



Título del Trabajo:

LA DIPLOMACIA PREVENTIVA

Autor:

María Rita Bravo Córdoba

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

## Introducción...

Frente a la "guerra preventiva" esgrimida por los Estados Unidos como fundamento de su ataque a Iraq, la Unión Europea decidió sobrellevar las diferencias que en un principio se produjeron entre sus miembros y adoptar una política en conjunto que se aleja de la que lleva a cabo el país del norte y que resumió como "Diplomacia Preventiva". La Unión Europea busca tener una política exterior que sea común a todos los Estados que la forman y que les sirva de directriz en las acciones que tomen en conjunto. Como tal ha decidido adoptar la diplomacia en vez de la guerra como una manera de prevenir y resolver conflictos internacionales. Esta postura puede verse en las distintas declaraciones expuestas en los titulares de prensa y artículos periodísticos. Así el diario español El País titula un artículo "La UE apuesta por la diplomacia preventiva en su primera doctrina estratégica" y comenta como la UE tendrá su primera doctrina de seguridad estratégica en casi medio siglo de historia, la cual ha sido elaborada por el Alto Representante de la U.E., Javier Solana, tras la división interna por la crisis de Irak.<sup>1</sup> Del mismo modo, Montse Capdevila en un artículo titulado "La U.E. alumbró una defensa al margen de la OTAN" explica como el Consejo adoptó una estrategia de seguridad colectiva donde prima la "diplomacia preventiva" frente al "ataque preventivo" que defiende EE.UU. pero sin excluir la intervención militar rápida y, en caso necesario, contundente.<sup>2</sup> Finalmente, la misma postura se refleja en el diario El Colombiano.<sup>3</sup>

Teniendo en cuenta la importancia de la Unión Europea como actor internacional, resulta interesante analizar qué debe entenderse por Diplomacia Preventiva. Como definición conceptual aparece en el documento Una Agenda para la Paz que presentó en 1992 a la Asamblea General el entonces Secretario General de Naciones Unidas: Boutros Boutros-Ghali. En dicho documento se la define como *una acción destinada a prevenir el surgimiento de controversias entre Estados, a impedir que estas escalen a enfrentamientos armados –conflictos- y, cuando ello ocurre, a limitar su posterior expansión.*<sup>4</sup> Siguiendo los mismos lineamientos, el Consejo para la Cooperación en la Seguridad del Pacífico de Asia la define como una acción diplomática y política por consenso que tiene el objeto de:

---

<sup>1</sup> "La UE apuesta por la diplomacia preventiva en su primera doctrina estratégica" en [www.elpais.es](http://www.elpais.es)

<sup>2</sup> Montse Capdevila, "La U.E. alumbró una defensa al margen de la OTAN" en [www.diariocordoba.com/noticias/imprimir.asp?pkid=95209](http://www.diariocordoba.com/noticias/imprimir.asp?pkid=95209)

<sup>3</sup> En contraposición a la guerra preventiva de EE.UU., la Unión Europea decidió realizar una diplomacia preventiva. [...] A mediados de Diciembre, los Jefes de Estado de la Unión Europea adoptaron una declaración conjunta en la que acuñaban el concepto de "diplomacia preventiva" en abierta oposición al de "guerra preventiva". ("¿Guerra Preventiva?" en [www.elcolombiano.com](http://www.elcolombiano.com))

<sup>4</sup> *Preventive diplomacy* is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur. (An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping)

- Prevenir el surgimiento de disputas y conflictos severos entre Estados que representen una seria amenaza a la paz y a la estabilidad regional.
- Prevenir que dichas disputas y conflictos escalen a confrontaciones armadas.
- Limitar la intensidad de la violencia y problemas humanitarios que resulten de dichos conflictos, y prevenir su expansión.<sup>5</sup>

Sin embargo, esta definición no fue aceptada por todos. Algunos autores consideraron que ésta era muy amplia ya que hacía referencia a las acciones adoptadas en virtualmente cualquier etapa del conflicto. Por ello, Michael Lund, miembro del Instituto para la Paz de los Estados Unidos, sugirió la siguiente definición: *Diplomacia Preventiva es aquella acción llevada a cabo en lugares y momentos vulnerables para evitar la amenaza o el uso de la fuerza así como otras formas de coacción por parte de Estados o diversos grupos a fin de arreglar las disputas políticas que puedan haber sobrevenido a causa de efectos desestabilizadores producto de cambios económicos, sociales, políticos e internacionales.*<sup>6</sup>

Por nuestra parte, estamos de acuerdo en que una definición de la Diplomacia Preventiva no puede ser tan amplia que abarque todas las etapas del conflicto armado, ya que toda acción "preventiva" supone que es llevada a cabo antes de que se desaten las hostilidades. Sin embargo, tampoco estamos de acuerdo con la definición que propone Michael Lund, ya que sigue siendo excesivamente amplia porque, aunque circunscribe correctamente el momento en que la acción debe llevarse a cabo, no hace alusión a los medios que deben implementarse. Al hablar de "diplomacia" no puede referirse a otras acciones que las negociaciones directas entre los Estados como aquellas realizadas por parte de terceros Estados que actúen como mediadores o conciliadores. De no ser así, la manera correcta sería referirse a éstas como Acciones Preventivas y no como Diplomacia Preventiva.

