

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	11
---------------------------	----

PARTE PRIMERA

LA GUERRA Y LA PAZ EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

<i>Tema 1.</i> LA INTERACCIÓN ENTRE ACTORES Y FACTORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PAZ, LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA	17
1.1. El Estado, el ejercicio del poder y sus consecuencias internacionales hasta el siglo xx	17
1.2. La categorización de los actores estatales y las enseñanzas del siglo xx.....	22
<i>Tema 2.</i> LA GUERRA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	37
2.1. La aproximación a la paz conceptualizándola frente a la guerra.....	37
2.2. Aproximación a la dicotomía guerra/paz durante la Guerra Fría.....	46
<i>Tema 3.</i> LA PAZ EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	55
3.1. La cristalización política y jurídica de los esfuerzos por la paz: de las Conferencias de La Haya a la Sociedad de Naciones (SDN)	58
3.2. Las aportaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en este ámbito	61

PARTE SEGUNDA

LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN, GESTIÓN Y RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS INTERNACIONALES:
EL CAPÍTULO VI DE LA CARTA DE LA ONU

<i>Tema 4.</i> LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS INTERNACIONALES	71
4.1. Instrumentos preventivos y su utilización.....	73
4.2. El contenido del artículo 33 de la Carta de San Francisco ...	78
4.2.1. Los medios políticos de prevención	79
4.2.2. Los medios jurisdiccionales de prevención y, en ocasiones, de resolución	83
 <i>Tema 5.</i> LA GESTIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS INTERNACIONALES. EL AMPLIO ABANICO DE LAS OPERACIONES DE PAZ	89
5.1. Establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz: la creciente importancia de la imposición de la paz	90
5.2. Estudio específico de las operaciones de mantenimiento de la paz.....	93
5.3. Del Capítulo VI al Capítulo VII de la Carta de San Francisco...	97

PARTE TERCERA

LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y SU RELEVANCIA
EN EL CONTEXTO GENERAL DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

<i>Tema 6.</i> EL ESTADO DE LA CUESTIÓN, LA SEGURIDAD POLÍTICA Y LA SEGURIDAD MILITAR	107
6.1. Algunas características definidoras del estado de la cuestión: la seguridad multidimensional.....	107
6.2. La seguridad política y la seguridad militar.....	113
 <i>Tema 7.</i> LA SEGURIDAD HUMANA EN SENTIDO AMPLIO Y LA SEGURIDAD ECONÓMICA	123
7.1. La seguridad humana	123
7.2. La seguridad económica.....	128

7.2.1. La situación anterior al arranque de la Globalización ..	129
7.2.2. Los cambios que la Globalización introduce	134
7.2.3. La seguridad económica en clave regional y subregional	142
Tema 8. LA SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL Y OTRAS ACEPCIONES DE LA SEGURIDAD	149
8.1. La seguridad medioambiental.....	149
8.2. Otras acepciones de la seguridad.....	157
8.2.1. Seguridad interior y exterior, seguridad global y dilema de seguridad	157
8.2.2. Seguridad colectiva, seguridad compartida y seguridad cooperativa	159
PARTE CUARTA	
LA DEFENSA EN SUS DIVERSAS ACEPCIONES Y LA EVOLUCIÓN EN SU UBICACIÓN EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL	
Tema 9. LA DEFENSA: SU CONCEPTUALIZACIÓN Y SU DIMENSIÓN INTERNACIONAL	167
9.1. La defensa: una conceptualización.....	168
9.2. La dimensión internacional de la defensa.....	174
9.3. La estrategia de defensa	177
Tema 10. EL DESARME Y EL CONTROL DE ARMAMENTOS.....	183
10.1. Las armas convencionales.....	184
10.2. El armamento nuclear.....	188
10.2.1. Aspectos políticos e históricos	189
10.2.2. Complejas negociaciones	192
10.2.3. El Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).....	199
10.3. Las armas químicas y biológicas	205
Tema 11. LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN) DURANTE Y TRAS LA GUERRA FRÍA: LA ORGANIZACIÓN DEFENSIVA POR ANTONOMASIA	209
11.1. Los antecedentes.....	209
11.2. La distensión.....	217

11.3. El fin de la Guerra Fría y la nueva OTAN	219
11.4. La evolución de los Conceptos Estratégicos: una síntesis ilustrativa	224
<i>Tema 12.</i> OTRAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA DEFENSA: ESTRATEGIAS DE DEFENSA, GRANDES ESTRATEGIAS Y EL EMERGENTE REGIONALIS- MO DEFENSIVO	235
12.1. Las culturas estratégicas más destacadas	235
12.2. Los regionalismos defensivos: pasado, presente y futuro ...	243
12.2.1. La Unión Europea.....	243
12.2.2. Rusia y el espacio ex soviético	247
12.2.3. La inmensidad asiática.....	248
12.2.4. El mundo árabe	249
12.2.5. El continente americano	252
12.2.6. África	254

