

5.

LA DEMOCRACIA, EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO DE LA PAZ

Jorge Cardona Lloréns

Catedrático de Derecho Internacional Público
en la Universitat Jaume I de Castellón

Susana Sanz Caballero

Profesora de Derecho Internacional Público
en la Universidad Cardenal Herrera-CEU.

1. INTRODUCCIÓN

El 6 de octubre de 1999 la Asamblea general de las Naciones Unidas aprobó su Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz¹. En ella resalta la interrelación tan profunda que existe entre democracia, derechos humanos y desarrollo como fundamento para la paz, una sinergia que ya había sido reconocida en la Declaración Mundial sobre Derechos Humanos de Viena que fue consensuada en la conferencia mundial sobre derechos humanos celebrada en junio de 1993².

Aunque tanto el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales como la cooperación internacional para el desarrollo y el estímulo del respeto a los derechos humanos de todos figuran como propósitos de la ONU en su Carta constitutiva de 1945, ha sido muy especialmente en el contexto de la postguerra fría cuando se ha empezado a poner el acento en la necesidad de promover de una manera simultánea y coordinada las llamadas «3Ds» (democracia, derechos humanos y desarrollo) como única forma de asegurar la paz a largo plazo.

¹ A/RES/53/243.

² «La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente... La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero» (párr. 8 de la Declaración).

Si bien es cierto que la ausencia de perspectiva histórica sobre el momento presente nos impide valorar el grado de simbiosis y aplicación que están sufriendo estos conceptos, ello no impide que podamos comprobar tendencias, constatar la presencia de valores y estudiar el pasado. Esto último cobra singular relieve puesto que toda situación presente es producto de una evolución histórica y por tanto el análisis de los precedentes históricos nos permite entender mejor la postguerra fría. Sólo estudiando las tendencias, los valores y la situación histórica de la que partimos podremos aventurar unas perspectivas de futuro.

En efecto: para comprender los actuales momentos históricos, una vez puesto el punto final a una etapa histórica de las relaciones internacionales y en plena configuración de una nueva, se hace necesario conocer las claves fundamentales del período que acaba de finalizar y que nos ha sumido en un profundo proceso de cambio. Todo cambio tarda al menos una generación en asentarse, lo que nos impide analizar claramente el presente como no sea en clave histórica.

Por ello nos situaremos primeramente en la etapa que media entre el final de la segunda guerra mundial y la creación de la ONU, por un lado, y el final de la guerra fría, por otro, para conocer las claves y características de la paz durante esa etapa histórica. Posteriormente, haremos idéntica operación con el período posterior al fin del bipolarismo.

2. EL OBJETIVO DE LA PAZ DESDE 1945 HASTA 1990

Cuando en 1945 se creó la ONU aún no habían firmado la paz ni Japón ni Alemania. Esta organización internacional fue creada por los vencedores de la segunda guerra mundial y sus aliados (51 Estados) con el fin primordial de establecer un nuevo orden mundial. Pretendía (y con el tiempo conseguiría) ser una organización auténticamente universal desde el punto de vista de la participación de los Estados y aunque su fin principal era y es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (y por tanto conjurar el peligro de la tercera conflagración mundial) la Carta de las Naciones Unidas define a la organización como de fines generales.

Pero la ONU en el momento de su creación no partía de la nada. Surgía sobre las cenizas de la primera organización con vocación universal y competencias generales que ha existido sobre la tierra, la Sociedad de Naciones, creada en el período de entreguerras; una organización que, sin embargo, supuso un fracaso en cuanto a su pretendida universalidad ya que los EE.UU., sus principales promotores e inspiradores, decidieron finalmente no unirse al proyecto, y otra gran potencia, la URSS, tuvo que ser expulsada en 1939 tras la invasión de Finlandia.

El fracaso de la Sociedad de Naciones en su intención de preservar la paz no desalentó a la comunidad internacional tras la segunda guerra mundial hasta el punto de desincentivarlos para crear una nueva de carácter mundial que estableciera un nuevo sistema de seguridad colectiva. De esta manera surgió la ONU en la conferencia internacional celebrada en San Francisco, en la cual se aprobó el que es el tratado constitutivo de esta organización, a saber, la Carta de las Naciones Unidas.

La ONU, fiel a su vocación universal, establece en el art. 4 de la Carta la posibilidad de admitir nuevos miembros. De esta forma es como se ha conseguido que hoy día represente a la práctica totalidad de los Estados³. Asimismo, la Carta proclama los propósitos y principios de la organización, que constituyen las intenciones comunes de los países miembros, las ideas básicas y los valores que inspiran su actuación, el mínimo común denominador en el que se han podido poner de acuerdo Estados procedentes de todas las regiones del planeta. Como señaló el Relator del Comité I de la Comisión I de la Conferencia de San Francisco: «Los “Propósitos” constituyen la razón de ser de la Organización. Son el conjunto de los fines comunes en los que han convergido nuestras mentes, y por ello, la causa y el objeto de la Carta, que los Estados miembros suscriben colectiva y separadamente [...]. El capítulo “Principios” establece, en el mismo orden de ideas, los métodos y normas reguladoras con arreglo a las cuales la Organización y sus miembros cumplirán con su deber y se esforzarán por alcanzar los objetivos comunes. Sus estipulaciones deberán servir como pautas efectivas de conducta internacional»⁴.