Por todo esto, coincidiendo con la opinión de otros autores, adoptaremos la definición de Diplomacia Preventiva que propone Connie Peck: *todas aquellas acciones realizadas con el fin de resolver los conflictos de manera pacífica que se realicen en el marco del Art. 33 de la Carta de Naciones Unidas cuando se aplican antes que la controversia cruce el umbral del conflicto armado.* A continuación Connie Peck la diferencia del Peacemaking o Mantenimiento de la Paz ya que estas acciones se refieren al uso de los

---

<sup>5</sup> *Preventive Diplomacy: Definition and Principles*, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP) International Working Group on Confidence and Security Building Measures, March 1, 1999, Bangkok, Thailand. Ver <http://www.cmc.sandia.gov/CSCAP/statemtpd.htm>

<sup>6</sup> Lund, M.S.; *Preventing Violent Conflicts: A strategy for Preventive Diplomacy*; United States Institute for Peace; Washington D.C.; 1997.

mismos métodos una vez que la controversia se ha transformado en conflicto armado.<sup>7</sup>

Sea que se adopte cualquiera de las definiciones expuestas no hay dudas de que se trata de una herramienta para prevenir conflictos internacionales. Pero a los fines de este trabajo tomaremos la definición propuesta por Connie Peck que consideramos la más acertada.

### **Importancia de la Diplomacia Preventiva...**

La Diplomacia Preventiva abarca dos conceptos importantes: la diplomacia y la prevención... ¿por qué es importante acudir a la diplomacia? y ¿por qué es mejor prevenir los conflictos que actuar con posterioridad?

Con respecto a lo primero, es interesante recordar que la diplomacia a lo largo de la historia ha sido una herramienta útil a la hora no sólo de construir alianzas entre los monarcas, sino de acercar a las partes en el campo de batalla para que éstas, dejando de lado sus diferencias, acuerden tratados de paz. Justamente esta última función que han llevado a cabo los diplomáticos desde tiempos inmemoriales, ha llevado a que la diplomacia llegue a nuestros días como sinónimo de mediación. No hay duda de que "el uso más deseable y eficiente de la diplomacia es para calmar las tensiones antes de que desemboquen en un conflicto - o si el conflicto estalla, actuar rápidamente para contenerlo y resolver sus causas subyacentes".<sup>8</sup> Este oficio ha existido desde tiempo atrás porque permite a las partes sentarse en una mesa y negociar, y así muchas veces obtener lo que buscan sin necesidad de llegar a derramamientos de sangre. De esta realidad, puede deducirse la trascendencia del rol del diplomático.

Con respecto a la "prevención", todos conocemos el viejo dicho "más vale prevenir que curar". Este refrán refleja la importancia de toda acción preventiva ya que éstas permiten evadir todo el sufrimiento que la guerra causa a miles de personas, muchas veces sin razón y, lo que es peor, tantas veces pudiendo haber sido evitado. Además, toda acción preventiva es menos costosa tanto en términos monetarios como en términos de pérdida de vidas humanas. La misma lógica dicta que "es más mejor hacer un pequeño esfuerzo para prevenir un conflicto que verse en la necesidad desplegar cuantiosos recursos financieros, humanos y materiales (vale decir bélicos) cuando ya es demasiado tarde para controlarlo."<sup>9</sup>

Por otra parte, es sabido que no hay mejor momento para acercar a las partes que antes del conflicto. "Una vez que ha habido derramamiento de sangre, se agudizan las pasiones y resulta extremadamente difícil detener los

---

<sup>7</sup> Peck, Connie, "Preventive diplomacy: a more effective approach to international disputes" en [www.findarticles.com](http://www.findarticles.com)

<sup>8</sup> "Unidad cinco" en <http://iadc.iwa.org/sp/Unidad5.htm>

<sup>9</sup> Taylhardat, Adolfo R., "Diplomacia Preventiva" en [www.adolfotaylhardat.net/diplomacia.htm](http://www.adolfotaylhardat.net/diplomacia.htm)

combates".<sup>10</sup> Acordar una vez iniciado el ataque armado, cuando ya hay bajas en ambos bandos, es mucho más difícil ya que las partes se vuelven más intransigentes y se conforman con menos, y muchas veces la sed de venganza nubla sus mentes. Por ello, no hay mejor oportunidad para negociar que antes de que comience el enfrentamiento armado.

Finalmente, la principal misión de las Naciones Unidas es mantener la paz que lleva implícito frenar las controversias antes de que se transformen en conflictos armados. Ciertamente el mejor sistema para garantizar la paz es prevenir los conflictos. La función de la O.N.U. es, "sin duda, la de prevenir, más que curar las heridas causadas por los conflictos"<sup>11</sup>. Sin embargo, esta acción aunque sumamente importante generalmente es invisible<sup>12</sup> y ello hace que sea desmerecida. Así, aunque ha tenido éxito en muchos casos, en su mayoría estos no han llegado a ser conocidos.<sup>13</sup> Lamentablemente, lo que no llega a ocurrir por el trabajo bien hecho de la diplomacia preventiva, sus éxitos, pasan desapercibidos. El mismo informe Brahimi describe a la acción preventiva como una actividad discreta que, cuando resulta, puede pasar totalmente desapercibida. Y ello lleva a que se ponga poco énfasis en esta herramienta, y lamentablemente muchas veces sea dejada de lado.