TEMA 4

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

En términos universales diversos mecanismos para la prevención, la gestión y la resolución de conflictos y controversias han sido elaborados —en la ONU y en otros marcos— creando todo un bagaje al respecto. La Organización universal, con sus veinticuatro agencias especializadas que conforman el Sistema de las Naciones Unidas, es central en el ámbito de la prevención de conflictos. El conflicto, como ausencia de paz, suele ser analizado atendiendo a las cinco fases del mismo y para todas ellas existen mecanismos elaborados: el preconflicto, la escalada del conflicto, la fase de conflicto y crisis, la resolución del conflicto y el postconflicto. En el presente Tema 4 vamos a ocuparnos fundamentalmente de los mecanismos de tipo preventivo afirmando ya de antemano que la experiencia acumulada obliga a insistir en los mecanismos de la ONU, de otras organizaciones internacionales gubernamentales, de las organizaciones no gubernamentales y de la aproximación holística a la prevención —con una particular insistencia en las reglas del buen gobierno— de cara a lograr mejores resultados en el futuro en este ámbito.

Antes de adentrarnos en los mecanismos específicos es importante recordar que la Comisión Carnegie sobre Prevención de Conflictos Violentos distinguió dos categorías de estrategias de prevención de conflictos: la prevención operacional, orientada al corto plazo y referida a las medidas aplicables frente a una crisis inmediata; y la prevención estructural, orientada al largo plazo y que comprende medidas para velar para que las crisis no se presenten, y, de hacerlo, para que no vuelvan a reavivarse, proponiéndose herramientas como la inversión en desarrollo para ello. Dicho esto, destacaremos que los instrumentos concretos para poder trabajar por la paz en la fase preventiva están incluidos en la Carta, en su **Capítulo VI** y en particular en el artículo 33, pero antes de entrar en ellos dedicaremos un subepígrafe a la amplia panoplia de mecanismos de prevención que se vienen utilizando para luego profundizar en las fórmulas recogidas en el susodicho artículo.

El **Consejo de Seguridad** de la ONU insta a las partes a buscar una solución pacífica y cualquier Estado, aunque en ese momento no sea miembro de dicho órgano, puede solicitar su presencia. También puede hacerlo incluso un Estado que no sea miembro de la ONU, aunque sí deberá de aceptar de antemano las reglas de la Carta y la decisión que bien el Consejo de Seguridad o bien la **Asamblea General** puedan emitir. Cuando el Consejo está actuando la Asamblea General no tiene derecho a intervenir también (artículo 10 de la Carta) salvo que el Consejo se lo pidiera (artículo 12). Pero en cualquier caso la Asamblea General puede elaborar recomendaciones o señalar a la atención del Consejo de Seguridad las situaciones que pudieran poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Además, y en virtud del artículo 14 de la Carta, la Asamblea General puede recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea General puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones. El Consejo y/o la Asamblea, sin imponer ninguna de las herramientas a elegir, recomendarán el artículo 33 de la Carta donde aparecen los instrumentos para el arreglo pacífico de controversias y sí podrán hacer recomendaciones o sugerencias. Si las partes no alcanzan una solución el Consejo sí puede tomar decisiones, incluida la recomendación del uso de la fuerza cuando esté en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Volviendo a la Asamblea General cabe recordar que en aplicación de la denominada «**Resolución para la Paz**», aprobada el 3 de noviembre de 1950, se concedieron poderes a este órgano en circunstancias muy particulares, a saber: cuando el Consejo de Seguridad no cumpliera con sus obligaciones bastaría que hubiera 7 votos de dicho órgano para que el caso tratado pudiera pasar a la Asamblea General; cuando el Consejo no cumple la Asamblea podría también votar por mayoría ser ella la que se ocupe de la solución pacífica pasando así el caso del Consejo a la Asamblea y pudiendo esta dictar resoluciones e incluso aprobar el envío de fuerzas de paz.

