

## LA DIPLOMACIA PREVENTIVA

Alberto Ruiz de los Paños Brusi  
*Capitán Auditor*

### SUMARIO

I. CONCEPTO JURÍDICO DE DIPLOMACIA PREVENTIVA. —II. UBICACIÓN DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA DENTRO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE LAS NACIONES UNIDAS. —III. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS. A. ELEMENTO OBJETIVO. B. ELEMENTO SUBJETIVO. C. LA DIPLOMACIA PREVENTIVA Y LOS ORGANISMOS REGIONALES. —IV. MANIFESTACIONES DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA. —V. CONSIDERACIONES FINALES.

#### I. CONCEPTO JURÍDICO DE DIPLOMACIA PREVENTIVA

La expansión y ampliación considerables de las tareas de mantenimiento de la paz encomendadas a las NU constituyeron a lo largo de los años noventa un constante recordatorio de que el concepto de “mantenimiento de la paz” se encontraba todavía en etapa de formación. Para continuar fortaleciendo la capacidad de las NU de mantener la paz y para darle más eficacia, se comprendió la necesidad de proporcionar a este tipo de operaciones un marco y fundamento conceptuales en el que se tuviera en cuenta un amplio espectro de nuevas funciones que pudieran asignarse a las operaciones para el mantenimiento de la paz en el futuro.

Es por ello que al concluir la 1.<sup>a</sup> reunión celebrada por el Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, el 31 de Enero de 1992, se solicitase al Secretario general antes de Julio de 1992 un “análisis y recomendaciones respecto de los medios de fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta y sus disposiciones, la capacidad de las NU en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de paz y mantenimiento de paz”.

Es entonces cuando surge el concepto de “diplomacia preventiva”, una realidad de la sociedad internacional a la que había que articular jurídicamente, determinando su contenido y definiendo sus límites en relación a otras operaciones similares en apariencia: el “establecimiento de la paz” y el “mantenimiento de la paz”. A ellos, el Secretario General (siempre basándose en las ideas y propuestas que le habían hecho llegar los diversos gobiernos, organismos regionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones particulares de multitud de países) añadió un nuevo concepto, también afín: la “consolidación de la paz después de los conflictos”. Esto tendría lugar en el Informe que elaboró de conformidad con la Declaración antes mencionada de 31 de Enero de 1992, y al que denominó “Un programa de paz”.

El 18 de Diciembre de 1992, la Asamblea General, en su resolución 47/20, acogió con agrado el Informe arriba mencionado y alentó al Secretario General a continuar desarrollando los conceptos jurídicos de “diplomacia preventiva”, “asistencia humanitaria” y “solución de conflictos”. Esta labor ha sido realizada en la Memoria sobre la labor de la Organización del cuadragésimo séptimo al cuadragésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General (Septiembre de 1993), donde además de confirmar los conceptos definidos en su informe “Un Programa de Paz” añade uno nuevo: “imposición de la observancia de la paz”.

El origen de la admisión de este último término tiene su punto de partida en el NAC o Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, y el informe que el 11 de Junio de 1993 emitió el Grupo creado “ad hoc” en su seno sobre “Cooperación en el Mantenimiento de la Paz”, emitido con la finalidad de “desarrollar una base común de entendimiento para las operaciones de mantenimiento de la paz en apoyo de las operaciones de estas características que se llevan a cabo bajo la responsabilidad de la ONU y de la CSCE” Este Informe recoge los cuatro conceptos del Informe “Un Programa de Paz” y añade uno más: el de “imposición de la paz”.

Estas son las tres fases en que se ha ido definiendo el concepto de “diplomacia preventiva”, concepto vago e impreciso que cada vez adquiere más importancia en la práctica internacional.