Sin embargo, la conciencia de su trascendencia se refleja en la realización de conferencias internacionales para discutir las medidas adecuadas para prevenir los conflictos armados internacionales en Washington (1995), Bruselas y Madrid (1996). Así como en la Resolución de la A. G. 47/120 de 1992, que caracteriza a la diplomacia preventiva como el medio más sensato y eficiente para reducir las tensiones antes de que desemboquen en un conflicto. Por tanto, no hay que bajar los brazos y recordar siempre que "muchas veces puede ser más sencillo y más barato, y menos brutal, prevenir que curar."<sup>14</sup>

## ¿En qué consiste la diplomacia preventiva?

---

<sup>10</sup> "Llamamiento por la Seguridad Mundial" en <http://www.earthaction.org/es/archive/98-01-call/background.html>

<sup>11</sup> Fisas, Vicenç, "Más diplomacia preventiva de la O.N.U." en [www.rebelión.org](http://www.rebelión.org)

<sup>12</sup> "Políticamente la prevención inmediata puede ser rentabilizada por los gobiernos o instituciones que la impulsan (si resulta eficaz). Pero la opinión pública y los medios periodísticos perciben con más nitidez una guerra, o el fracaso de negociaciones, que el progreso que la pueda evitar. Los medios de comunicación tienen la responsabilidad de valorar los procesos preventivos y diplomáticos." (Aguirre, Mario; "La prevención de conflictos armados" en *Política Exterior*; n.º. 65; Sept-Oct.; 1998; Madrid; pág. 50)

<sup>13</sup> Alexander George, un conocido experto en diplomacia, afirma que la acción preventiva ha tenido éxito en varios casos. "Dichos casos incluyen Macedonia, el conflicto Rusia-Estonia sobre el retiro de tropas y los derechos de las minorías rusas en Estonia, las tensiones entre Rusia y Ucrania sobre armas nucleares y la flota del Mar de Crimea y el Mar Negro, la crisis sobre el desarrollo de armas nucleares por Corea del Norte. Creemos que estamos en un terreno sólido al afirmar que la diplomacia efectiva en el momento adecuado previno que estos conflictos escalaran a una violencia severa." (Alexander L. George, "Strategies for Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Scholarship for Policymaking.")

<sup>14</sup> Aguirre, Mario; "La prevención de conflictos armados" en *Política Exterior*; op. cit.; pág. 50.

La Diplomacia Preventiva tiene por fin primero garantizar la paz al evitar que se desencadenen conflictos armados. Ello lleva a que esta acción quede enmarcada en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas. El reconocimiento de la importancia que tiene la prevención de controversias para la realización del propósito principal de la Carta de las Naciones Unidas: mantener la paz y la seguridad internacionales, ha llevado a que se amplíe la función de la ONU en el marco de dicho capítulo, así como a la adopción por la Asamblea General de cuatro importantes textos: la Declaración de Manila sobre arreglo pacífico de controversias (Res. 37/10); la Declaración sobre la prevención y eliminación de controversias y situaciones que amenazan la paz y seguridad internacionales (Res. 43/51); la decisión 44/415 sobre Recurso a una comisión de buenos oficios, mediación o conciliación de las Naciones Unidas; y la Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Res. 46/59).<sup>15</sup>

Dentro del marco que se ha creado alrededor del Capítulo VI, pueden distinguirse tres actividades principales: prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. La prevención de conflictos a largo plazo ataca a las causas estructurales del conflicto a fin de sentar una base sólida para la paz. Cuando esa base se desintegra, se intenta reforzarla mediante medidas de prevención del conflicto, que generalmente consisten en iniciativas diplomáticas. En cambio, el establecimiento de la paz intenta poner coto a los conflictos en curso y la consolidación de la paz intenta impedir que se desencadenen nuevamente las hostilidades entre las partes. Es decir que mientras estas dos últimas actividades se llevan a cabo una vez que el conflicto ya ha estallado, la prevención busca resolver las disputas antes de que la violencia estalle.

No hay dudas de que la diplomacia preventiva se enmarca entre las actividades de prevención de conflictos. Estas acciones preventivas, según el Reporte final de la Comisión Carnegie sobre la prevención de conflictos armados, pueden separarse en dos categorías:

1. *Prevención Operativa (Operational Prevention)*. Abarca aquellas acciones ante la crisis. Estas estrategias y tácticas se inician cuando el conflicto es inminente. Incluyen la recolección de datos y la alerta temprana, medidas económicas como sanciones o incentivos, el despliegue de misiones de paz, y la mediación y conciliación internacionales.