Los propósitos quedan plasmados en el art. 1 del tratado y son:

- La acción coyuntural de pacificación, es decir, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, principal objetivo por el que fue creada la ONU, a fin de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Esta acción coyuntural de paz consiste en la ausencia de guerra y se obtendría según la Carta a través de dos vías: la adopción de medidas colectivas de seguridad y a través del arreglo pacífico de controversias.
- La acción estructural de pacificación. Los redactores de la Carta sabían que la paz no quedaría asegurada con la mera acción coyuntural de paz. Haría falta poner la semilla, una semilla que, en parte, germinaría si se fomentaba entre las naciones las relaciones de amistad. En esto radica la acción estructural de pacificación: en lograr que las relaciones internacionales entre los Estados estén regidas por la amistad, la tolerancia y el respeto mutuo, basados en la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos. De

³ La ONU ha pasado de los 51 Estados miembros originarios a 189 Estados miembros en la actualidad.

⁴ U.N.C.I.O., vol. 6, p. 447.

otra forma, la paz sería una situación débil de mera ausencia coyuntural de guerra. Así concebido, este propósito comprende un elenco de medidas muy amplio, centradas en los aspectos políticos de lo que en el período de entre-guerras se denominaba el cambio pacífico (*peaceful change*) del statu quo en las relaciones internacionales.

- La cooperación para el progreso. La siguiente clave para conseguir una paz real y duradera se encontraría en la cooperación internacional. Una cooperación internacional que consiguiera la solución de problemas mundiales de carácter económico, social, cultural y humanitario así como el respeto a los derechos humanos. Sin progreso, sin desarrollo, sin crecimiento ni mejora de las condiciones de vida, siempre estaría latente el germen del descontento, la injusticia, los desequilibrios y las disparidades entre las naciones y dentro de ellas, todo lo cual podría aflorar en cualquier momento en forma de conflicto. Por tanto, el quid de la cuestión sería garantizar el progreso de las naciones. Un progreso equilibrado y homogéneo de las naciones produciría la paz verdadera, la paz como estado permanente.

En cuanto a los *principios* de la Organización, es decir, las pautas de conducta que deben seguir los Estados miembros y la propia Organización para alcanzar los objetivos o fines que son los propósitos, éstos se encuentran formulados en el art. 2 de la Carta. No obstante, hay que decir que los principios han sufrido a lo largo de los años de vigencia de la Carta una doble ampliación vertical y horizontal. *Vertical* por cuanto en su mayor parte han pasado a convertirse en los principios fundamentales del orden internacional, adquiriendo un valor jurídico que casi puede denominarse de «constitucional» en el ordenamiento jurídico internacional. *Horizontal* por cuanto dichos principios han ido desarrollándose, modulándose y ampliándose en su contenido conforme ha ido evolucionando la Comunidad internacional y los valores predominantes en la misma. En este sentido adquiere especial relevancia la actuación de la Asamblea general —órgano plenario de la Organización—, quien tiene atribuido en el art. 10 un poder general de deliberación que le ha ido permitiendo realizar dicha labor.

En esta tarea destaca la célebre Resolución 2.625 (XXV), denominada *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, que fue aprobada por aclamación con motivo del veinticinco aniversario de las N.U. y en la que se intentó recomponer el acuerdo que había existido durante la redacción de la Carta y que se había roto poco después con motivo de la guerra fría. Si la Resolución 2625 (XXV) fue el reflejo de la época de distensión durante el período de la guerra

fría, una vez hubo terminado ésta, a partir del inicio de la última década del siglo XX, se redoblaron los esfuerzos por ir intentando delimitar la formulación de los principios en esta nueva etapa histórica. Reflejo de esta situación ha sido las diversas cumbres mundiales convocadas por la Asamblea general durante estos últimos años del siglo⁵, así como las diversas resoluciones y declaraciones aprobadas por la Asamblea general en este período, donde se empiezan a apreciar nuevas delimitaciones de los valores aceptados por la Comunidad internacional de Estados tras el período de la guerra fría, como refleja la Resolución 50/6, denominada Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas. El propio Tribunal Internacional de Justicia ha ido reconociendo la ampliación de los mismos, llegando incluso a calificarlos como constitutivos de derechos oponibles erga omnes y como principios esenciales del ordenamiento jurídico⁶.