## II. UBICACIÓN DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA DENTRO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE LAS NACIONES UNIDAS

*Boutros Ghali encabeza su Informe del año 1993, en la parte que se refiere al desarrollo de la diplomacia preventiva, con el párrafo 1 del art. 1*

de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se recoge como propósito de la Organización el mantener la paz y seguridad internacionales y, con tal fin (y esto es lo que recoge literalmente) "... lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de las situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz". Boutros pretende sin duda hacernos ver que la diplomacia preventiva no es algo enteramente nuevo, sino que ya aparece previsto en la Carta de las Naciones Unidas en su art. 1, por tratarse ni más ni menos que de una técnica de actuación de la Organización encaminada al arreglo pacífico de las controversias o situaciones internacionales".

Omite, sin embargo, la primera parte de este artículo primero, que establece que todo ello se lleva a cabo con una estricta finalidad: "el propósito de mantener la paz y seguridad internacionales". La omisión realizada por el Secretario General puede considerarse como intencionada, si tenemos en cuenta que nos encontrábamos en un momento muy primario en el que era importante asentar una serie de conceptos que la practica internacional parecía oscurecer, y que no ha dejado de señalarse que la Carta de las Naciones Unidas supone en materia de arreglo pacífico de controversias internacionales un retroceso, desde el punto de vista institucional, en comparación con el régimen articulado por la Sociedad de Naciones. La Carta, en efecto, hace de la obligación de arreglar las controversias internacionales por medios pacíficos (art. 2. 3) el envés de la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones interestatales pero a la Organización no le interesa la solución de controversias en sí misma, sino sólo desde la perspectiva del mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Así, mientras en la Sociedad de Naciones se consideró como fin primordial la solución pacífica de las controversias, el objetivo esencial que inspira la Carta de las Naciones Unidas es el "mantenimiento de la paz y seguridad internacionales".

Esta vinculación con el sistema de seguridad colectiva arbitrado por la Carta, elemento esencial para delimitar lo que es la "diplomacia preventiva", es algo que, no obstante, se tiene muy presente por los miembros de la comunidad internacional y, sin ir mas lejos, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General (al que se le ha encomendado el examen amplio de toda la cuestión de las OMP en todos sus aspectos con miras a fortalecer el papel de las NU en esa esfera) ha recogido, a petición de ciertas delegaciones, en el Informe que elevó a la Asamblea en el año 1991, que las nociones de diplomacia

preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz deberían concebirse “como parte integral y no aislada del total del sistema colectivo de seguridad de las Naciones Unidas”. Las tres nociones deberían entenderse “como una unidad, como un sistema integrado de las Naciones Unidas encaminado a establecer la paz y seguridad a escala mundial”.

El propio Boutros Ghali reconoce implícitamente esta vinculación de la diplomacia preventiva cuando, mas adelante, en el propio Informe “Un Programa de Paz”, afirma, en relación a la misma, al establecimiento de la paz y al mantenimiento de la paz, que “estas cuatro esferas de acción, tomadas en su conjunto, representan una contribución coherente a los esfuerzos por alcanzar la paz conforme al espíritu de la Carta. Las Naciones Unidas tienen una amplia experiencia no sólo en estas esferas sino también en el campo más amplio de las actividades pro paz en que se encuadran esas cuatro esferas”.

La vinculación de la diplomacia preventiva con el sistema de seguridad colectiva es algo que no suscita controversias importantes, sí parece plantearlas su ubicación dentro del mismo. En relación a esta cuestión, Boutros Ghali parece seguir la clasificación recogida en el Informe del NACC que anteriormente mencionamos y parece aproximar la diplomacia preventiva al capítulo VI de la Carta, que recoge los medios estrictamente diplomáticos de arreglo pacífico de controversias. Esta tesis es correcta... en parte:

1) Es cierto que debe quedar fuera de las medidas previstas en el capítulo VII de la Carta, ya se trate de las “medidas provisionales” del artículo 40 (que, a fin de evitar que la situación se agrave, se exige que cumplan las partes implicadas en el conflicto), ya sean medidas propiamente sancionadoras del art. 41 (que no implican el uso de la fuerza: interrupción de relaciones económicas, diplomáticas, de las comunicaciones...); o ya se trate de medidas del art. 42 (que implican la utilización de la fuerza armada). Y es que las medidas de diplomacia preventiva se caracterizan por su carácter no obligatorio (al ser un elemento esencial de las mismas el “consentimiento” de las partes implicadas) y por su carácter no coercitivo.

