinki, 8 June 1973”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, E/2.

³⁶ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, p. 122.

emigrantes, teniendo en cuenta los millones de compatriotas que vivían fuera de nuestras fronteras.

España fue uno de los grandes protagonistas en las discusiones acerca del Mediterráneo. La delegación española insistió ante la Conferencia (y mantendría en las siguientes reuniones) sobre la importancia de garantizar la paz en dicha región, pues Madrid temía que el “deshielo” en Centroeuropa incrementase aún más la creciente escalada de tensiones en la zona mediterránea³⁷. Ya al inicio de las Consultas, el director general de Política Exterior, Rodríguez Porrero, había afirmado que Santa Cruz no concebía la seguridad europea “sin la seguridad en el Mediterráneo ni ésta sin una consideración de la misma de sus fórmulas viables por todos sus ribereños”³⁸. España adoptó una postura intermedia, que contó con el apoyo de Francia e Italia, y que consistía en la participación de los países de la ribera sur en los grupos de trabajos creados específicamente para el “Mare Nostrum”³⁹, pero sin aceptar la proposición de Malta de que esas naciones tuvieran voz y voto en la Conferencia.

Otra importante polémica en la que España se vio envuelta en Ginebra fue la discusión en torno al término “minorías nacionales”, formulado por Yugoslavia y que Madrid rechazó por el problema territorial del Estado español. Al final, las gestiones de la delegación española hicieron posible que en el posterior Acta Final de Helsinki apareciese el concepto “culturas regionales”, junto a la propuesta del régimen de Tito.

2.2 López-Rodó en Helsinki. Un discurso muy doméstico en la primera fase de la CSCE (julio de 1973)

Una vez finalizadas las Consultas, tuvo lugar la primera fase de la Conferencia de Helsinki. Ésta fue a nivel de ministros de Asuntos Exteriores y se celebró el 3 y el 7 de julio de 1973 en la propia capital de Finlandia. Su objetivo era la ratificación de las Recomendaciones Finales. El titular español de Exteriores, Laureano López Rodó, recién llegado al cargo en sustitución de López-Bravo, aprovechó su primer viaje oficial en el cargo para reunirse en Helsinki con varios de sus colegas (entre ellos el soviético

³⁷ HUGUET, Montserrat: “España y el Mediterráneo en los años 70”, *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 109-133.

³⁸ “Declaraciones del Director General de Política Exterior, Sr. Rodríguez Porrero para el programa *Directísimo* de Radio Nacional de España, el día 21 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710.

³⁹ FUENTES, Jorge: *La seguridad exterior de España*, pp. 289-296.

Andrei Gromiko), con el objetivo de que la política exterior española emergiera de su dejadez y se desbloquearan algunos de los problemas pendientes, como la renegociación del Acuerdo Comercial de 1970, firmado con la CEE⁴⁰. El discurso del jefe de la diplomacia española estuvo enfocado hacia asuntos domésticos y, especialmente, al contencioso de Gibraltar, al denunciar que no había todavía conversaciones entre Madrid y Londres sobre el futuro del Peñón⁴¹. El parlamento de López Rodó fue ampliamente recogido por la prensa española, destacando el titular de *Nuevo Diario*: “López Rodó habla claro sobre Gibraltar”⁴²; también *ABC* abrió con un “Gibraltar, siempre”⁴³.

Además de sus reuniones bilaterales y de su discurso, López Rodó presentó en Helsinki una propuesta sobre la participación de Túnez y Argelia en la Conferencia. Las proposiciones española y maltesa sobre el Mediterráneo no salieron adelante por falta de consenso, lo cual se notificó en el comunicado final por las presiones de Aguirre de Cárcer; el tema se dejaba abierto a la siguiente fase, en Ginebra⁴⁴.