Entre estos principios ocupan lugar destacado el principio de la igualdad soberana de los Estados y su consecuencia, el principio de no intervención en asuntos internos de los Estados, principios sacrosantos que proclaman los Estados y que, sin embargo, hoy día tienden a relativizarse en un mundo cada vez más interdependiente. Asimismo, destaca la prohibición del uso de la fuerza y su complemento: la obligación de arreglar pacíficamente las controversias. Descolla igualmente el principio de asistencia a las Naciones Unidas cuando ésta solicite ayuda y la otra cara de la moneda, el principio de no injerencia de las Naciones Unidas en asuntos que sean esencialmente de la competencia interna de los Estados —algo cuyos límites tienden a desdibujarse en el mundo actual, en el que cada vez menos cuestiones quedan reservadas al ámbito del mero interés estatal.

La Carta creaba asimismo todo un sistema de seguridad colectiva en su capítulo VII (relativo a las amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión), un sistema cuya aplicación práctica se convirtió en letra muerta, en terra incognita, a raíz del enfrentamiento ideológico que comenzó a afectar a los que hasta el final de la segunda guerra mundial habían sido aliados y que juntos habían creado la Organización; un enfrentamiento que se enquistó y definió sus relaciones hasta finales del año 1989.

La guerra fría se instaló en la vida internacional con fuerza y determinó la dinámica de la mayoría de relaciones entre los Estados de la comunidad internacional durante casi cinco décadas. Supuso una política de bloques totalmente antagonistas en

⁵ Así por ejemplo, la de Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994, sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995 o sobre Asentamientos humanos celebrada en Estambul en 1996.

⁶ Asunto sobre Timor oriental (Portugal c. Australie) *Compétence de la Cour et recevabilité de la requête*, Arrêt du 30 juin, *C.I.J., Recueil*, 1995, p. 102.

su ideología, valores, concepción de los derechos humanos, de la economía, la política, las alianzas, etc. El mundo quedó dividido en dos mitades: el bloque comunista, liderado por la URSS con sus países satélites, y el bloque capitalista, liderado por los EE.UU. con sus propios aliados.

Todas las relaciones internacionales quedaron impregnadas por este equilibrio del terror, que llevó a una escalada armamentística sin precedentes en la historia, a un modelo de relación basado en la política de la disuasión nuclear, a una parálisis del sistema de seguridad colectiva recién establecido en la Carta por mor del uso sistemático del derecho de veto por parte de sus miembros permanentes.

En términos generales, había paz en el mundo. Pero se trataba de una paz insegura. En el mundo desarrollado del Norte del planeta se vivía en el temor constante a un ataque del otro bloque y a la reacción desproporcionada del propio. Este mundo era relativamente estable, pero había grandes dosis de incerteza. La guerra fría se sostenía a través del equilibrio nuclear del terror que podía haber acabado con la vida humana sobre el planeta de modo instantáneo. No obstante, se trataba de una bipolaridad relativamente estable y previsible, que ayudaba a mantener una paz endeble entendida en términos de mera ausencia de guerra.

Sin embargo, esta apreciación es difícilmente predicable del mundo en desarrollo, donde la guerra fría fue fuente de frecuentes conflictos armados alimentados y sostenidos a partes casi iguales por las superpotencias, siempre al margen del sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta. A cambio, las dos superpotencias se ocupaban no sólo de armar sino también de contribuir al desarrollo económico de sus Estados aliados. Esta era su manera de premiar su fidelidad. En América Latina, Asia y, muy en particular, África, las rivalidades entre las potencias hegemónicas alimentaron algunos de sus conflictos más prolongados y mortíferos. En todo el continente proliferaban regímenes escasamente democráticos y opresores que eran mantenidos por las superpotencias enfrentadas en nombre de objetivos más elevados de tipo ideológico.

2.1. La democracia, los derechos humanos y el desarrollo durante la guerra fría: su uso con fines ideológicos

Durante toda la época de la guerra fría en general se puede decir que la preeminencia total y absoluta de los intereses estratégicos y del discurso ideológico anuló o al menos mermó en gran medida el impacto que podría haber tenido la promoción de los valores objeto de nuestra atención: la democracia, los derechos humanos y, aunque en menor medida, el desarrollo. En un tiempo en el que el lema era «si quieres la paz, prepárate para la guerra», la atención a valores más estructurales de pacificación

como son la protección de las libertades, el fomento del buen gobierno y el progreso económico y social de los pueblos perdía gran parte de su atractivo, no había tiempo que dedicarles.

Esto era cierto especialmente en materia de promoción de *procesos de democratización*. No importaba tanto que el aliado fuera un Estado de derecho, respetuoso de las leyes, con un poder judicial independiente, que convocase elecciones libres a intervalos regulares y en el que los ciudadanos pudieran participar en las instituciones públicas en igualdad de condiciones, sino que fuera fiel.