Dentro de este capítulo VII sí deberían entrar, por el contrario, las medidas que el propio Boutros Ghali ha calificado como “acción de imposición de paz”, mediante las que se restablece la paz en una zona de conflicto a través de medios militares sin necesidad de contar con consentimiento alguno.

Por otro lado, las “medidas provisionales” del art. 40 (que es el concepto mas afín a la diplomacia preventiva dentro de este capítulo y que, por

tanto, podría ser confundido con ella), se caracterizan , además de por su obligatoriedad para los implicados en el conflicto, por el hecho de que “deben” ser adoptadas por ellos mismas (cese el fuego, retiro de las fuerzas armadas, establecimiento de una tregua o armisticio, cese de las hostilidades. . . ). En cambio, las medidas de diplomacia preventiva deben ser llevadas a cabo, no por las partes, sino por los órganos de las Naciones Unidas.

2) No es cierto que la diplomacia preventiva sólo consista en medidas ubicables, por su naturaleza, en el capítulo VI de la Carta. La ubicación de medidas como las que nos ocupan es muy compleja, debido a que bajo este término se incluyen medidas de muy diferente naturaleza que tienen en común el momento temporal en que intervienen: antes de un conflicto armado (prevención). Es verdad que la mayoría de las actividades que hoy por hoy se incluyen bajo este concepto pueden ser definidas como pertenecientes al capítulo VI (misiones de investigación de hechos, buenos oficios, gestiones encaminadas a sentar en la mesa de negociaciones a las partes de un posible conflicto. . . ) pero las manifestaciones de la diplomacia preventiva, como luego veremos, pueden ser de lo más variado, dependiendo de lo que sea necesario realizar en cada caso concreto.

### III. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS: OBJETIVO Y SUBJETIVO

#### A) *Elementos objetivos*

En el Informe “Un Programa de Paz” se incluyen dentro de la diplomacia preventiva las medidas encaminadas a:

- mitigar las tensiones.
- evitar que las “tensiones” devenguen en “controversias”.
- evitar que la “controversia existente se transforme en un “conflicto”
- evitar que un conflicto genere nuevas tensiones “allí donde no las hay”.

Recoge el informe tres términos que hacen referencia a las fases de mayor o menor intensidad por las que puede pasar una crisis internacional , extraídos de la terminología empleada por el texto de la Carta (capítulos VI y VII) y de la interpretación que de ellos realiza la sentencia dictada por el Tribunal de la Haya en el asunto de la concesión Mavromantis de Palestina. En este sentido, cabe distinguir entre:

— Tensión: situación de las relaciones internacionales en las que la crisis no se ha producido aún pero se encuentra en estado “potencial o latente”. Abarca tanto los supuestos en que hay meras “circunstancias de hecho” que hacen prever el surgimiento de un enrarecimiento en las relaciones internacionales, como aquellos supuestos en los que de los “actos jurídicos” de los Estados implicados se puede apreciar la existencia de un desacuerdo que no presenta aún un “objeto circunscrito o claramente definido” al no haber hecho las partes una determinación clara de las pretensiones que tiene cada uno.

— Controversia: o diferencia en sentido estricto. Desacuerdo entre Estados sobre un objeto lo claramente definido por las partes implicadas al haber delimitado sus respectivas pretensiones.

— Conflicto: con clara referencia al “conflicto armado”, en el que las partes tratan de dirimir sus diferencias empleando para ello la fuerza armada.

La diplomacia preventiva se caracteriza por intervenir en las dos primeras fases, cuando aún no ha surgido el enfrentamiento armado, y precisamente para evitarlo. Su proyección sobre las “situaciones”, antes incluso que de las “controversias”, facilita la intervención institucional, al aliviar la cuestión calificadora, la identificación de las partes y del objeto de la diferencia.