2. *Prevención Estructural (Structural Prevention)*. Abarca aquellas acciones dirigidas a las causas profundas del conflicto, es decir que conciernen a problemas económicos, sociales, culturales, legales, humanitarios o de seguridad. Incluyen acuerdos de desarme bilaterales y regionales, y asistencia para el desarrollo, y son soluciones a largo plazo.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Díez de Velazco, Manuel; *Las Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, pág. 193.

<sup>16</sup> "Preventive Action" en [www.una-uk.org/UN&C/preventiveaction.html](http://www.una-uk.org/UN&C/preventiveaction.html)

Pero, aunque la Diplomacia Preventiva se articula dentro de lo que puede llamarse Acciones Preventivas, al punto de que el Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, en el año 2.001 propuso sustituir la denominación de Diplomacia Preventiva por la de Acción Preventiva, existen distintas acciones que pueden tener efectos preventivos útiles y que no constituyen acción diplomática, así: el despliegue preventivo, el desarme preventivo, la acción humanitaria preventiva, y la construcción de la paz en su fase de prevención de nuevos conflictos. Por tanto, sólo pueden incluirse dentro del concepto estricto de Diplomacia Preventiva aquellas acciones de mediación y conciliación así como las negociaciones internacionales que tengan por fin prevenir conflictos entre los Estados.

Si, en cambio, adoptamos el concepto más amplio propuesto en Una Agenda para la Paz por el ex Secretario General de Naciones Unidas, B. Boutros-Ghali, la Diplomacia Preventiva puede confundirse con la Acción Preventiva que propone el actual Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan. En este caso, la diplomacia preventiva, y según lo describe una Agenda para la Paz, se articula en torno a:

1. El desarrollo de medidas tendientes a fomentar la confianza.
2. El fortalecimiento de los canales de información que, bajo el denominado sistema de alerta rápida, permita determinar la existencia de una amenaza a la paz y establecer las medidas adecuadas para sofocarla.
3. El impulso de la ayuda humanitaria.
4. El despliegue de zonas desmilitarizadas.<sup>17</sup>

Con respecto al primer postulado, la Agenda para la Paz expresa que la confianza mutua y la buena fe son esenciales para reducir la probabilidad de un conflicto entre Estados. Entre las medidas que pueden tomarse para fomentar la confianza mutua se encuentran el intercambio sistemático de misiones militares, la formación de centros regionales y subregionales para la reducción de riesgos, la firma de acuerdos que permitan el libre flujo de información entre los Estados y el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos regionales sobre armamento.

Además, dicho documento exhorta a las organizaciones regionales a que consideren qué otras medidas que permitan la construcción de confianza mutua pueden ser usadas en sus áreas e informen al respecto a las Naciones Unidas. En este marco, los Estados miembros de la O.E.A. celebraron dos Conferencias sobre medidas de fomento de confianza mutua y de seguridad: la primera en Santiago de Chile en 1995 y la segunda en San Salvador en 1998. En ambas se llegó a la conclusión de que las medidas de fomento de la confianza mutua pueden agruparse en tres categorías:

---

<sup>17</sup> Brotons, Antonio Remiro; *Derecho Internacional*; Ed. McGraw-Hill; Madrid; 1997; pág. 2.

- Medidas relacionadas con la información: Con el propósito de promover el intercambio de información de publicaciones relacionadas con la defensa y de actividades militares entre otras.
- Medidas que estimulan la realización de acciones específicas: Entre las acciones que se promueven se señala la realización de encuentros entre delegaciones militares y de parlamentarios como también la extensión a los institutos de formación diplomática, academias militares y universidades de los contenidos de las Conferencias de Santiago y de San Salvador.
- Medidas tendientes a controlar el gasto militar: Al respecto se establecen directrices a fin de poder controlar el gasto militar en la región con el fin último de limitar el gasto militar e idealmente llegar a una condición de desarme.<sup>18</sup>

Con respecto al segundo postulado, las medidas preventivas deben basarse en un conocimiento oportuno y preciso de los hechos. La alerta temprana es fundamental a la hora de tomar acciones preventivas. Esta se lleva a cabo a través de la recopilación sistemática de información, y de las misiones investigadoras oficiales. Se trata de una verdadera "tarea de inteligencia". Noticias acerca de los movimientos de tropas o flujos de población o violaciones masivas de derechos humanos, pueden ser indicadores importantes a la hora de determinar las posibilidades de que se desate un conflicto. En este aspecto es sumamente importante la colaboración de los mecanismos y organizaciones regionales con los órganos de Naciones Unidas.

Con respecto al tercer postulado, muchos autores consideran que medidas humanitarias como ser las acciones destinadas a solucionar problemas graves como la pobreza extrema, las desigualdades socioeconómicas, la falta de instituciones o la debilidad de estas, la ausencia de buenos gobiernos, y las violaciones a los derechos humanos, deben ser enmarcadas entre las herramientas para la prevención de conflictos internacionales.