Hay que recordar que, en cualquier caso, ni siquiera la Carta de Naciones Unidas menciona la importancia o la necesidad de promover la democracia. Se puede intuir que este concepto está latente en todo el texto, pero como tal no figura en él. Es más, muchos de los Estados fundadores de la ONU no eran Estados democráticos en el momento de creación de la organización ni tampoco lo eran la gran mayoría de los que se fueron adhiriendo a lo largo de la guerra fría.

La estabilidad de los gobiernos, el control efectivo y permanente sobre su población, el mantenimiento del orden público, se antojaban todos ellos como factores más positivos y meritorios en las relaciones internacionales que el propio carácter democrático del régimen interno.

En cambio, el discurso de los *derechos humanos* sí aparece en lugar destacado en la Carta y, además, se dejó sentir bien pronto en el seno de la ONU tras los horrores de la segunda guerra mundial. La proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 se produjo como revulsivo ante las masacres cometidas y, por tanto, es buena prueba de ello.

Sin embargo, el enfrentamiento ideológico también se reflejó bien pronto en los derechos humanos: la falta de acuerdo sobre la preeminencia de los derechos individuales (promovidos por el mundo occidental) sobre los colectivos (promovidos por el mundo comunista) o viceversa, impidió la redacción de un tratado general sobre derechos humanos.

Y no fue hasta 1966 que se consiguió consensuar dos tratados internacionales por separado sobre los derechos civiles y políticos, el uno, y sobre los económicos, sociales y culturales, el otro. Ambos tipos de derechos se proclaman como universales pero la conclusión de dos convenios diferentes evitó el pronunciamiento (gratuito en términos de importancia real de los derechos pero de gran calado ideológico) sobre cuales debían tener preferencia sobre los otros.

Así pues, el enfrentamiento ideológico se había trasladado también a los derechos humanos. Unos derechos humanos que, por otra parte, eran ampliamente violados en el seno de los Estados so pretexto de la necesidad de restablecer el orden público o la seguridad nacional en una época en la que el sacrosanto principio de la

igualdad soberana de los Estados, que exigía el respeto total y absoluto por parte de los Estados a lo que ocurriera dentro de las fronteras de uno de ellos —aunque lo que ocurriera fueran violaciones masivas de los derechos humanos— impedía cualquier tipo de intervención, como no fueran las intervenciones unilaterales de las superpotencias, intervenciones éstas últimas que respondían más bien a otro tipo de patrones estratégicos alejados de consideraciones relativas a los derechos humanos.

Quizá en este análisis sobre la importancia y la aplicación (o más bien la falta de relevancia e incumplimiento) que tuvieron la democracia, los derechos humanos y el desarrollo en el período de la guerra fría —período que podríamos calificar como la anti-cultura de la paz— es posible que el valor mejor parado sea *el desarrollo*.

En los largos años que duró la guerra fría se tomó conciencia sobre el desarrollo, o más bien sobre la necesidad de luchar contra el subdesarrollo. Pero aquí también el enfrentamiento ideológico hizo mella y lo impregnó todo con su lógica parcial y arbitraria, con la consecuencia de que el fomento del progreso y del desarrollo se planteó en clave política. Como hemos indicado previamente, las superpotencias se ocuparon de una manera totalmente interesada del desarrollo, pero se ocuparon de él al fin y al cabo. A medida que más y más Estados pobres iban accediendo a la independencia y solicitaban su ingreso en la ONU, cada una de las superpotencias intentaba atraerlas hacia sus tesis y, en definitiva, hacia su órbita estratégica. La lealtad política se pagaba con ayuda al desarrollo, aunque demasiado frecuentemente éste beneficiaba únicamente a las elites gobernantes, a la oligarquía del nuevo país.

En resumen: en este período estamos ante una situación que podemos calificar de todo menos de una cultura de paz. Los cimientos de la mera paz coyuntural se sostenían en la dinámica del terror y en la disuasión mutua en un mundo bipolar terriblemente dividido.

3. EL OBJETIVO DE LA PAZ TRAS LA GUERRA FRÍA

Esta situación cambia radicalmente con el desmoronamiento de la política de bloques. El proceso tendente a colocar en el lugar que les corresponde a la democracia, el desarrollo y los derechos humanos comenzó con la abrupta conclusión de la guerra fría y la desaparición repentina del sistema bipolar, un modelo de relaciones previsible, pero no acordado, conforme al cual las naciones habían organizado sus relaciones.

Ese desmoronamiento hizo nacer nuevamente la esperanza de poder renovar la promesa de la Carta de las Naciones Unidas de establecer, por fin, un sistema internacional basado en la seguridad colectiva, en la acción de las Naciones Unidas, en

unos valores comunes y en una cooperación de todas las naciones. En definitiva, la esperanza de crear un nuevo orden internacional.