Se diferencia de las “medidas de establecimiento de la paz” en que estas están encaminadas a lograr que las partes implicadas en un conflicto armado “cesen” en su enfrentamiento y acudan a los medios pacíficos previstos en la Carta para solventar sus diferencias. Son acciones “diplomáticas” (según los términos empleados por el informe del NACC) que se producen una vez comenzado un conflicto, y cuyo fin es alcanzar una solución pacífica. Entre ellas se pueden incluir medidas cuya naturaleza les ubica en el capítulo VI de la Carta (buenos oficios, mediación, conciliación); pero cabe incluir otras medidas de diferente naturaleza que, sin tener carácter coercitivo o sancionador, inducen a las partes, con su consentimiento, a llegar a una solución pacífica del conflicto. Vienen, pues, caracterizados, más que por la “naturaleza” de la operación en sí, por el “momento” en que tienen lugar.

Lo mismo cabe decir de las “medidas de mantenimiento de la paz”, que intervienen “inmediatamente después” del cese de un conflicto armado con la finalidad de contención y moderación de la dinámica y tenden-

cia al enfrentamiento que en ese momento existe entre los Estados implicados. Incluye medidas como el despliegue sobre el terreno de una fuerza de mantenimiento de la paz con el consentimiento de las partes, la supervisión de líneas de demarcación, la vigilancia del alto el fuego, el control de zonas de amortiguación, el desarme y desmovilización de facciones armadas...

Igualmente se diferencian, por el momento en que intervienen, de las “medidas de consolidación de la paz”, acciones que tienen lugar no inmediatamente después del conflicto, sino en un momento posterior, y que pretenden, una vez establecida la paz, consolidarla a fin de evitar la reanudación del conflicto armado. Incluyen medidas de diversa índole, ubicables, si hubiesen tenido lugar en otra fase del conflicto armado, en otra de las anteriores categorías. Incluye el desarme de las partes, la destrucción del armamento, el establecimiento y fortalecimiento de estructuras que permiten restablecer el orden público en la vida cotidiana, el fortalecimiento de las estructuras comerciales y políticas (promoviendo procesos tradicionales y no tradicionales de participación política). Igualmente quedan asumidos muchas veces en la consolidación de la paz los proyectos de cooperación entre dos o más Estados en una “empresa común” que, contribuyendo al desarrollo económico y social, aumenten la confianza, elemento esencial de la paz.

El elemento de “consolidación de la paz” debe verse como la contraparte de la “diplomacia preventiva”, que tiene precisamente el objeto de evitar el conflicto armado y, por lo tanto, el quebrantamiento de la paz. La diplomacia preventiva tiene por objeto evitar la crisis, la consolidación de la paz pretende evitar la reanudación de las hostilidades, fortaleciendo una paz lograda con la combinación de actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz.

## B) *Elemento subjetivo*

Boutros Ghali, en su Informe “Un Programa de Paz”, afirma que la diplomacia preventiva “puede ser función del Secretario General, personalmente o mediante funcionarios superiores u organismos especializados; del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, así como de las organizaciones regionales en cooperación con las Naciones Unidas”.

La cuestión es más compleja de lo que parece dar a entender el Secretario General, pues fundamentar la competencia de los órganos de

las NU en esta materia exige un análisis detallado de los preceptos de la Carta.

Si la diplomacia preventiva consistiese únicamente en medidas de arreglo pacífico de controversias recogidas en el Capítulo VI de la Carta, la legitimación de los órganos de las Naciones Unidas para llevarla a cabo, sería sencilla, pues este texto normativo se ha preocupado de hacerlo expresamente. Así:

A) El Consejo de Seguridad, que es el órgano principal en la materia, al que la Carta le atribuye “responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, tiene su competencia recogida en los arts. 33 y ss. del Capítulo VI.