Las capacidades del Consejo de Seguridad son muchas, y fueron ampliadas en 1963. En tiempos recientes este órgano principal de la ONU ha producido dos resoluciones que son ilustrativas de los poderes que puede tener cuando hay voluntad política combinada con consenso en su seno. Una es la 1373, de 28 de septiembre de 2001, aprobada por unanimidad y

en el marco del Capítulo VII de la Carta como instrumento para luchar contra el terrorismo a escala global, impulsada por los macroatentados terroristas ejecutados por Al Qaida en suelo estadounidense diecisiete días antes. La otra resolución a destacar es la 1540, de 28 de abril de 2004, que impulsa a los Estados miembros a legislar sobre el control nuclear y sobre cuya importancia nos extendemos en el Tema 10 al referirnos en un epígrafe al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).

El otro órgano principal de la ONU, el **Secretario General**, ha sido despojado de múltiples poderes y competencias pero en lo que a los medios pacíficos de solución de controversias respecta puede actuar tanto a través de los buenos oficios como de la mediación. No obstante, el Secretario General fue invitado por el Consejo de Seguridad el 20 de julio de 2000 a presentar un informe sobre la prevención de los conflictos armados que contuviera un análisis y recomendaciones sobre las iniciativas dentro de las Naciones Unidas en esa esfera, teniendo presentes las experiencias anteriores y las opiniones y consideraciones expresadas por los Estados miembros. De entre los diversos ejemplos del peso y la influencia del Secretario General que podemos inventariar en la segunda mitad de la década de 2000 destacaremos el papel de Ban Ki-moon convenciendo al Consejo de Seguridad para que frenara las sanciones contra el régimen sudanés mientras negociaba con este tanto un incremento en el número de los cascos azules en la atribulada región de Darfur como el lanzamiento de la operación híbrida entre la UA y la ONU en la que la segunda reforzaba a la primera tras la fracasada experiencia sobre el terreno de la organización africana.

4.1. INSTRUMENTOS PREVENTIVOS Y SU UTILIZACIÓN

En la fase del pre-conflicto una serie de factores pueden llevar al estallido del conflicto y su gestión en términos de prevención podría evitarlo. La **diplomacia preventiva** y diversas medidas económicas y sociales podrían prevenir la aceleración de las causas del conflicto y, en consecuencia, el estallido de este. La diplomacia preventiva es el conjunto de medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a impedir que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que estos, si ocurren, se extiendan.

La diplomacia preventiva se ha llevado a la práctica por Jefes de Estado y por diplomáticos en el marco de organizaciones internacionales intergubernamentales como la ONU, la OSCE, la ASEAN o la OUA, entre otras. La idea es conservadora aunque tiene potencialidades revolucionarias, y constatamos tal realidad al profundizar en la doble acepción del término. Por un lado, la diplomacia preventiva puede entenderse como el conjunto de acciones desarrolladas a corto plazo buscando ejercer una influencia en actores potenciales de un conflicto antes de que este estalle; y, por otro lado, puede abarcar las acciones sobre situaciones pre conflictivas. Esta segunda acepción tiene que ver con el largo plazo y la anterior con el corto. Ejemplos de la segunda no abundan pero los que hay son muy ilustrativos: la combinación del **Plan Marshall**, lanzado por los EE UU en 1946 para reconstruir Europa tras la Segunda Guerra Mundial, y los pasos que llevaron a la creación de las Comunidades Europeas es probablemente el mejor ejemplo. Visionarios como Jean Monnet trabajaban claramente por la paz cuando elaboraron su proyecto de integración europea. El Plan Marshall preparó el terreno para dinamizar la cooperación, y la Guerra Fría hizo el escenario que se empezó a construir aún más atractivo. Otro buen ejemplo, que también se desarrolla en Europa y en el eje euroatlántico, es el puesto en marcha en 1972 con el proceso de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). Contra todo pronóstico, ésta logró avances con sus medidas de confianza y de seguridad revolucionando el eje Este-Oeste y eso cuando muy pocos habían apostado por su éxito.

Tras haber inventariado algunas experiencias exitosas de diplomacia preventiva, y tras haber expuesto algunos casos exitosos destacados de la SDN entre los años 1920 y 1935, hemos de destacar que pocos logros puede inventariar la ONU, y, por ello, es importante que los citeamos, en particular las experiencias de «diplomacia discreta» o los «buenos oficios» de la figura del Secretario General: en 1949 el Secretario General, el noruego Trygve Lie (1946-1953), facilitó las negociaciones entre los EE UU y la Unión Soviética organizando una reunión informal sobre la crisis de Berlín que llevó al levantamiento del bloqueo; el enero de 1955, el Secretario General, el sueco Dag Hammarskjöld (1953-1961), contribuyó a distender las relaciones entre los EE UU y la República Popular China logrando la liberación de 15 aviadores estadounidenses capturados en 1952 y condenados a muerte; en 1962, el Secretario General, el birmano U Thant (1961-1970), logró