Con respecto al cuarto postulado, el ex Secretario General de Naciones Unidas en su Agenda para la Paz expresa que ha llegado el momento de planear el despliegue preventivo del personal de Naciones Unidas, el cual puede tener lugar en una gran variedad de casos y de modos diferentes. Aunque en el pasado dicho despliegue sólo se ha llevado a cabo en el marco de Operaciones de Mantenimiento de la paz, debería considerarse la utilidad de realizarlo de manera preventiva en las zonas donde podría desatarse un conflicto y a requerimiento de las partes en el asunto. De esta forma se eliminaría cualquier acción militar que se escudase en el pretexto de ejercer la legítima defensa frente a un ataque fronterizo, que muchas veces puede no haber tenido siquiera lugar. Por otra parte, las zonas desmilitarizadas servirían de símbolo del interés por parte de la comunidad internacional en la prevención de los conflictos. Por desgracia esta herramienta tropieza con

---

<sup>18</sup> Valenzuela Ugarte, Renato; "De la diplomacia preventiva a la diplomacia coercitiva" en [www.anepe.cl/3\\_foro/operpaz\\_valenzuela.pdf](http://www.anepe.cl/3_foro/operpaz_valenzuela.pdf)



muchos obstáculos políticos, ya que generalmente sólo el espectáculo de la violencia desencadenada con todas sus trágicas consecuencias convence a las partes en conflictos, a los países que pueden aportar tropas, y al Consejo de Seguridad de que es útil o necesario desplegar una fuerza de mantenimiento de la paz. Sin embargo, a fines de 1992 se llevó a cabo un despliegue efectivo de las Fuerzas de Protección de Naciones Unidas en la exYugoslavia de Macedonia como medida preventiva, y fue un éxito.<sup>19</sup>

Finalmente, la Resolución de la Asamblea General 47/120 de 1992 establece que la diplomacia preventiva podrá exigir otras medidas, fuera de las mencionadas en la Agenda para la paz, en las que se combinen apropiadamente las consultas entre los Estados miembros, la discreción, la confidencialidad, la objetividad y la transparencia.<sup>20</sup>

### ¿En qué se funda la Diplomacia Preventiva?

El Consejo para la cooperación en la seguridad del Pacífico de Asia considera fundamentos de la Diplomacia Preventiva a los siguientes:

- La diplomacia. Se basa en métodos diplomáticos y pacíficos como la diplomacia silenciosa, persuasión, negociación, cuestionamiento, investigación, mediación y conciliación.
- La voluntariedad. Las prácticas de diplomacia preventiva deben ser utilizadas únicamente a solicitud de las partes directamente involucradas en la disputa o con su consentimiento.
- La no coercibilidad. Los actos que requieren acción militar o el uso de fuerza, u otras prácticas coercitivas, como sanciones, están fuera del alcance de la diplomacia preventiva.
- La confianza. El facilitador o mediador en la disputa debe ser visto por todas las partes involucradas como alguien confiable y como un agente imparcial y honesto.
- El Derecho Internacional. Cualquier acción debe ser de acuerdo a los principios básicos del Derecho Internacional.
- El respeto por la soberanía y la no-interferencia en los asuntos internos de un Estado. Esto incluye los principios de la igualdad soberana y la integridad territorial.<sup>21</sup>

### ¿Cómo se logra una Diplomacia Preventiva exitosa?

---

<sup>19</sup> "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización: 27 de Agosto de 1998" en [www.un.org/spanish/docs/mem98.htm](http://www.un.org/spanish/docs/mem98.htm)

<sup>20</sup> Resolución de la Asamblea General 47/120 en [www.un.org](http://www.un.org)

<sup>21</sup> *Preventive Diplomacy: Definition and Principles*, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP), op. cit.. Ver <http://www.cmc.sandia.gov/CSCAP/statemtpd.htm>

Para lograr llevar a cabo una Diplomacia Preventiva exitosa se necesitan ciertas condiciones esenciales. Estas pueden ser divididas en aquellas que se refieren a la actuación de los terceros Estados u organismos, aquellas que se refieren a las partes en el conflicto, y aquellas que se refieren a la comunidad internacional.

#### *A. Condiciones respecto de los terceros*

Entre estas se encuentran algunas que son resaltadas por el Dr. Gharai Beth<sup>22</sup>:

1. Construcción de consenso entre los terceros. Los terceros, en el caso de ser varios, deben actuar en una misma dirección y no contradecirse entre ellos porque eso debilitaría su fuerza de persuasión a la hora de proponer arreglos o medios para resolver la controversia.

2. Una selección convincente de los casos que requieren intervención. Los terceros no pueden actuar en todas las zonas donde exista una posibilidad remota de conflicto en el futuro. Ello llevaría a dispersar sus fuerzas y a su consiguiente debilitamiento, además de que sería prácticamente imposible.

3. Una adecuada ventaja en poder de los terceros. No cualquier tercero puede intervenir con éxito en una disputa entre otros Estados, sino que este tiene que tener cierto peso para las partes, ya sea por tratarse de una potencia mundial, de un vecino, de una organización internacional que tenga el aval de varios Estados, o de un socio comercial o político. Además, la intervención de los terceros será más exitosa si pueden ofrecer a las partes incentivos económicos o políticos para llevarlas a que dejen de lado sus diferencias y se sienten a negociar. Así, una táctica que puede ser efectiva a la hora de obtener la cooperación de las partes en la controversia, consiste en ofrecerles algo que deseen a cambio de su cooperación, y es sabido que no cualquier Estado u organismo tiene algo con qué negociar.