B) La Asamblea General, puede intervenir con medidas de arreglo pacífico de controversias en virtud de los arts 11 y 14, que le confiere competencia general en materia de paz y seguridad internacionales (lo que incluye la solución pacífica de conflictos) y conforme al art. 35 (en virtud del cual, cualquier Estado puede someterle un conflicto), siempre, eso sí, subordinándose a la labor del Consejo de Seguridad.

C) El Secretario General, quien en las últimas décadas ha visto fortalecido su papel en esta materia a través de un desarrollo del art. 99 de la Carta, según el cual se encuentra facultado para “llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que, en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”. Las diversas crisis internacionales han mostrado que el Secretario General podía jugar un papel importante como órgano de mediación y buenos oficios, ampliándose de este modo progresivamente la competencia atribuida por el art. 99. Ello se debe a que la independencia del Secretario General respecto a las políticas nacionales permite que éste lleve a cabo una labor positiva en la solución de conflictos, bien directamente, bien a través de un representante. En este sentido cabe destacar la labor realizada por el Secretario Pérez de Cuellar en la guerra entre Irán e Irak para conseguir el cumplimiento de la resolución de Consejo de Seguridad sobre el conflicto. Con carácter general, la Declaración sobre la “prevención y eliminación de las controversias y situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales y sobre el papel de la ONU en este ámbito”, aprobada como anexo a la Res. 43/51, adoptada por la AG el 5 de Diciembre de 1988, resalta las actividades que puede llevar a cabo el Secretario General en relación con el arreglo pacífico. Igualmente, la Res. 4/59, de 1 año 1992, le atribuye un carácter preferente en relación con las tareas de “determinación de los hechos”, bien



mediante el envío de una misión especial o la designación de un representante especial o un grupo de expertos dependiente de él.

Pero como dijimos anteriormente, la diplomacia preventiva abarca otras actividades de naturaleza diferente a las incluidas en el Capítulo VI. Esta diferente naturaleza (no coercitiva, no encaminada “directamente” al arreglo pacífico de una controversia) obliga a buscar una legitimación propia de las mismas en la Carta y los órganos competentes para llevarlas a cabo. Este problema no es nuevo, sino que ya surgió cuando se analizó en los años sesenta la “constitucionalidad de lo que entonces se entendía por”operaciones para el mantenimiento de la paz”.

Hay que rechazar la posibilidad de fundar este segundo tipo de medidas de diplomacia preventiva en el Capítulo VII, como obviamente se deduce de lo hasta aquí expuesto; ni siquiera, como vimos, en el art. 40 de este Capítulo.

Sera también equivocado fundarlas en alguna disposición del Capítulo VI, por no coincidir su naturaleza con este tipo de medidas. Precisamente, el objeto de muchas de estas “otras actividades” de diplomacia preventiva es mantener separadas a las partes temporalmente, a fin de enfriar la tensión hasta un momento posterior en el que los métodos de arreglo pacífico de controversias del Capítulo VI tengan oportunidad de intervenir en una función preventiva de mayor peso y alcance. Es el caso, por ejemplo, de las actividades humanitarias preventivas, de las medidas económicas y sociales de consolidación de la confianza, de la alerta temprana e incluso del despliegue preventivo.

Tampoco parece correcto fundarlas en los arts. 22 y 29 de la Carta, pues estos no reconocen una “función”, como tal, de la Organización, sino que simplemente reconoce a dos órganos (la AG y el CG), con unas funciones previamente determinadas, la posibilidad de establecer “órganos subsidiarios” para el desempeño de sus funciones. No son normas de competencia sino de estructuración orgánica.

Parece más aconsejable entender que este tipo de medidas constituyen un desarrollo “*praeter legem*” de la Carta, que no tiene su base jurídica ni en el Capítulo VI ni en el VII, pero que resulta de los poderes implícitos de las Naciones Unidas a fin de asegurar el cumplimiento de su propósito fundamental: el mantenimiento de la paz. Son poderes que, si no expresos, sí son consecuencia necesaria de la función de la Organización en tanto que esenciales a su ejercicio.