Pero las expectativas, al menos en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se han visto parcialmente defraudadas. A la euforia de los primeros momentos posteriores a la guerra fría, que exageró la gama de posibilidades de actuación de la ONU, ha seguido una prudente y razonable resignación: el sistema establecido por la Carta funciona sólo a medias. Si bien el Consejo de Seguridad ya no sufre de parálisis permanente (y gracias a ello han podido proliferar operaciones de paz y operaciones de uso de la fuerza autorizadas por la ONU) empero, todos los mecanismos y resortes de la Carta no han sido utilizados (art. 43 y 47, etc.). Además, no faltan las actuaciones unilaterales, especialmente de la única superpotencia que ha quedado en pie sobre el planeta.

A esta cierta colaboración en materia de mantenimiento de paz y seguridad internacionales ha venido unido un creciente proceso de concienciación por parte de los Estados, un convencimiento de que la paz duradera es imposible sin el respeto hacia los derechos humanos de todos y el fin de las desigualdades, sin instituciones libres que guíen el destino de los Estados y permitan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, así como tampoco sin un desarrollo homogéneo de las naciones que contribuya a paliar los desequilibrios estructurales, las abismales diferencias Norte-Sur y las bolsas de extrema pobreza, hambruna, enfermedades, analfabetismo y carencia de acceso a los servicios más elementales.

A todo ello contribuirán de forma decisiva las «tres agendas» elaboradas por Boutros Boutros-Ghali en su calidad de Secretario general de las Naciones Unidas. Se trata de tres informes presentados por el Secretario general de las Naciones Unidas con el fin de orientar la actuación de la Organización tras el fin de la guerra fría. Si el primer informe se denominó «Agenda para la paz»⁷ y en él planteaba cómo debía actuar la Organización en materia de diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos, el segundo informe se denominó «Agenda para el desarrollo»⁸ y el tercero «Agenda para la democracia»⁹, demostrando cuales son los valores fundamentales en los que debe basarse la actuación de la Organización mundial en la nueva etapa histórica iniciada tras la guerra fría.

En otras palabras, empieza a tomarse conciencia de que una verdadera cultura de paz no debe basarse en el lema «si quieres la paz, prepárate para la guerra», sino en el lema: «si quieres la paz, prepárate para la paz».

⁷ «Una Agenda para la Paz» (Doc: A/47/277-S/24111) de 17 de junio de 1992 y su suplemento (Doc: A/50/60-S/1995/1) de 3 de enero de 1995.

⁸ «Una agenda para el desarrollo» (Doc: A/48/935) de 6 de mayo de 1994.

⁹ «Una agenda para la democracia» (Doc: A/51/761) de 17 de enero de 1997.

Sin embargo, no cabe ignorar que junto a estos factores positivos y al desarrollo de estos nuevos valores (derechos humanos, democracia y un desarrollo producto de la economía de mercado) el fenómeno de la mundialización y de la interdependencia mutua de los Estados está mostrando su faz más amarga y haciéndonos olvidar su cara amable, que son los posibles beneficios del proceso de globalización.

Al mismo tiempo, este mundo resulta menos estable que en el pasado, es sacudido por convulsiones que se producen ya no tanto entre Estados sino en su seno (golpes de Estado, nacionalismos exacerbados y violentos, odio racial y étnico, búsqueda de nuevas identidades excluyentes, intolerancia y fundamentalismo religioso, etc.).

Así, por ejemplo, con el fin de la guerra fría los Estados en desarrollo tuvieron repentinamente que valerse por sus propias fuerzas. El grifo de la ayuda al desarrollo por parte de los dos Estados hegemones cesó¹⁰ y sus beneficiarios se encontraron con una tradición —sostenida desde los tiempos coloniales y después promovida por los EE.UU. y la URSS— de regímenes tiránicos, autoritarios, desacostumbrados a rendir cuentas ante la población, corruptos y ahora más pobres que nunca tras el fin de las transferencias económicas de sus interesados benefactores.

El mundo actual se mueve entre estas dos paradojas: la búsqueda y el anhelo de una cultura de la paz basada en el fomento y las sinergias propias de la democracia, el desarrollo y los derechos humanos y el hecho fácilmente constatable del crecimiento de conflictos armados internos a los que la ONU debe hacer frente pese a la denodada resistencia de los Estados con argumentos basados en el respeto de su soberanía.

3.1. Nuevos contenidos de viejos conceptos para nuevos tiempos: la democracia, los derechos humanos y el desarrollo tras la guerra fría

Enunciadas las paradojas del mundo actual, pasamos ahora a analizar el contenido que se les da hoy día a los conceptos de democracia, desarrollo y derechos humanos como fundamento de la paz y como antídoto de nacionalismos extremos y del fanatismo intolerante en algunos Estados. Igualmente, estudiaremos su simbiosis y relaciones mutuas así como su relación no siempre pacífica con el proceso de mundialización.