obtener durante la crisis de los misiles entre los EE UU, por un lado, y Cuba y la Unión Soviética, por otro, una respuesta conciliadora de los Presidentes John F. Kennedy y Nikita Krustchev facilitando así la retirada de los misiles soviéticos. Recordemos que, según el artículo 99 de la Carta, el Secretario General puede llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Tras los debates abiertos celebrados por el Consejo de Seguridad sobre prevención de conflictos, en 1999 y en 2000, se invitó desde el ejecutivo de la ONU al Secretario General a elaborar un informe analítico con recomendaciones sobre la materia que, dirigido simultáneamente al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General, fue hecho público en mayo de 2001 (A/55/985-S2001/574).

En materia de prevención de conflictos es también importante conocer la metodología seguida por instituciones como el SIPRI, que publica desde 1973 listas de conflictos acompañadas de indicadores. Prevenir conflictos consiste en identificar sus focos principales y en actuar antes de que la violencia surja. Si durante la Guerra Fría fue difícil trabajar con este enfoque, al terminar esta se ha abierto una gran ventana de oportunidades para el mismo y el texto del Secretario General Kofi Annan fue clave para dicha aproximación. La prevención de conflictos consta de dos fases: la de **alerta temprana** (early warning) y la de **acción temprana** (early action). La primera identifica situaciones de crisis antes de que se produzca la explosión del conflicto. Recordemos que los sistemas de alerta temprana (SAT) tienen un origen militar, aplicados por ejemplo a la detección de los movimientos de tropas cerca o a través de las fronteras. A partir de la experiencia militar han ido surgiendo SAT civiles para la detección de hambrunas y desastres naturales, fijándose en indicadores como el consumo de alimentos, la situación de los precios o el ritmo de producción, entre otros. Vemos cómo la prevención de conflictos tiene cada vez un contenido más multidisciplinar y organizaciones internacionales como la OSCE y la OUA, aparte de la propia ONU, tenían SAT en los noventa, aunque con medios limitados; más desarrollados están los del USAID (siglas correspondientes a la Agencia de los EE UU para el Desarrollo Internacional) y de la UE. El establecimiento en 1998 de la Oficina de Enlace de las Naciones Unidas en la sede de la OUA, en Addis Abeba, constituyó la primera medida para promover la cooperación incluso en las estrategias de prevención de conflictos

con organizaciones regionales y subregionales. Antes que eso, y durante años a lo largo de los ochenta, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), había recomendado enérgicamente que se dotara a la región del Cuerno de África de capacidades de alerta temprana, prevención y solución de conflictos con los auspicios de la organización subregional de la zona —la Autoridad Intergubernamental para la Sequía y el Desarrollo (IGADD), creada en 1986 por seis países— y de la propia OUA a través de su programa regional de seguridad alimentaria. El sistema de alerta temprana funciona en la subregión desde 1989, vinculando hoy a la UA y a la ya IGAD. África dispone de toda una multiplicidad de organizaciones internacionales que han jugado un papel en este ámbito y que podrían seguir jugándolo en el futuro, desde las subregionales como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) hasta otras más limitadas y sectoriales como la Iniciativa de la Cuenca del Nilo, la Comisión de la Cuenca del Lago Chad o la Autoridad de la Cuenca del Níger.

En cuanto a la acción temprana, esta es el conjunto de medidas diplomáticas preventivas que configuran el ámbito político de la prevención de conflictos. Es importante un enfoque integral de desarrollo preventivo que aporte soluciones a los problemas de fondo.

A título de ejemplo, recordemos que en el año 2000 el Reino Unido procedió a revisar su Estrategia de Prevención de Conflictos firmándose un acuerdo entre los Ministerios de Defensa, de Hacienda, de Asuntos Exteriores y el Departamento para el Desarrollo Internacional para coordinar en adelante los esfuerzos de distintos órganos creándose dos grupos para la prevención de conflictos, uno para África Subsahariana y el otro para el resto del mundo. Hasta entonces no sólo el Reino Unido, sino también otros actores, estatales o no, habían destinado asistencia a países terceros disociándose en ella la brindada en el terreno de la seguridad de la tradicional en los ámbitos de la economía y las finanzas, produciendo ello resultados incompletos, cuando no perniciosos, pues no se exigía en absoluto una mejora en el ámbito político y del respeto de los derechos humanos. Años después, con el florecimiento por ejemplo de la contribución británica y de otros al objetivo de reformar los sectores de la seguridad y de la defensa de diversos países, se trabaja ya con el objetivo bien definido de prevenir conflictos y de alcanzar mayores cotas de desarrollo al someter a

fuerzas armadas y de seguridad a la disciplina y al control civil. Fruto pues de una aproximación holística, toda reforma que se desee profunda y duradera deberá de venir también acompañada de reformas en los ámbitos político y judicial. Por otro lado, la aproximación multisectorial a la prevención de conflictos es la que recomiendan ya la mayoría de las organizaciones internacionales, destacándose de entre ellas la OCDE a través de su Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD).