2.3 Ginebra, segunda fase de la CSCE (septiembre de 1973-julio de 1975)

La segunda fase de la Conferencia se desarrolló entre el 18 de septiembre de 1973 y el 21 de julio de 1975, a nivel de expertos. Tenía el mandato del “Libro Azul” de redactar el Acta Final de la CSCE. Su trabajo se dividió en cuatro “cestas” o comisiones: Comisión I, seguridad y defensa; Comisión II, cooperación económica, científico-tecnológica y medio ambiental; Comisión III, contactos humanos; Comisión IV: continuidad. Éstas, a su vez, se dividían en Subcomisiones, tres o cuatro por cesta. Luego, también hubo un grupo de trabajo especial sobre el Mediterráneo, en el que los

⁴⁰ “España rechaza el mandato de negociación con el Mercado Común”, *ABC*, 5 de julio de 1973, pp. 21 y 23.

⁴¹ “Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta taquigráfica de la Tercera Sesión, celebrada en la Casa de Finlandia (Helsinki), el miércoles 4 de julio de 1973, a las 10 horas. Presidente: Sr. M.P. Mladenov (Bulgaria). Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de España. Sr. D. Laureano López Rodó. CSCE/1/PV.3”, pp. 81-96. OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/16. LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, Barcelona, Planeta, 1987, pp. 152-162.

⁴² *Nuevo Diario*, 5 de julio de 1973, p. 1.

⁴³ *ABC*, 5 de julio de 1973, p. 1.

⁴⁴ “Conference on Security and Co-operation in Europe. Communiqué on the First Stage of the Conference on the Security and Co-operation in Europe. Helsinki, 7 July 1973”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, E/6-11: Addendum 4.

países de la ribera sur de dicho mar expusieron sus posiciones sobre la seguridad de la zona.

España, cuya delegación estaba encabezada por el embajador Miguel Solano como representante permanente ante los organismos internacionales de Ginebra, tuvo una positiva participación no tanto por el número de proposiciones presentadas (mucho más discreta que en las Consultas), sino por su papel de mediadora entre bloques en cuestiones procedimentales y temáticas, desbloqueando en ocasiones negociaciones difíciles. En esta segunda fase, la diplomacia española siguió completamente las líneas marcadas por los distintos memorandos realizados por el Ministerio de Asuntos Exteriores a finales de los 60 e inicios de los 70, y por las intervenciones de Aguirre de Cárcer en las Consultas Previas. La delegación española presentó un total de 14 proposiciones (menos que en las Consultas). Pese a las limitaciones, varias de ellas prosperaron con éxito: la presentada por Aguirre de Cárcer para fijar la participación de los Estados de la orilla sur del Mediterráneo⁴⁵; o las de Javier Rupérez sobre Turismo, considerándolo como medio para fomentar la confianza entre Estados⁴⁶, y en la Comisión I, sobre medidas de confianza militares⁴⁷.

Sin embargo, al igual que en las Consultas Previas, los diplomáticos españoles actuaron en Ginebra con amplia autonomía respecto a Exteriores. Ello se debió a la falta de instrucciones desde Madrid, porque el régimen franquista estaba más preocupado de la evolución interna del país que por su acción exterior o las cuestiones internacionales, a lo que había que unir la falta de personal de la delegación española⁴⁸. De hecho, se

⁴⁵ “Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Proyecto de decisión del Comité de Coordinación. Propuesta de la Delegación de España. CSCE/CC/13/Rev.1. Ginebra, 18 de septiembre de 1973”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/18.

⁴⁶ “Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Propuesta de la Delegación de España. CSCE/II/H/4- CSCE/II/I/9. Ginebra, 29 de octubre de 1973”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/62.

⁴⁷ “Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Propuesta de la Delegación de España; Proyecto de resolución relativo al párrafo 23 d e las Recomendaciones Finales: Medidas adicionales destinadas a fomentar la confianza. CSCE/II/C/15. Ginebra, 8 de marzo de 1974”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/42.