¹⁰ Así, por ejemplo, la Ayuda Oficial al Desarrollo para todos los propósitos, tanto económicos como sociales, ha disminuido desde casi 61.000 millones de dólares en 1992 hasta 47.600 millones de dólares en 1997 (dato extraído del Informe sobre el estado de la población mundial de 1999, «6000 millones: es hora de optar» elaborado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, FNUAP).

3.1.1. *¿Quiénes son los beneficiarios de la mundialización?*

Cuando se fundaron las Naciones Unidas: las dos terceras partes de los actuales miembros no eran Estados soberanos, sino que eran territorios sometidos a dominación colonial; la población total del planeta era de menos de 2.500 millones; las barreras comerciales eran elevadas, las corrientes comerciales minúsculas y se ejercía un firme control sobre el capital; la mayor parte de las grandes empresas funcionaban en un solo país y producían para su mercado nacional; el costo de las llamadas telefónicas transoceánicas era prohibitivo para el ciudadano medio; la producción anual de acero era un símbolopreciado de proeza económica nacional; se acababa de construir el primer ordenador del mundo, el cual ocupaba una amplia habitación, estaba dotado de 18.000 tubos electrónicos y medio millón de juntas de soldadura y para cada nueva tarea había que reconfigurar el cableado; la ecología era un tema confinado al estudio de la biología y ni en la ciencia ficción se habrían encontrado referencias al ciberespacio.

Sabemos lo profundos que han sido los cambios: aunqu aún queda algún enclave colonial, la mayor parte de los pueblos han ejercido su derecho a la libre determinación; la población del planeta llegó antes de terminar el siglo XX a los 6.000 millones de habitantes; las exportaciones mundiales se han disparado desde 1950, incluso si se tiene en cuenta la inflación; las inversiones extranjeras han aumentado aún más rápidamente; las ventas de las multinacionales superan a las exportaciones mundiales por un margen cada vez mayor; las corrientes de divisas han aumentado de 15.000 millones de dólares diarios en 1973, cuando se derrumbó el régimen de los tipos de cambio fijos, a más de 1,5 billones de dólares; la reciente adquisición de una empresa transnacional de telecomunicaciones creó una compañía cuyo valor en el mercado supera el PIB de casi la mitad de los miembros de las Naciones Unidas juntos; hoy día los delegados de la Asamblea general de las Naciones Unidas que tengan prisa pueden cruzar el Atlántico en menos de 4 horas y, si lo desean, negociar sus asuntos de Estado en Internet o por teléfono durante el viaje ¹¹.

En esto consiste la mundialización, un nuevo contexto y un nuevo cauce para los agentes de la economía de todo el mundo. Se deriva de la revolución tecnológica y del impulso imparable del modelo de la economía de mercado que se impone con fuerza en los intercambios desde el fin de la guerra fría. La mundialización se ha hecho posible por el desmantelamiento progresivo de las barreras que obstaculizan el comercio y la movilidad del capital, además de los avances tecnológicos fundamentales y la disminución constante del coste de los transportes, las comunicaciones y los ordenadores. Su lógica aglutinante parece inexorable. Sus beneficios en términos teóricos, evi-

¹¹ Datos extraídos del Informe del Milenio presentado por el Secretario general de las Naciones Unidas en 2000.

dentes: un crecimiento económico más rápido, niveles de vida más elevados, el aceleramiento de las innovaciones y la difusión de las tecnologías y las técnicas de gestión, y nuevas oportunidades económicas tanto para las personas como para los países.

¿Por qué entonces está empezando a haber una reacción contraria a la mundialización? Pocas personas, grupos o gobiernos se oponen a la mundialización en sí. Protestan contra sus disparidades. En primer lugar, los beneficios y oportunidades que ofrece siguen concentrados en un número muy pequeño de países y se reparten entre ellos de manera desigual. En segundo lugar, en los últimos tiempos ha surgido un desequilibrio, puesto que se han elaborado sólidas normas que facilitan la expansión de los mercados pero no se han apoyado suficientemente objetivos sociales igualmente válidos (normas laborales, sobre medio ambiente, derechos humanos o la reducción de la pobreza).

En términos generales, para muchas personas este proceso ha llegado a suponer mayor vulnerabilidad ante fuerzas imprevisibles que pueden provocar inestabilidad económica y trastornos sociales. Cada vez existe más temor de que la mundialización acabe siendo uniformización y amenace tanto a los modelos culturales como a la propia soberanía de los Estados. Si bien la mundialización ofrece grandes posibilidades, sus beneficios se distribuyen injustamente, al igual que sus costes. La mundialización debería ser plenamente equitativa. No debería generar ganadores y perdedores. Debería suponer algo más que la ampliación de los mercados. No se puede separar la esfera económica del entramado más complejo de la vida social y política y dejar que siga su propia trayectoria. La economía mundial debe estar cimentada más sólidamente en valores compartidos, debe promover objetivos sociales más amplios y que den cabida a todos. Estos objetivos más amplios son la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos.