En relación a qué órganos pueden llevar a cabo este segundo tipo de medidas de diplomacia preventiva, es necesario acudir a diversos artícu-

los desperdigados por la Carta , toda vez que ésta no lo prevé expresamente:

A) El Consejo de Seguridad, como órgano que tiene la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (art. 24), esta habilitado incluso para llevar a cabo “medidas sancionadoras o coercitivas” (art. 11, art. 41 y art. 42), por lo que , en virtud del principio de “quien puede lo mas puede lo menos”, está capacitado para el establecimiento, control y dirección de medidas de diplomacia preventiva.

B) La Asamblea General, en la medida que las actividades de diplomacia preventiva no tienen carácter coercitivo, y son necesarias para el mantenimiento de la paz, puede también decidir el establecimiento de las mismas basándose para ello en el art. 11. 2 y el art. 14, siempre y cuando el Consejo de Seguridad no esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta con respecto a una controversia o situación (art. 12).

C) El Secretario General, tiene una competencia más limitada en esta materia, al poder solamente encargarse de la “realización” y “dirección” de estas medidas cuando así se lo encomienden los órganos anteriormente mencionados, todo ello basándose en el art. 98, el art. 22 y el art. 29.

En este sentido, en el Informe del Comité Especial de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz del año 1993, en relación expresa con la cuestión de la diplomacia preventiva, varias delegaciones hicieron ver que el Secretario se encontraba en una posición adecuada para adoptar “con prontitud” medidas encaminadas a prevenir el deterioro de una situación explosiva. Para ello, debía proporcionarsele “información completa y actualizada” acerca de las tensiones que podrían escalar hasta transformarse en un conflicto internacional. Igualmente se pidió una “reestructuración” de la Secretaría, de manera que, del mismo modo que se había creado un “Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, debían en el futuro continuar integrándose todas las secciones básicas de la Secretaría vinculadas con las OMP. De esta manera se fortalecería de forma sustancial la capacidad de la Secretaría para planificar, poner en marcha, coordinar y mantener las medidas de carácter preventivo.

### C) *La Diplomacia Preventiva y los Organismos Regionales*

Boutros Ghali hace expresa mención de la ventaja que, a su modo de ver, supone para la materia que nos ocupa que la Carta, en el Capítulo

VII, evite deliberadamente toda definición precisa de los “acuerdos y organismos regionales”, lo cual permite que “distintos grupos de Estados actúen con suficiente flexibilidad para poder intervenir en actividades de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”. Está refiriéndose expresamente a:

— Organizaciones creadas en virtud de Tratados anteriores y posteriores a las Naciones Unidas.

— Organizaciones regionales de seguridad y defensa mutuas.

— Organizaciones para promover el desarrollo regional “en general” o la cooperación respecto de “alguna cuestión o función económica en particular”.

Sin embargo, entiendo que hay que ser prudente en la admisión de estas tesis, siempre en aras de garantizar que éstas se lleven a cabo de manera compatible con los propósitos y principios de la Carta, vinculados en relación de subordinación con las Naciones Unidas, y en concreto con el Consejo de Seguridad (de conformidad con lo previsto en el Capítulo VIII).

En este sentido, cabe recoger aquí que son los caracteres propios de la diplomacia preventiva los que condicionan la legitimación de un organismo regional para llevarla a cabo, en especial su carácter “no coercitivo” (en el sentido del Capítulo VII de la Carta) y su naturaleza no asimilable a una “acción” en el sentido del art. 11 del mismo texto. Así, podríamos distinguir entre lo que es una “legitimación de primer grado” (que facultaría originariamente para proceder a la “autorización” y “control” del desarrollo de una actividad de este tipo) y lo que es una “legitimación de segundo grado o por delegación” (que faculta para proceder a su “ejecución material” bajo el mandato y control de quienes poseen la primera).