⁴⁸ Son continuas las quejas desde la delegación en Ginebra de la escasez de funcionarios enviados por Exteriores. A pesar de las rotaciones y de las estancias de varios representantes de otros departamentos de la Administración, en ningún momento la delegación española permanente en la CSCE superó la cifra de cuatro personas. Para conocer la composición de la delegación española: “Telegrama 332 del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó al embajador representante permanente de España en Ginebra, Nuño Aguirre de Cárcer. 15 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras. 1973-1974”.

aprecia una participación irregular y un cierto desconcierto en los primeros meses de la fase de Ginebra tras la marcha de Aguirre de Cárcer a Madrid como director general de Europa (si bien continuaría como máximo responsable en el Palacio de Santa Cruz de la misión española ante la CSCE).

En el informe final, el embajador Solano dejaba claro que para España el “interés primario” de estar en la Conferencia era la “mera participación”, lo que había sido “explotado al máximo”, con una implicación activa, y sobre la que se logró dar “cierta visibilidad”. Pero hace una dura autocrítica: señalaba el “poco interés” de la Administración española hacia la CSCE, denunciando la “falta de personal”, pese a lo cual el trabajo de la delegación tuvo un carácter “decididamente positivo”. Solano afirma: “conviene mejorar” y concluye: “*podemos sentirnos satisfechos del tono y de la calidad de nuestra participación en la aventura. Lo cual, dadas las circunstancias, no es poco*”⁴⁹.

2.4 Carlos Arias Navarro, con el resto de jefes de Estado y de Gobierno en la firma del Acta Final de Helsinki (verano de 1975)

Entre el 30 de julio y el 1 de agosto de 1975, se desarrollaría de nuevo en Helsinki la tercera fase de la CSCE con el objetivo de reunir a los jefes de Estado y de Gobierno de los países participantes para proceder a la firma del Acta Final negociado en Ginebra. El texto fundamental de todo este proceso no tenía naturaleza jurídica pero los Estados firmantes se comprometieron a hacerlo “de obligado cumplimiento”. Basándonos en todas sus cestas y en el denominado Decálogo de Helsinki, podríamos resumir que este documento se basó en dos pilares fundamentales: ratificación del *statu quo* europeo surgido de la Segunda Guerra Mundial y respeto por los Derechos Humanos.

Una vez más, y tal y como hiciera el ya ex ministro López Rodó en 1973, la diplomacia española aprovechó la Conferencia de Helsinki para dar visibilidad a su política exterior, cuya imagen salía reforzada de esta reunión. Así, el propio presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, viajó a la capital finlandesa para participar en esta tercera fase de la CSCE. Arias utilizó la reunión para desplegar una intensa actividad

⁴⁹ “Informe 687 sobre los trabajos de la segunda fase de la CSCE, enviado por el embajador de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra y jefe de la delegación española, Miguel Solano. 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

diplomática y encontrarse con varios de los líderes más importantes del momento para intentar resolver los asuntos más problemáticos para la política exterior de España: el conflicto del Sahara, el estancamiento de las conversaciones para la integración en la CEE, las complicadas negociaciones para firmar un nuevo Concordato con la Santa Sede y la renovación de los acuerdos defensivos con Estados Unidos. Pero estas entrevistas tenían también un predominante prisma doméstico⁵⁰, especialmente enfocadas a reforzar la imagen de un Arias inmerso en la defensa de su aperturista “espíritu del 12 de febrero” frente al “búnker” de la dictadura franquista. Incluso, el presidente del Gobierno de la dictadura se encontró en Helsinki con el líder soviético, Leonidas Breznev, foto que inmortalizó en su portada *Cambio 16*⁵¹.

Arias Navarro también tuvo oportunidad de dirigirse al resto de jefes de Estado y de Gobierno, en el primer parlamento de un dirigente español ante la élite política mundial en casi cuarenta años. En su discurso el 31 de julio de 1975, el jefe del Ejecutivo repitió buena parte de las líneas mantenidas por Madrid en toda la Conferencia, defendió la continuidad del proceso de Helsinki y calificó a España de “potencia de dimensión media no incluida en ninguno de los bloques militares en presencia”⁵².