3.1.2. *La democracia como fundamento de una cultura de paz*

De los tres valores objeto de nuestra atención, quizá sea el de la democracia el de cuño más moderno a juzgar por su ausencia de mención tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en las resoluciones de la organización hasta bien entrados los años 60. Y sin embargo hoy día es considerado como una condición *sine qua non* para la paz desde la mayoría de los sectores doctrinales.

Es un hecho probado que las democracias no libran guerras entre sí. Son los regímenes autoritarios los que acumulan la mayor parte de los conflictos en su haber, tanto internacionales como sobre todo internos. Por ello resulta paradójico el que desde determinadas ideologías de Estado se tache la democracia de imposición de occiden-

te, de modelo político que se trata de exportar a otras partes del mundo con el fin de acabar con otras maneras de ver la res pública, con otras concepciones de la vida en comunidad.

Por eso la ONU ha hecho especiales esfuerzos en los últimos tiempos en intentar resaltar las bondades de este modo de ordenar la vida pública, aludiendo a que es la única fórmula de gobierno «que puede adaptarse a todos los pueblos y culturas y que, como los derechos humanos, tiene dimensión universal»¹².

Así, la Asamblea general, en su resolución 47/118, de 2 de abril de 1993, sobre la situación en Centroamérica, reafirma «su convicción de que la paz es una, integral e indivisible, e inseparable de la libertad, la democracia y el desarrollo». Igualmente, las condenas realizadas por el golpe de Estado en Haití contra el Presidente Bertrand Aristide reafirman esta postura¹³. En la resolución 47/20, sobre la situación de la democracia y de los derechos humanos en Haití, la Asamblea general vincula ambos conceptos al manifestarse «consciente de que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la Organización promueve y alienta el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y de que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”». Igualmente, en las resoluciones 49/30, 50/133 y 51/31 todas ellas sobre Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la protección y consolidación de las democracias nuevas o restauradas, aprobadas sin votación, la Asamblea general afirma «los lazos indisolubles existentes entre los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los fundamentos de toda sociedad democrática» y constata «las grandes transformaciones que se están produciendo en el plano internacional y las aspiraciones de todos los pueblos a un orden internacional basado en los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluidos la promoción y el fomento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y otros importantes principios, como el respeto del principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, la paz, la democracia, la justicia, la igualdad, el imperio del derecho, el pluralismo, el desarrollo, el mejoramiento de niveles de vida y la solidaridad».

¹² Discurso del Secretario general de las Naciones Unidas de 19 de marzo de 1996 en Ginebra ante la Comisión de Derechos Humanos (HR/CN/704). Se puede consultar en el mismo sentido su discurso de 14 de junio de 1993 con ocasión de la apertura de la conferencia mundial sobre derechos humanos en Viena, donde dijo: «La democracia no es patrimonio exclusivo de nadie. Puede ser asimilada por todas las culturas. Puede alentar en formas múltiples, a fin de incorporarse mejor a la realidad de los pueblos. La democracia no es un modelo que haya que copiar de ciertos Estados, sino un objetivo para todos los pueblos. Es la expresión política de nuestro patrimonio común».

¹³ Vide las resoluciones 46/7, de 11 de octubre de 1991, 46/138, de 17 de diciembre de 1991, 47/20 de 22 de marzo de 1993 y 47/143, de 15 de marzo de 1993.

Como puede observarse, la Asamblea general introduce la democracia entre los principios consagrados en la Carta de forma implícita.

De hecho, el análisis de la dimensión interna del principio de libre determinación de los pueblos nos lleva a la conclusión de que la democracia se encuentra íntimamente vinculada al mismo¹⁴. Como ha señalado el profesor Mariño «el objetivo último del principio de libre determinación apunta ciertamente a la realización de la democracia»¹⁵.

No obstante, las Naciones Unidas ha puesto especial cuidado en no exaltar los ánimos contra un concepto de corte supuestamente occidental. Con este fin, ha preferido utilizar en muchas ocasiones otro tipo de terminología, huyendo del uso del término «democracia». Así, en los últimos tiempos muchos de los documentos de la ONU prefieren referirse al «buen gobierno», expresión ésta que empieza a contar con más apoyos a lo largo y ancho del planeta. Pero un buen gobierno que, a renglón seguido, es definido como el que organiza elecciones libres regularmente, que integra a todos los estratos y grupos de población en sus políticas, permite la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos y en el gobierno de la nación, descentraliza sus servicios a fin de hacerse más próximo a la ciudadanía, consigue la subordinación del estamento militar al poder civil y el respeto del primero a las leyes del país, asegura la separación de poderes, garantiza la independencia y el buen hacer de la administración de justicia, fomenta la igualdad de oportunidades en la educación, respeta escrupulosamente los derechos humanos, desarrolla instituciones públicas eficaces —incluida una administración pública eficaz y responsable— y promueve el crecimiento económico y un desarrollo humano sostenible que alcance a todos¹⁶.