A estas condiciones, Michael Lund<sup>23</sup> agrega las siguientes:

1. Actuación oportuna del tercero. Cuanto más temprano el tercero toma medidas preventivas, más efectivas serán estas. Idealmente, el tercero debe intervenir antes de que cualquiera de las partes movilice sus elementos políticos de presión o despliegue sus fuerzas armadas para obtener ventajas.

2. Acción multilateral. El tercero debe dirigir sus acciones a todos los aspectos de la disputa, actuando de manera coordinada. No puede limitarse al aspecto económico o al social, o bien al político, como tampoco puede saldar ciertos puntos de la disputa por considerarlos más importantes y

---

<sup>22</sup> Gharai Beth, M.; *Preventive Diplomacy: A tool of conflict prevention*; New Delhi Seminar, Septiembre 2.000; cit. en Aliboni, Roberto; *Political Dialogue and Conflict Prevention in Euro-Mediterranean Partnership*; The international spectator; N°. 1; Volume XXXV; January-March 2.000.

<sup>23</sup> Lund, M.S.; *Preventing Violent Conflicts: A strategy for Preventive Diplomacy*; op. cit..

dejar sin resolver el resto. Si no se soluciona la controversia en su totalidad, se dejan "brazas" que podrán iniciar el fuego en el futuro.

Finalmente, otras condiciones pueden agregarse a las anteriores:

1. Legitimidad. Las partes en el conflicto, tanto sus líderes como sus poblaciones, tienen que considerar legítima la actuación de los terceros. La eficacia de sus acciones depende en gran medida de la legitimidad con que sea percibida la actuación de los terceros.

2. Neutralidad. La neutralidad o imparcialidad es fundamental para que las partes decidan escuchar los consejos del tercero. Por eso es tan importante en este campo el rol del Secretario General así como de los representantes que envía, ya que son vistos como terceros verdaderamente imparciales. A esto puede sumársele la objetividad, creatividad, paciencia, respeto por las partes, entre los caracteres que mejorarán su actuación y la imagen que de los terceros tengan las partes.

### *B. Condiciones de las partes.*

Voluntad de las partes de llegar a una solución. La paz no puede ser impuesta a nadie. Es fundamental para formar cualquier mesa de negociaciones que las partes en el conflicto o controversia deseen sentarse en ella. Es necesario que exista la voluntad por parte de los gobiernos y sus poblaciones de resolver aquellos problemas que pueden llevarlos a enfrentamientos armados con otros Estados antes de que se tome cualquier acción por parte de terceros. De nada sirve querer acercar a las partes si estas no desean buscar una solución al problema. De igual forma, ninguna acción preventiva puede ser efectiva al serle impuesta a las partes, es decir sin la cooperación de estas. Como expresa Tomas Valasek: "en los casos donde las partes están decididas a pelear, la diplomacia preventiva resulta ineficaz".<sup>24</sup> Del mismo modo, Stephen Stedman considera que el primer paso en la diplomacia preventiva consiste en lograr que las partes estén de acuerdo en resolver sus diferencias a través de negociaciones y así, en el mejor de los casos, la diplomacia preventiva llevará a un acuerdo entre éstas que ambas estén dispuestas a implementar.<sup>25</sup>

Líderes moderados y pragmáticos. Aunque no es una condición esencial para el éxito de la Diplomacia Preventiva, el hecho de que los líderes de las partes sean moderados facilita las negociaciones y hace más probable que éstas arriben a buen puerto. Al respecto, Michael Lund<sup>26</sup> explica que resultados exitosos son más probables cuando los líderes de las partes son moderados en el uso de sus palabras y en sus acciones, realizan gestos

---

<sup>24</sup> Valasek, Tomas; "Diplomacy vs Bomb-Congress 'Wrong Turn'" en [www.cdi.org/weekly/1999/issue15.html](http://www.cdi.org/weekly/1999/issue15.html)

<sup>25</sup> Orth, Rick; "Four variables in preventive diplomacy: their application in the Rwanda case." en [www.lib.unb.ca](http://www.lib.unb.ca)

<sup>26</sup> Lund, M.S.; *Preventing Violent Conflicts: A strategy for Preventive Diplomacy*; op. cit..

conciliatorios, y buscan negociaciones y convenios bilaterales o multilaterales que resuelvan sus diferencias. David Hamburg agrega que no sólo deben ser moderados sino pragmáticos, ya que es más fácil negociar con quien se encuentra libre de pasiones.

Participación de todos los sectores involucrados. Todos los sectores, y no sólo las elites o personas en el poder, deben lograr sobrellevar sus diferencias y llegar a un acuerdo. Sino no podrá llegarse a una solución que sea a largo plazo.