Por tanto, la Conferencia de Helsinki supuso un primer paso para el regreso de España a la alta política internacional, todo ello, en palabras de Javier Rupérez, “con pocos hombres y con poca resonancia doméstica”⁵³. Pero la buena impresión que había dejado la delegación hispana por su digna actuación en la CSCE se quebró con la ejecución el 27 de septiembre de cinco miembros de los grupos terroristas ETA y FRAP por la dictadura franquista, con la consiguiente protesta internacional que dejó al país aislado en el mundo de nuevo. España era el primer Estado que, de cara a la opinión pública mundial, violaba el espíritu y la letra del Acta Final de la CSCE, uno de cuyos preceptos fundamentales era el respeto por los Derechos Humanos. Sin duda, un enorme retroceso que los dirigentes de la futura España democrática tenían que superar.

⁵⁰ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, p. 282.

⁵¹ *Cambio 16*, nº 192, 11 al 17 de agosto de 1975.

⁵² “Discurso del Excelentísimo Señor Presidente del Gobierno de España en la III fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 1 de agosto de 1975” [día previsto inicialmente], AMAE, R 14051.

⁵³ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, p. 279.

3. De Belgrado a Madrid. Las reuniones de *follow-up* de la CSCE

3.1 Belgrado (1977-1978), sin pena ni gloria... salvo para España

El Acta Final había convocado a todos los Estados de la CSCE a una Conferencia de seguimiento en Belgrado. El encuentro preparatorio comenzó el 15 de junio de 1977, justo el día que los españoles acudieron a las urnas por primera vez en cuarenta años. La propia Conferencia comenzó el 4 de octubre de 1977 y su objetivo primordial, al ser de *follow-up*, era analizar el grado de cumplimiento del texto firmado en 1975.

Una nueva oportunidad para la diplomacia española en el foro nacido en Helsinki acaeció dos años después en Belgrado, ya con Adolfo Suárez en la Presidencia del Gobierno y la Transición en marcha. La misma no sólo cambió la política interior del país, sino también sus relaciones internacionales, con el objetivo de lograr la plena integración de España en el mundo y obtener la homologación externa del proceso democratizador. Así, la “Transición exterior” del franquismo a la democracia en España estuvo marcada por el “factor internacional”, que se basa en dos aspectos: la influencia en la Transición de diversos actores internacionales (Estados, organizaciones, partidos, sindicatos, etc.) y una nueva política exterior, teniendo en cuenta el contexto internacional, de un Estado autoritario a un Estado democrático⁵⁴.

La delegación española estaba dirigida por el embajador Juan Luis Pan de Soraluze, quien, en su discurso de apertura, aludió al proceso democrático y afirmó: “*Esta nueva España democrática tiene también una nueva dimensión internacional. Las realizaciones de nuestra política interior se han traducido en una imagen exterior más acorde con nuestras posibilidades, con nuestros intereses, con nuestros principios*”⁵⁵.

España medió entre bloques y evitó a última hora el descalabro de las consultas preparatorias, al presentar una propuesta del “orden del día” que terminaba de acordar

⁵⁴ POWELL, Charles: “La dimensión exterior de la Transición española”, *Afers Internacionals*, 26 (1993). PEREIRA, Juan Carlos: “Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española”, *Ayer*, 42 (2001), pp. 97-123; y “El factor internacional en la Transición española: la influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 22 (2006), pp. 185-224. Como se comentó anteriormente, éste es el eje de investigación fundamental del Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI) al que pertenece el autor de estas líneas.

⁵⁵ “Reunión de Belgrado de 1977 de los representantes de los Estados participantes en la CSCE, convocada sobre la base de las disposiciones del Acta Final relativas a la continuidad de la Conferencia. Acta de la quinta sesión, celebrada en el Centro Sava, Belgrado, el jueves, 6 de octubre de 1977, a las 10.10 horas. CSCE/BM/VR.5”, p. 16. OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/105.

los temas a tratar en la Conferencia, así como las cuestiones procedimentales y las fechas para el final de los grupos de trabajo, y que fue aceptada por unanimidad⁵⁶. Asimismo, de nuevo turismo, emigración y Mediterráneo fueron los temas principales de la delegación española; en este último caso, coordinó una propuesta presentada por más países ribereños que sería el germen del Encuentro de La Valletta de 1979⁵⁷, al ser más moderada que la de Malta, que pedía una Conferencia de Seguridad del Mediterráneo.