Si tenemos en cuenta que la finalidad de la diplomacia preventiva es contener y controlar una controversia para evitar un conflicto armado que quebrante la paz y seguridad internacionales, sólo tendrán legitimación de “primer grado” para “autorizar” su realización aquellas organizaciones internacionales que recojan entre sus fines el mantenimiento y conservación de la misma. Si acudimos a la Carta de las Naciones Unidas, vemos que son dos:

— La propia Organización de las N. U, cuya legitimación se reconoce en virtud de las funciones que se le asignan en el art. 1. 1 (“mantener la paz y seguridad internacionales”) y los medios que puede emplear para su cumplimiento (“tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz”).

— Los acuerdos y organismos regionales, cuyo fin es entender de los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad en virtud del art. 52 y de todo el Capítulo VIII en general. Es el caso de la OEA y de la OSCE.

La legitimación de “segundo grado”(o de mera ejecución material) quedaría para todas aquellas organizaciones de carácter regional que, constituidas con fines diversos (seguridad y defensa mutua, cooperación económica, política...) no pueden ser caracterizados en buena técnica como “Acuerdos Regionales” del Capítulo VIII, al no atribuirles sus respectivos tratados constitutivos como finalidad específica el poder entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad. Es el caso de la OTAN y de la UEO.

La razón de que organizaciones distintas de las Naciones Unidas, como la OEA y la OSCE, tengan la legitimación “directa y originaria”, sin necesidad de obtener “autorización previa” y expresa del Consejo de Seguridad, es consecuencia, como dijimos antes, de la naturaleza “no coercitiva” de este tipo de medidas. Ahora bien, la intervención de los Organismos Regionales en esta materia debe interpretarse como una competencia “relativa”(porque las partes de la controversia pueden, de común acuerdo, acudir al Consejo amparándose en el derecho reconocido por el art. 38 de la Carta), “controlada” (pues, por un lado, el Consejo conserva su potestad de investigación y control a fin de determinar si la prolongación de la controversia puede poner en peligro la paz y seguridad;y por otro lado, cualquier Estado puede llamar la atención del Consejo o de la Asamblea acerca de la misma) y “limitada” (porque, ineficaz la actuación del Organismo Regional, se impone la persecución del arreglo en el seno de las NU)

Esta subordinación a las Naciones Unidas es positiva, pues podemos evitar así que la diplomacia preventiva se transforme en un modo de “presión” en las controversias en las que una de las partes se despega de los valores “entendidos”.

#### IV. MANIFESTACIONES DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA

Como se deduce de todo lo expuesto hasta aquí, las manifestaciones pueden ser de lo mas variado, pues dependen de lo que sea necesario realizar en cada caso concreto. Ciertamente, no será lo mismo que estemos ante una mera “tensión” que ante una “controversia” ya definida; pero si

clasificamos a las medidas atendiendo exclusivamente a su íntima naturaleza, se pueden clasificar en dos grupos:

A) Aquellas que tienen una naturaleza propia del Capítulo VI de la Carta, y que pueden ser calificadas de “medios diplomáticos”(por llevarlos a cabo los organos políticos de las Naciones Unidas) y que no pretenden sino poner fin a la situación de tensión o controversia a través del logro de un acuerdo de las partes, preparando el camino para el entendimiento. Dentro de estos cabe recoger los “buenos oficios”, la “mediación”, la “conciliación” y las “comisiones de investigación”(incluibles en el art. 34 de la Carta).

Quedarían excluidos los medios “jurídicos” de solución pacífica de controversias: el arbitraje y el arreglo judicial, que suponen para las partes el someterse a un órgano creado “ad hoc” (arbitraje) o preexistente(órgano judicial), siendo vinculante su resolución para las partes.