Retomando las medidas de acción temprana, estas son muy variadas pudiéndose destacar las siguientes. Por un lado, las **sanciones**, sean estas políticas, diplomáticas, comerciales o financieras, o la amenaza de utilizarlas. Las sanciones políticas y diplomáticas pueden conllevar, por ejemplo, la prohibición de participar en actividades deportivas (aplicadas a Sudafrica durante el régimen de segregación racial del Apartheid), la denegación de visados, la reducción del personal diplomático, el embargo en el comercio de armas, etc. Las sanciones comerciales son controvertidas porque afectan directamente a la población, pero las financieras dirigidas contra gobernantes concretos no tienen esos efectos colaterales: entre 1992 y 2003 la comunidad internacional aplicó, a través del Consejo de Seguridad de la ONU, sanciones financieras y de otro tipo (diplomáticas, políticas y en algunos aspectos técnicos) al régimen libio de Muammar El Gadafi, pero no así comerciales, sobre sus hidrocarburos, y ello para exigirle reconocer la autoría de un número de acciones terroristas y adoptar medidas al respecto (entrega de acusados para ser juzgados e indemnización a las familias de cientos de víctimas). Otras medidas como la **condicionalidad en la ayuda al desarrollo** tiene como problema que no hay criterios uniformes al respecto y, por otro lado, cuando un país está próximo al colapso político y económico la suspensión de ayuda en lugar de prevenir el conflicto puede avivarlo.

Otras medidas tempranas pueden conllevar la intervención de un contingente militar. En Irak en los años noventa, la intervención estadounidense en Somalia en 1993, el corredor humanitario facilitado por la «Operación Turquesa» en Ruanda o, ya con más proyección en el tiempo, el mantenimiento de una zona desmilitarizada en la frontera entre las dos Coreas, son algunos ejemplos ilustrativos. Según se ha concluido después, el despliegue en términos preventivos de unos 5.000 efectivos militares de la ONU en Ruanda en abril de 1994 hubiera sido suficiente para impedir el

genocidio producido poco después. Según la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Violentos antes citada, reforzar la Misión de Paz dirigida por el Coronel Romeo Dallaire hubiera costado unos 500 millones de dólares anuales y las medidas preventivas de diverso tipo que se podían haber aplicado en paralelo hubieran tenido un coste de unos 1.300 millones de dólares también anuales, pero al no hacer ni lo uno ni lo otro se desembocó en el genocidio —más de 800.000 muertos— con el altísimo precio en vidas y en dinero (luego se gastaron unos 4.500 millones de dólares para hacer frente a los distintos costes producidos). La prevención debe de reforzarse porque aunque no pueda erigirse en cualquier caso en una herramienta infalible, pues en el ámbito del conflicto siempre hay un amplio margen para la sorpresa —difícilmente podría preverse en 1982 la invasión argentina de las Malvinas que llevó a la guerra argentino-británica, ni tampoco la invasión de Kuwait por Sadam Hussein que llevó a la Segunda Guerra del Golfo de 1991—, sí hemos podido demostrar que en muchos escenarios hubiera sido instrumental para evitar conflictos o la escalada de estos.

4.2. EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 33 DE LA CARTA DE SAN FRANCISCO

Es importante recordar aquí que en el momento de la redacción de la Carta de la ONU uno de sus principales valedores, el Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, afirmaba que el propósito principal de redactarla era, más que acabar con las guerras, poner fin a las situaciones que acaban llevando a ellas. Volviendo al artículo 33 de la Carta, este establece:

Las partes en cualquier controversia deben de buscar la solución a través de la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, al arreglo judicial, el recurso a organizaciones regionales o por otros medios pacíficos de su elección,

y añade que,

... el Consejo de Seguridad, si lo juzga necesario, invita a las partes a arreglar sus diferendos por tales medios.

La negociación, la investigación y la mediación —además de los buenos oficios y la encuesta— son **medios políticos**, y el resto judiciales o jurisdic-

diccionales. Han ido surgiendo históricamente con la finalidad de resolver las controversias sin tener que acudir al uso de la fuerza. Veámoslos a continuación en detalle.