La Conferencia descarriló por culpa del contexto internacional. Tras el Acta Final habían surgido en los países del bloque comunista movimientos disidentes⁵⁸. Uno de ellos, en la URSS, era el “Grupo de Vigilancia de la aplicación de los Acuerdos de Helsinki”, liderado por el físico Yuri Orlov, el escritor Alexander Guinsburg y el científico Anatoly Sharansky; los tres fueron detenidos y encarcelados. Pero el más destacado fue “Carta 77”, en Checoslovaquia, cuyos máximos exponentes fueron por el dramaturgo Václav Havel y el filósofo Jan Patočka. El descabezamiento de este movimiento, el encarcelamiento de Havel, la muerte por presuntas torturas de Patočka y las continuas detenciones denunciadas en periódicos europeos como el francés *Le Monde*, hicieron que el “tema estrella” de Belgrado fuera el incumplimiento de los Derechos Humanos por parte de la URSS y sus Estados satélites. El Pacto de Varsovia sólo quería hablar de desarme. Pero la Conferencia derivó justo por los derroteros que Moscú quería evitar.

La ausencia de posibilidad de acuerdos hizo que la Conferencia de Belgrado resultase un estrepitoso fracaso, concluyendo con un texto meramente declaratorio el 9 de marzo de 1978. Pero para España, el final fue un éxito diplomático: Madrid fue

⁵⁶ “Encuentro en el marco de la continuidad de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Reunión Preparatoria – Belgrado 1977. Propuesta presentada por la Delegación de España. Soluciones propuestas a las cuestiones pendientes en el documento P/9. CSCE/BM-P/12, Belgrado, 29 de julio de 1977”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/94.

⁵⁷ “Reunión de Belgrado de 1977 de los representantes de los Estados participantes en la CSCE, convocada sobre la base de las disposiciones del Acta Final relativas a la continuidad de la Conferencia. Propuesta presentada por las Delegaciones de España, Francia, Italia, Portugal, Turquía y Yugoslavia sobre las cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo. CSCE/BM/M/1. Belgrado, 12 de diciembre de 1977”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/99.

⁵⁸ Vid. THOMAS, D.C.: *The Helsinki effect. International norms, Human Rights and the demise of communism*, Princeton, Princeton University Press, 2001. SNYDER, Sarah B.: *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011. PETERSON, Christian Philip: *Globalizing Human Rights. Private Citizens, the Soviet Union and the West*, Londres-Nueva York, Routledge, 2012.

elegida como sede de la siguiente Conferencia⁵⁹. Los Estados occidentales apoyaron sin recelos dicha candidatura sobre las de Helsinki (descartada por haber sido la anterior anfitriona), La Valletta (desechada por las “excentricidades” de su primer ministro, Dom Mintoff) o Viena (excluida por acoger las conversaciones MBFR); el Pacto de Varsovia acabó aceptando la candidatura madrileña “a regañadientes”, con la esperanza de que el Gobierno español, con ello, diese marcha atrás en sus aspiraciones de entrar en la OTAN para dar un viso de neutralidad a su futura condición de anfitrión.

3.2 Destino final: Madrid (1980-1983)

Camino de Madrid, se celebraron tres encuentros especializados de la CSCE sobre Arreglo Pacífico de Controversias en Montreux (Suiza), en 1978; Cooperación Mediterránea en La Valletta, en 1979; y el Foro científico de Hamburgo (Alemania), que tuvo lugar en 1980, meses antes de la Conferencia de Madrid⁶⁰. España tuvo especial protagonismo en la capital maltesa; el foro no trató ningún tipo de cuestiones relacionadas con la seguridad, sino con la cooperación económica y cultural. La delegación hispana presentó dos propuestas: la elaboración de una historia de las civilizaciones mediterráneas⁶¹, y otra sobre intercambios en materia de cine⁶². Ambas salieron adelante y se reflejaron en el texto final⁶³.