B) Aquellas que no pretenden lograr un acuerdo entre las partes sino únicamente el enfriamiento de una situación de “tensión” a la espera del momento más adecuado para proceder a los medios diplomáticos de arreglo pacífico. Aunque los medios del Capítulo VI pueden actuar preventivamente tanto en una situación de “tensión” como en una “controversia”, parece poco útil en el primero de estos supuestos, puesto que las partes no han formulado pretensiones definidas, pudiendo incluso no ser ni siquiera conscientes del conflicto de intereses en el que se ven inmersos.

La variedad de este tipo de medidas es muy amplia:

— Medidas para consolidar la confianza (intercambio sistemático de misiones militares, *formación de centros regionales de reducción de riesgos*, medidas de fomento de la libre circulación de la información, supervisión de los acuerdos regionales de armamentos que se encuentren en vigor...).

— Actividades humanitarias preventivas (en relación con amenazas ambientales, riesgo de accidentes nucleares, desastres naturales, movimientos masivos de población, hambres generalizadas, propagación de enfermedades... todos ellos en cuanto indicadores de una posible amenaza para la paz). A menudo, la manifestación de necesidades humanitarias indica un conflicto en ciernes, incluso antes de convertirse en una amenaza mas grave para la paz. Para adoptar las medidas preventivas adecuadas es necesario tener estructurado un “sistema de alerta temprana”que permita identificar rápidamente las causas del conflicto. Cabe incluir dentro de este tipo de actuaciones no solo la prestación de asistencia humanitaria sino

otro tipo de medidas humanitarias preventivas como es el fortalecimiento de la capacidad nacional en los países expuestos a desastres.

— Despliegue preventivo, bien en situaciones de crisis nacional (a petición del gobierno o de todas las partes interesadas) , bien en las controversias entre Estados (ya sea con el acuerdo de todos los implicados, ya sea por solicitud de un Estado que, sintiéndose amenazado, pida el despliegue preventivo solamente a lo largo de su frontera).

— Zonas desmilitarizadas, bien a ambos lados de la frontera (con acuerdo de las dos partes, con objeto de separar a beligerantes potenciales) , bien a un lado sólo de la frontera (a petición de una parte, con objeto de eliminar cualquier pretexto para un ataque.).

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Tras todo lo comentado, aparece como telón de fondo la flexibilidad del sistema de las Naciones Unidas ante las nuevas coordenadas políticas internacionales, capaz de evolucionar de forma constante dentro de los amplios márgenes que la Carta de las Naciones Unidas, en cuanto texto de carácter “constitucional”, le concede. La reciente maniobrabilidad que posee este sistema, descartada ya la política de bloques, ha provocado que, en el cumplimiento de la función de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se hayan creado nuevas figuras al amparo de una oportunidad política que, con un amplio sentido de “constitucionalidad”, ha pospuesto su inevitable articulación jurídica. Esta articulación unas veces es de fácil elaboración y otras, como la que nos ocupa, exige una reflexión doctrinal más detallada por implicar una restructuración de conceptos que el Derecho Internacional no tenía aun consolidados. De la utilidad política de la diplomacia preventiva no nos corresponde hablar ahora y , en cuanto a su definición en Derecho , es necesario resaltar que exige, como concepto, innovar tradiciones doctrinales ya superadas por la realidad internacional.

## CONCORDANCIAS

— Asociación con los países de Europa Central y Oriental. Comunicado emitido tras la sesión ministerial del Consejo del Atlántico Norte, reunido en Copenhage el 6 y 7 de junio de 1991.

— Reunión del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte. Atenas, Grecia, 11 de junio de 1993. Informe elevado a los Ministros por el Grupo Ad Hoc del NACC sobre Cooperación en el Mantenimiento de la Paz.

— Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/47/253), de 4 de junio de 1992.

— Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/48/173), de 26 de mayo de 1993.

— Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad.

— Informe del Secretario General Boutros Boutros-Ghali “Un programa de paz”, presentado de conformidad con la Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad. Nueva York, 1992.

— Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización del cuadragésimo séptimo al cuadragésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General. Septiembre de 1993.