4.2.1. Los medios políticos de prevención

La **negociación** es el mecanismo más veterano de todos y quedó consagrada en las grandes conferencias de los siglos XIX y XX. Es el medio diplomático más antiguo en la solución de conflictos, y una característica objetiva del mismo es que sólo intervienen en el proceso las partes en litigio que intentan así solucionar su problema. Los Estados designan a las personas que llevarán a cabo la negociación siendo dicha elección una decisión política. Los signatarios de la Carta de la ONU están obligados a buscar otra fórmula de arreglo cuando la negociación fracase. La negociación puede llevarse a cabo en el seno de una organización internacional o en el marco de una conferencia internacional, y el principio de la buena fe debe de dominar el proceso. Ejemplos de conferencias internacionales son la de Dayton, en el contexto balcánico en 1995, las reuniones de diplomacia preventiva organizadas por la ASEAN en Asia, el Proceso de Paz para Oriente Medio, iniciado en Madrid en el otoño de 1991, o el Diálogo de San José entre la UE y Centroamérica.

La negociación o negociación diplomática referida al tratamiento de un conflicto, tanto en clave preventiva como durante las otras dos fases (gestión y resolución) era, es y será central entre los mecanismos tratados, y es importante destacar que junto a la negociación oficial, es decir la desarrollada en el nivel diplomático y que es conocida como «First Track Diplomacy», se añade cada vez con más frecuencia la desarrollada en una dimensión informal. La «Second Track Diplomacy» o «Track Two», o incluso «Multi-track Diplomacy», traducida al español como «diplomacia de segundo nivel», está referida a los encuentros no oficiales celebrados para apoyar el proceso oficial negociador y se utiliza de forma intensa desde la década de los noventa. Con frecuencia se trata de esfuerzos privados, de actores no estatales (religiosos, académicos, ONGs, etc), que tratan de lograr avances concretos y crear confianza para ayudar a la negociación oficial. Ejemplos ilustrativos son International Alert (IA), de Londres, el Institute for Multi-Track Diplomacy (IMTD), de Washington DC, o el Nor-

theast Asia Cooperation Dialogue (NEACD), fundado en 1993 por la profesora estadounidense Susan Shirk. Este último, por ejemplo, ha venido siendo útil hasta hoy al reunir en su seno a funcionarios de Asuntos Exteriores y de Defensa, junto con académicos, procedentes de las dos Coreas, China, los EE UU, Japón y Rusia, para tratar en un marco siempre informal de las delicadísimas cuestiones de seguridad y defensa que afectan a esta parte del continente asiático. Otro ejemplo de «diplomacia de segundo nivel» fue la llevada a cabo por la Comunidad de San Egidio, con sede en el barrio romano del Trastevere, que medió con éxito en casos como Mozambique o Burundi.

En la Conferencia de La Haya se asentó también la figura de la encuesta o determinación de los hechos, que tiene que ser pedida por las partes en conflicto y que obliga a estas a dar toda la información requerida. Aclarar los antecedentes del problema y su contenido fundamental, sin dar en dicho proceso la Comisión de Encuesta soluciones, puede ayudar y mucho a preparar el terreno para resolver el conflicto.

La negociación, como los **buenos oficios** y la **mediación**, son como decíamos anteriormente medios políticos y no jurídicos y, por tanto, no conllevan coerción. Pueden ser rechazados en cualquier momento y tienen carácter de consejo pero nunca fuerza obligatoria, y esto es así incluso cuando el recurso a la mediación es impuesto por un tratado. Los buenos oficios pueden ser situados en un estadio anterior al de la mediación y tratan de obtener el inicio o la reanudación de las negociaciones directas. El tercero, que suele ser aunque no necesariamente un Estado, se limita a ser un simple intermediario sin formular ninguna solución aunque sí entra a formar parte de la negociación. A veces en lugar de un Estado es un colectivo de Estados, una personalidad relevante o un órgano de una organización internacional, como el Consejo de Seguridad de la ONU. Se limita pues a poner en contacto a las partes y suele abstenerse de expresar opiniones relacionadas con el fondo de la controversia, así como de persuadir a las partes a que lleguen a una determinada solución. Sí puede proponer acuerdos marco y hacer propuestas genéricas, que se aceptarán o no por las partes. Los buenos oficios pueden interponerse a petición de las partes, por propia iniciativa y pueden no ser aceptados por las partes. En la práctica, una acción de buenos oficios puede terminar en mediación, siendo los límites entre ambas figuras con frecuencia borrosas. Ejemplo exitoso de

buenos oficios fue la iniciativa del Presidente de los EE UU Theodore Roosevelt entre Rusia y Japón logrando que iniciaran, en 1905, conversaciones que luego llevarían a un tratado bilateral de paz.