En septiembre de 1980 comenzaron en la capital de España las sesiones preparatorias de la segunda reunión de follow-up de la CSCE, un proceso en serio peligro de extinción por el fiasco de Belgrado y el final de la distensión entre bloques: la invasión soviética de Afganistán en 1979 y el boicot occidental a los Juegos Olímpicos de Moscú de 1980 no auguraban nada bueno. Así pues, el Ejecutivo español tenía que mostrar sus habilidades diplomáticas en las reuniones previas, entre

⁵⁹ “Madrid, sede de la Conferencia de Seguridad si antes no ingresa en la OTAN”, *El País*, 18 de marzo de 1978. http://elpais.com/diario/1978/03/18/internacional/259023612_850215.html (consultado el 10 de febrero de 2012).

⁶⁰ “Delegación española en el Foro de Hamburgo. Simposio científico en el que participan todos los países europeos”, *ABC*, 26 de febrero de 1980, p. 23.

⁶¹ “CSCE Meeting of Experts on the Mediterranean, Valletta 1979. Proposal by the delegation of Spain concerning the preparation of a history of the Mediterranean. Mev. 18. Valletta, 22 February 1979”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, E/111.

⁶² “CSCE Meeting of Experts on the Mediterranean, Valletta 1979. Proposal submitted by the Delegation of Spain for exchanges in the field of the cinema. Mev. 19. Valletta, 22 February 1979”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, E/111.

⁶³ “Encuentro de Expertos de la CSCE sobre el Mediterráneo, La Valetta 1979. Informe final. La Valletta, 26 de marzo de 1979”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/117.

septiembre y octubre de 1980: la URSS y sus aliados sólo querían hablar de desarme; Occidente lo rechazaba y proponía profundizar en el tema de los Derechos Humanos. La CSCE se jugaba su continuidad en Madrid: si fracasaba como en la capital yugoslava, el proceso nacido en Helsinki quedaría tocado de muerte. A pesar de estar al borde del descalabro, la reunión preparatoria concluyó porque los Estados participantes no querían su descarrilamiento. Las gestiones diplomáticas llevadas a cabo por Madrid lograron salvar las reuniones preparatorias de la Conferencia de Madrid al aceptarse la posibilidad tanto de revisar el Acta Final de Helsinki, como de plantear nuevas cuestiones respecto al texto de 1975. Se decidió, además, que la Conferencia tuviera una duración indefinida.

A pesar de que quedaban temas por cerrar, el ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez-Llorca, declaró inaugurada la Conferencia de Madrid al filo de la medianoche del 11 de noviembre de 1980⁶⁴. Al día siguiente, tomó la palabra el presidente Suárez, quien hizo un llamamiento a la responsabilidad de todos, porque, advirtió, *“incurriríamos en graves responsabilidades históricas si enterramos el Acta de Helsinki”*; igualmente, y en plena ofensiva de ETA, el jefe del Ejecutivo español pidió colaboración internacional para acabar con el terrorismo, *“la más odiosa y brutal forma de atentar contra el derecho fundamental de toda persona a la seguridad y a la vida”*⁶⁵.

En calidad de anfitrión, el Gobierno tenía claro, como defendió Javier Rupérez, que España era *“el anfitrión, no el rehén, de la CSCE”*⁶⁶, es decir, no iba a arrinconar una política exterior de perfil propio porque la CSCE estuviese desarrollándose en la capital española. El reto no dejaba de ser importante: el foro de Madrid era la primera gran reunión internacional celebrada en territorio español desde la Conferencia de Algeciras de 1906. Y por primera vez, España abandonaba en la CSCE el estatus de país independiente y entraba en el *caucus* occidental. La delegación de España en la CSCE de Madrid estuvo inicialmente presidida por Rupérez, diplomático y diputado de UCD,

⁶⁴ “Reunión de Madrid de 1980. Acta de la Primera Sesión, celebrada en el Palacio de Congresos, Madrid, el martes, 11 de noviembre de 1980, a las 23:50 horas. CSCE/RM/VR.1”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/126.