### *C. Condiciones en la comunidad internacional.*

Alerta Temprana. La comunidad internacional debe estar atenta a lo que sucede en el mundo para actuar a tiempo. Es sumamente importante el momento en que se toman las medidas. Muchas veces, cuando comienza la publicidad frecuentemente se hace más difícil el acuerdo ya que los dirigentes temen que cualquier concesión que hagan en público sea interpretada como debilidad por sus enemigos y como traición por sus partidarios. Por ello, las Naciones Unidas “vigilan cuidadosamente la evolución de la situación política en todo el mundo”<sup>27</sup> a fin de poder detectar las amenazas a la paz y tomar las medidas preventivas que se requieran a tiempo.

Apoyo Internacional. También es importante que la comunidad internacional, especialmente los principales actores a nivel mundial o regional, apoyen la acción que llevan a cabo los terceros para acercar a las partes. Como explica Michael Lund<sup>28</sup>, los esfuerzos de la diplomacia preventiva son más efectivos cuando las principales potencias, las potencias regionales y los Estados vecinos están de acuerdo en apoyar o tolerar estos esfuerzos y no los arruinan mediante su apoyo a una u otra parte en la disputa. De igual forma, el Informe Carnegie destaca la importancia de la participación activa de todos los actores relevantes en la esfera internacional.<sup>29</sup> Además la participación de una o más organizaciones regionales relevantes, como la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Organización de los Estados Americanos o la Organización para la Unidad Africana, acrecienta las posibilidades para el éxito de la acción. Este apoyo no sólo tiene que ser de manera activa, sino también no interfiriendo con la acción que llevan a cabo los terceros que intentan evitar el conflicto.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> *ABC de las Naciones Unidas*; ed. Naciones Unidas; Nueva York; 1998; pág. 77.

<sup>28</sup> Lund, M.S.; *Preventing Violent Conflicts: A strategy for Preventive Diplomacy*; op. cit..

<sup>29</sup> “La prevención de conflictos en un mundo incierto. Seguridad y paz en el siglo XXI: prevención de los conflictos.” en [www.revistafuturos.info/futuros\\_3/conflicto\\_es2.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_3/conflicto_es2.htm)

<sup>30</sup> Por ejemplo: Ante un bloqueo de armas, no comerciar con las partes entre quienes podría estallar un conflicto futuro.

## ¿Quién debe llevar a cabo acciones enmarcadas en la Diplomacia Preventiva?

Vimos que la Diplomacia Preventiva se enmarca en el Capítulo VI de la Carta de las NN.UU.. Este confiere competencias concurrentes a sus órganos políticos principales: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, así como al Secretario General. Sin embargo, la responsabilidad primordial con la que ha sido investido el Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales inevitablemente se proyecta en el ámbito del arreglo pacífico de controversias confiriéndole predominancia en esta materia. Como consecuencia de ello, la Asamblea General no puede hacer recomendaciones ni intervenir mientras el Consejo de Seguridad se ocupe del tema. Pero, como pone de relieve Remiro Brotons, competencia primordial no debe ser confundida con competencia exclusiva.<sup>31</sup> Los tres principales órganos de Naciones Unidas tienen por función primera y esencial el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y podrán llevarla a cabo cada uno en su ámbito siempre que no interfieran con las acciones que sean llevadas adelante por los otros órganos. Estas acciones las pueden realizar tanto directamente como por medio de personas, órganos o comisiones creadas al efecto.

En el ámbito específico de la Diplomacia Preventiva, es posible observar como cada vez con más frecuencia la Asamblea General y el Consejo de Seguridad se sirven de las previsiones del artículo 98 para confiar al Secretario General labores que se enmarcan en el Capítulo VI como ser: la determinación de los hechos y el ejercicio de buenos oficios o mediación.<sup>32</sup>

Además, como expresa Vicenç Fisas, "el Consejo de Seguridad no es probablemente la mejor estructura para llevar a cabo la diplomacia preventiva, pues suele actuar cuando los conflictos están en fase de escalada, y sólo en los casos en que no afectan a los intereses geopolíticos de los cinco miembros permanentes (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y el Reino Unido). La Secretaría General y el Departamento de Asuntos Políticos parecen ser, en cambio, los sitios idóneos para actuar en las primeras fases de una situación conflictiva."<sup>33</sup> Otros autores, como Connie Peck<sup>34</sup>, están de acuerdo en que el Consejo de Seguridad no es el órgano más adecuado para llevar a cabo acciones de Diplomacia Preventiva, entre otras cosas porque los Estados se ven renuentes a llevar sus controversias a éste por diversas razones. Primero porque no desean dejar la resolución de cuestiones tan importantes en manos de nadie más que ellos mismo. Ciertamente es más fácil convencerlos de que se sienten a negociar a que dejen la resolución de sus diferencias en manos de un tercero. Esto último

---

<sup>31</sup> Brotons, Antonio Remiro; *Derecho Internacional*; op. cit.; pág. 3.

<sup>32</sup> Brotons, Antonio Remiro; *Derecho Internacional*; op. cit.; pág. 5.