En la mediación, el mediador intenta poner de acuerdo a las partes pero también propone una solución, como ocurriera en la propuesta del Papa León XIII de 22 de octubre de 1885 en el conflicto entre España y Alemania por las Islas Carolinas, las Marianas y las Palaos, o en la del Papa Juan Pablo II el 29 de noviembre de 1984 en el conflicto entre Argentina y Chile por el Canal del Beagle. El Vaticano ya había mediado entre los Gobiernos militares de Argentina y Chile para evitar la escalada hacia el conflicto. El mediador toma pues una posición sobre el fondo del asunto, y los litigantes pueden aceptar o no la intervención del mediador y aceptar o no la solución que propone. Frecuentemente, la mediación no se realiza por un Estado en abstracto, sino por una persona en concreto de dicho Estado. La Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907 sobre solución pacífica de controversias afirma que el mediador concilia las pretensiones opuestas y apacigua los resentimientos que puedan haberse producido entre los Estados en conflicto, y lo hace adoptando una posición sobre el fondo de la disputa. Otro ejemplo de mediación exitosa fue la aplicada por Noruega entre israelíes y palestinos a principios de los noventa del siglo xx, y que llevó a los Acuerdos de Oslo de 1993. También es digno de ser destacado el papel de los cascos azules de la ONU en El Salvador y Guatemala en los años noventa en los contextos de la normalización política y de seguridad de ambos países.

La contribución de las organizaciones internacionales regionales a la prevención de conflictos invita a un tratamiento detallado de sus características y de sus potencialidades. Estas organizaciones sirven para cimentar la confianza entre los Estados, comprenden mejor —por su proximidad— el contexto histórico de los conflictos y constituyen por todo ello un foro regional ideal para examinar iniciativas encaminadas a atenuar las tensiones y promover y facilitar la adopción de una postura regional general respecto de las cuestiones transfronterizas. El mandato jurídico que abre la posibilidad a estas organizaciones de interactuar con la ONU en el contexto de la prevención de conflictos está incluido en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Precisamente para promover la cooperación en este ámbito, en 1994 la ONU y las organizaciones regionales insti-

tuyeron la práctica de celebrar reuniones bianuales estando dedicada monográficamente la de 1998 a la prevención de conflictos. Ese mismo año se abrió la Oficina de Enlace de la ONU ante la OUA, como veíamos antes, y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra celebra reuniones anuales de carácter multilateral con otras tres organizaciones internacionales —la UE, la OSCE y el Consejo de Europa— sobre prevención de conflictos. La OSCE tiene un órgano específico —el Centro de Prevención de Conflictos—, la UE se ha dotado desde el Consejo Europeo de Goteburgo, en junio de 2001, del Programa de la UE para la Prevención de Conflictos Violentos, y organizaciones regionales como la OUA o la Organización de Estados Americanos (OEA) también tienen instrumentos específicos: la primera el Mecanismo Africano de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos, creado en 1993 y luego heredado por la UA, en 1999 la CEDEAO creó el suyo, y en lo que a la OEA respecta esta cuenta con su Dependencia para la Promoción de la Democracia competente en dicha materia. El Mecanismo africano se creó en El Cairo en 1993 y tras el proceso que entre 1999 y 2002 llevó a la creación de la UA —a través de las Cumbres de Sirte (1999 y 2001), Lusaka (2001) y Durban (2002)— el Consejo de Paz y de Seguridad de esta última heredaba el Mecanismo y con él las competencias en materia de prevención, gestión y resolución de conflictos.

En cuanto a las comisiones de **investigación**, ejemplos como las del Centro de Protección de Minorías de la OSCE, las del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) o las llevadas adelante en Ruanda donde algunas ONGs británicas financiaron el envío de observadores de la ONU para romper la pasividad internacional, son destacables. Las misiones de fomento de la confianza que, formadas por militares, permiten también crear centros regionales de reducción de riesgos, y las medidas de fortalecimiento institucional, como las llevadas adelante en Haití tras restaurarse el régimen democrático, deben ser citadas. En este punto es importante destacar, y tras haber profundizado en el papel de organizaciones internacionales y particularmente de las regionales y subregionales, en el que también juegan las ONGs, instrumentos con frecuencia esenciales para la aplicación de medidas de prevención de conflictos. El artículo 71 de la Carta reconoce la contribución que pueden aportar las ONGs en la consecución de los objetivos de la Organización. Estas contribuyen al mantenimiento de la paz y la seguridad al ofrecer so-

luciones no violentas para hacer frente a causas fundamentales del conflicto en una etapa oportuna. Así mismo, las ONGs representan un medio importante para ejecutar la susodicha «diplomacia de segundo nivel» complementando la labor de los gobiernos y de las organizaciones internacionales. Las ONGs pueden proporcionar estudios de alerta temprana y oportunidades para la acción, pueden hacer las veces de promotores de la toma de conciencia internacional respecto a determinadas situaciones y pueden ayudar a formar la opinión pública. Recordemos cómo las ONGs desempeñaron un papel importante en la aprobación de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción, firmada en Ottawa en diciembre de 1997.