⁶⁵ “Reunión de Madrid de 1980. Acta de la Segunda Sesión, celebrada en el Palacio de Congresos, Madrid, el miércoles, 12 de noviembre de 1980, a las 13:00 horas. CSCE/RM/VR.2”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/126.

⁶⁶ RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN. Relato parcial*, p. 106.

hasta noviembre de 1982, que fue cuando tomó el relevo el embajador Pan de Soraluce, que ya había desempeñado el mismo cargo en Belgrado.

1982 supuso un auténtico “punto de inflexión” para la Conferencia de Madrid. Entre febrero y octubre de ese año, las reuniones en la capital de España se suspenden. La explicación oficial que se da es que hay que preparar el Mundial de fútbol que va a acoger el país. Pero nada es casual: en enero de 1981 había llegado a la Casa Blanca Ronald Reagan, que va a endurecer todavía más la política de su antecesor, Jimmy Carter, hacia el bloque socialista; y en diciembre de ese año la dictadura comunista del general Jaruzelski había declarado en Polonia la “ley marcial” en Polonia y persigue sin piedad al sindicato disidente “Solidaridad”.

No podemos obviar tampoco el contexto interno de la Conferencia durante aquellos momentos, marcado por múltiples convulsiones, entre ellas la dimisión de Adolfo Suárez en enero de 1981 y el intento de golpe de Estado del 23 de febrero del mismo año. Aunque, sin lugar a dudas, más importante para el futuro de la Conferencia fue la alternancia política que llevó al PSOE de Felipe González al poder en octubre de 1982. Ello afectaba de lleno a la política exterior del país anfitrión, marcada por el controvertido debate sobre su adhesión a la OTAN, que se produjo en mayo de 1982 con la oposición de la izquierda e importantes sectores de la opinión pública. El Ejecutivo de UCD había utilizado las primeras sesiones del encuentro de la CSCE en Madrid para sondear las posibilidades de España de adherirse a la OTAN. Ello, aún a costa de debilitarse su papel mediador al inclinarse definitiva y oficialmente por el bloque occidental para disgusto soviético, la delegación española había conseguido bajo el Gobierno de la UCD cerrar los temas menos polémicos del texto final de Madrid. Con los socialistas en el poder, España ejerció de nuevo un rol mediador entre bloques por las reservas que el nuevo Gobierno mostraba hacia la Alianza Atlántica⁶⁷. Asimismo, basado en un documento presentado en marzo de 1983 por los países no alineados⁶⁸, el Mandato final de la Conferencia surgió de un texto propuesto por Felipe

⁶⁷ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, pp. 149-150.

⁶⁸ “Madrid Meeting 1980. Proposal submitted by the delegations of Austria, Cyprus, Finland, Liechtenstein, San Marino, Sweden, Switzerland and Yugoslavia, Draft concluding document of the Madrid Meeting 1980 of representatives of the participating States of the Conference on Security and Cooperation in Europe, held on basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up to the Conference ; Non-paper - Pages refer to document CSCE/RM/39/Revised. Madrid, 15 March 1983”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, E/121.

González a los jefes de delegación en el Palacio de La Moncloa en junio de ese año⁶⁹. Con esta decisiva actuación de González quedó demostrada la fundamental participación de España en la Conferencia de Madrid, como anfitrión y mediador, salvando este encuentro del fracaso en múltiples ocasiones, y posibilitando que la CSCE siguiese adelante a pesar de la delicada situación internacional.