<sup>33</sup> Fisas, Vicenç; "Más diplomacia preventiva de la ONU" en [www.rebelión.org](http://www.rebelión.org)

<sup>34</sup> Peck, Connie, "Preventive diplomacy: a more effective approach to international disputes" en [www.findarticles.com](http://www.findarticles.com)

sólo es posible cuando la situación ha llegado a un punto donde las partes están desesperadas por hallar una solución. Segundo porque las acciones del Consejo de Seguridad son coercitivas por naturaleza, lo cual hace que sea visto por las partes como un árbitro más que un mediador, convirtiendo la negociación en un enfrentamiento de argumentos más que en una conversación con vistas a buscar una solución a la controversia. Finalmente, ¿quién presentaría la cuestión ante el Consejo de Seguridad? Que lo hiciera cualquier Estado o el mismo Secretario General sería visto como una acción poco amistosa por las partes en conflicto, y seguramente nadie querría tomar esa iniciativa.

No hay dudas entonces de que el Secretario General es el órgano de Naciones Unidas más adecuado para ejercer una Diplomacia Preventiva, pero con la ampliación del número de conflictos en los últimos años es poco realista esperar que el Secretario General pueda intervenir, ofrecer sus buenos oficios, y darle el seguimiento que requieren a todos y cada uno de ellos, y a la vez cumplir con las otras funciones que le encomienda la Carta. Por ello, se ha visto obligado a designar y enviar delegaciones o personas en su nombre, así como a pedir a los organismos regionales, ONGs, y otras instituciones de carácter internacional, una participación activa en la materia.

Esta participación por parte de organizaciones regionales como la Unión Europea (U.E), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (O.S.C.E.), la Organización para la Unidad Africana (O.U.A.), y la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.), está expresamente permitida en el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas. Además, la Agenda para la paz establece expresamente que la diplomacia preventiva puede ser llevada a cabo por el Secretario General personalmente o a través de agencias y programas especializados, por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General, y por Organizaciones Regionales en cooperación con las Naciones Unidas.

Finalmente, no debe olvidarse que la Corte Internacional de Justicia también puede brindar aportes importantes en este ámbito. Mientras el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el Secretario General de Naciones Unidas resuelven los aspectos más bien políticos de la controversia, la Corte Internacional de Justicia será quien resuelva lo legal. Esta puede intervenir ya sea porque la controversia le sea sometida para que la resuelva de acuerdo al derecho internacional o porque se le pida una opinión consultiva. La importancia de su intervención radica en que muchas veces las controversias tienen su origen en desacuerdos sobre una cuestión legal particular, que puede ser fácilmente resuelta por el tribunal. Además, una vez que la controversia es llevada a la Corte, las partes se ven obligadas a transformar sus argumentos, muchas veces políticos, en reclamos legales, y

ello lleva a un mejor entendimiento acerca de lo que cada parte desea obtener y de la problemática en su conjunto.<sup>35</sup>

### Conclusión...

Para finalizar este trabajo, me gustaría citar a Connie Peck, coordinador del Programa de Diplomacia Preventiva y Mantenimiento de la Paz del Instituto de Naciones Unidas para la investigación y el entrenamiento, quien dice: "Preventive diplomacy is not only more cost-effective in financial term, it is more cost-effective in human terms". Realmente a la hora de bregar por una diplomacia preventiva no hay que perder de vista que su importancia radica en que con ella se logran salvar vidas humanas y a la vez se libra a poblaciones enteras del flagelo de la guerra. No hay mejor acción que aquella que se realiza previamente a toda hostilidad armada, y la diplomacia es una herramienta eficaz en este ámbito.

Por otra parte, lo que una vez unió a todos los Estados del mundo bajo una misma bandera fue justamente la conciencia de los horrores de la guerra y su deseo de impedir que resurgiera. El deseo de paz por parte de la humanidad, elevó a esta al rango de derecho fundamental y básico.<sup>36</sup> Esa esperanza de poder garantizar la paz para todas las generaciones venideras, los llevó a crear una Organización que no tuvo por principal fin otro que mantener la paz internacional.<sup>37</sup> Fue diseñada para cuidar que ese gran valor no fuese vulnerado, y con el tiempo fue expandiendo sus herramientas para lograrlo, a la vez que recibió la cooperación de otras organizaciones regionales, de particulares, y de instituciones internacionales. Todos trabajando juntos por ver hacerse realidad un mismo sueño: un mundo en paz. No hay que dejar que ese sueño muera en los corazones de la gente, y hay que recordar siempre que la Diplomacia Preventiva, aunque no es infalible, es una herramienta eficaz para hacer de este sueño una realidad.

---

<sup>35</sup> Schwebel, Stephen y Prager, Dietmar; "The International Court of Justice: As a partner in Preventive Diplomacy." en *UN Chronicle*; Summer; 1999.

<sup>36</sup> "La paz constituye hoy uno de los símbolos positivos para toda la humanidad: es el símbolo unificante posiblemente más universal." (Panikkar, Raimon; *Paz y desarme cultural*; Ed. Sal Terrae; Bilbao; 1993; pág. 115).

<sup>37</sup> "Desde su fundación, se le ha pedido muchas veces a la Organización Mundial que evite que la amenaza de conflicto degenera en guerra, persuada a los contrincantes de usar la mesa de conferencias en vez de la fuerza de las armas y ayude a restablecer la paz cuando el conflicto ya haya estallado". (*ABC de las Naciones Unidas*; op. cit.; pág. 73).