4.2.2. Los medios jurisdiccionales de prevención y, en ocasiones, de resolución

En cuanto a los **medios jurisdiccionales** de resolución de controversias estos son el arbitraje, el arreglo judicial y la conciliación.

El **arbitraje** aparece recogido en los Acuerdos alcanzados en la Primera y la Segunda Conferencias de Paz de La Haya, celebradas respectivamente en 1899 y en 1907 para codificar lo que había hasta entonces e introducir novedades, aunque desde el final de la Primera Guerra Mundial y hasta los Acuerdos de Locarno (1925) no se despertó un gran interés por el mismo. En cualquier caso es un procedimiento muy antiguo. Dichos Acuerdos, de 1 de diciembre de 1925, aprobados en el marco de la SDN, incluyeron ya acuerdos obligatorios de arbitraje. En la reunión del Consejo de la SDN de 26 de septiembre de 1927 se aconsejó que se firmaran acuerdos particulares de arbitraje y esta figura fue desarrollándose progresivamente extendiéndose incluso a los países no miembros de la Organización. Los árbitros —y algunos tratados han establecido listas de árbitros o de amigables compondores (conciliación)— elaboran un laudo arbitral y su cumplimiento es obligatorio. Los acuerdos de arbitraje constituyen un tercer nivel tras el de las relaciones diplomáticas y las consulares. El arbitraje se ejerce necesariamente entre sujetos del Derecho Internacional, sean Estados u organizaciones internacionales intergubernamentales, y las partes tienen libertad para elegir al árbitro, alguien neutral que puede ser una persona o una

institución. Las partes estarán obligadas a aceptar la conclusión, sentencia o laudo pues el arbitraje se realiza con arreglo a Derecho. El arbitraje se expresa por escrito y tiene carácter de cosa juzgada.

En los protocolos de arbitraje de la década de los años veinte se intentaba ir regularizando la guerra y facilitando la paz. Los **litigios** son controversias de orden jurídico, es decir, que conllevan una relación legal entre las partes con pretensiones de Derecho entre ellas. Todo tipo de litigio es un conflicto pero no todo conflicto es un litigio porque los conflictos son controversias de orden político. Litigios a resaltar que se hayan resuelto a través del arbitraje fueron en la década de los ochenta del siglo xx los que enfrentaban a Libia con Túnez o con Malta sobre la definición de la plataforma continental.

El arbitraje tuvo un gran auge hasta la creación de la ONU y luego sería recogido en el artículo 33 de la Carta fundacional de esta. Era corriente introducir cláusulas compromisarias de arbitraje en los tratados que se firmaban. Arbitraje y arreglo judicial tienen en común la obligación de aceptar la sentencia. El artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) establece el principio de equidad, aplicado también al arbitraje pues en ambas fórmulas es fundamental que la solución venga de alguien, un Estado o un Tribunal, que no está involucrado en el asunto.

En la **conciliación** la resolución obtenida no es obligatoria y hay amigables compondores. Establecida originariamente por la SDN, la conciliación es una de las técnicas más recientes. En ella las comisiones de conciliación, en las que participan uno o dos nacionales de los Estados enfrentados, hacen sugerencias para recoger posibles soluciones. Las soluciones se toman con arreglo a Derecho pero la conciliación no es obligatoria. En los tratados suscritos por Estados suelen aparecer entre los sistemas de solución de controversias inventariados la conciliación.

Mientras en las Conferencias de La Haya la solución había quedado corta pues nada obligaba a los Estados a resolver sus controversias a través del arbitraje judicial —se limitaban a recoger la figura del arbitraje junto a la de la **vía judicial**, siendo la vía judicial opcional— la Gran Guerra y los esfuerzos posteriores trataron de lograr avances. El artículo 14 del Pacto de la SDN recomendaba ya la elaboración del Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional (TPJI) Así, el Protocolo de Ginebra, de 1924, instituyendo el TPJI, fue tan bueno que nunca entró en vigor, y esta-