Tras tres años de reuniones, la Conferencia finalizaba el 9 de septiembre de 1983 con el discurso de clausura del Rey Juan Carlos I⁷⁰ y con la firma del Mandato Final de Madrid. Este texto contemplaba importantes progresos respecto a Helsinki: la primera condena internacional del terrorismo; el respaldo a las libertades sindicales y de asociación; y la defensa de la libertad religiosa, entre otros. También contenía una importante novedad: se convocaba para Estocolmo en 1984 una “Conferencia sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre el desarme en Europa” en el marco de la CSCE, accediendo en parte a las peticiones soviéticas. En la cuestión mediterránea, los Estados participantes decidieron continuar con los foros especializados. Se produjeron avances en cultura y educación en el ámbito de contactos humanos. Sobre la continuidad de la CSCE, el texto de Madrid promovió múltiples foros especializados y convocó la tercera Conferencia de *follow-up* para Viena en el año 1986. Por tanto, el Mandato aprobado en la capital de España mostraba que el Acta Final de Helsinki, considerado “inamovible” por los países socialistas por ser favorable a sus intereses, podía evolucionar y ser adaptado a las circunstancias⁷¹.

⁶⁹ “Draft Concluding document of the Madrid Meeting of representatives of the participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up to the Conference. 1983”. OSCE Office of the Secretariat in Prague, “Non Paper Documents”.

“Felipe González presenta a los embajadores de la CSCE una propuesta para finalizar la Conferencia de Madrid”, *El País*, 18 de junio de 1983.

http://elpais.com/diario/1983/06/18/internacional/424735205_850215.html (consultado el 11 de febrero de 2012).

⁷⁰ “El Rey clausura la Conferencia de Madrid con un mensaje de esperanza”, *El País*, 10 de septiembre de 1983, p. 1.

⁷¹ “Documento de clausura de la Reunión de Madrid de representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, convocada sobre la base de las disposiciones del Acta Final relativas a la continuidad de la Conferencia. Madrid, 6 de septiembre de 1983”, OSCE Office of the Secretariat in Prague, S/135.

4. Conclusiones

Pese a todos los problemas internos, el ostracismo internacional y a la descoordinación de la política exterior del régimen franquista, cabe señalar que la Conferencia de Helsinki, “primera piedra” del proceso de la CSCE, tuvo una gran importancia para la diplomacia española. Ésta fue consciente desde el primer momento que la Conferencia era: un medio para estrechar lazos con los vecinos europeos, para intentar solucionar los problemas más importantes de la política exterior en ese momento, y, sobre todo, para estar presentes, que era el objetivo primordial. La España franquista había sido allí invitada sin ninguna clase de condicionamientos políticos. No querían los altos cargos de Exteriores perder el “tren de la historia”, conscientes de que la CSCE iba a ser un punto de inflexión en la evolución de la Guerra Fría, como acabó demostrando la influencia del Acta Final de Helsinki en la caída del Muro de Berlín. La meritoria participación de España en la primera reunión de la CSCE fue un éxito de los diplomáticos que representaron allí a su país, que actuaron por encima de sus posibilidades y que hicieron un estimable papel pese a: la escasez de medios humanos y materiales; la falta de liderazgo por parte del Gobierno de Madrid; y el olvido en muchos momentos de los medios de comunicación.

Una vez fallecido Franco e iniciada la Transición, la política exterior cambió de rumbo y se adecuó a la de un régimen democrático. España sacaba petróleo de la Conferencia de Belgrado y conseguía que Madrid fuera la siguiente sede de la segunda Conferencia de *follow-up*, a inicios de los 80, en un contexto de frenético cambio a nivel nacional, pero también internacional. La capital de España acogía y, en parte, salvaba el proceso nacido en Helsinki, que estaba a punto de descarrilar.

Este ensayo ha querido aportar luz sobre una aventura apasionante pero a la vez desconocida de la diplomacia española. Al final, en nuestra opinión, España encontró parcialmente, y gracias a la CSCE, el “tiempo perdido” durante los años del franquismo.