En otras palabras, un buen gobierno entendido con el contenido de lo que hoy conocemos como democracia¹⁷, nunca como un gobierno oligárquico que mantiene el orden con el apoyo de la clase militar. En definitiva, la democracia es el único medio

¹⁴ Vide: CARDONA LLORENS, J. y GARZÓN CLARIANA, G.: «Los propósitos y los principios de las Naciones Unidas», en *Las Organizaciones internacionales*; DÍEZ DE VELASCO, M. (Ed), 11ª ed. Madrid, Tecnos, 1999, pp. 191-192.

¹⁵ MARIÑO, F.: «Naciones Unidas y el derecho de autodeterminación», en *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III de Madrid y BOE, 1996, p. 101.

¹⁶ Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 2000/47, de 25 de abril de 2000, sobre la promoción y consolidación de la democracia (E/CN.4/RES/2000/47) y 2000//64, de 27 de abril de 2000, sobre la función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos (E/CN.4/RES/2000/64). Consúltese asimismo la resolución de la Asamblea general de las Naciones Unidas de 18 de enero de 2000 titulada Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas (A/RES/55/43).

¹⁷ En el punto E del informe de 6 de mayo de 1994 del anterior Secretario general de las Naciones Unidas «Un programa de desarrollo», éste liga la idea de la democracia a la del buen gobierno en un epígrafe titulado «la democracia como buen gobierno» (A/48/935)

de arbitrar y regular a largo plazo las numerosas tensiones políticas, sociales, económicas y étnicas que pueden amenazar con dividir la sociedad y destruir en un momento dado al Estado.

Las sociedades no democráticas, cualquiera que sea su ideología, geografía o estado de desarrollo, con el tiempo tienden a parecerse todas, con una clase media relativamente impotente, una población amordazada y una minoría gobernante que se aprovecha de la gestión de un sistema de corrupción generalizada y frecuentemente institucionalizada. Los Estados democráticos tienen más libertad para denunciar el soborno y la corrupción. Un buen gobierno significa que la burocracia administrativa contribuye a velar por la justicia en lugar de enriquecer a los funcionarios.

Por tanto, aunque la democracia no es el único medio posible para mejorar la gestión pública, sí es el único fiable. Al prever mayor participación popular, la democracia genera más posibilidades para que los objetivos nacionales de desarrollo reflejen las aspiraciones de la sociedad. Al facilitar los mecanismos y cauces para la sucesión del gobierno, sirve de incentivo para proteger la capacidad, fiabilidad e integridad de las instituciones fundamentales del Estado, incluidas la función pública, el sistema jurídico y el proceso democrático propiamente dicho. Al establecer la legitimidad política de los gobiernos, la democracia refuerza su capacidad para aplicar sus políticas y desempeñar sus funciones de forma eficaz. Al hacer responsables a los gobiernos ante la ciudadanía, acentúa la sensibilidad de los gobiernos a los problemas de la población y estimula la transparencia en la adopción de decisiones¹⁸.

La elección de los gobernantes legitima al sistema pero sin embargo no es garantía de la capacidad de esos gobernantes. La democracia acerca los gobiernos al pueblo, es cierto, pero la mera desaparición del régimen de partido único no es garantía del triunfo total de la democracia. Junto a ello, se hace necesaria la articulación de cauces de participación ciudadana, a fin de que la población tenga la posibilidad de tomar parte en la toma de decisiones, especialmente aquellas que más les afecten, incluso a las minorías nacionales.

La democracia hoy no puede ser considerada como un ideal ni un desideratum, sino como una realidad obligada, como la única vía sostenible y duradera de gobierno que conduce al desarrollo y al respeto de los derechos humanos. Y afortunadamente esta fórmula se está extendiendo por todo el planeta, a juzgar por los más de 120 Estados que organizan elecciones a intervalos regulares. La democracia es el único sistema político que se basa en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales y en su participación plena en todos los aspectos de su vida. Se basa en una buena gestión de

¹⁸ Ideas extraídas del informe citado en la nota anterior.

los asuntos públicos acompañada de transparencia, responsabilidad y participación activa de la sociedad civil.

En los últimos tiempos, además, la ONU ha insistido en que para conseguir la auténtica y duradera democratización de una sociedad no basta con garantizar la convocatoria de unas primeras elecciones libres e imparciales, sino más bien en asegurar su periodicidad, creando unas instituciones electorales y una educación cívica que consolide y regularice los logros de elecciones anteriores¹⁹. En estas condiciones y cumpliendo estos requisitos, la democracia es una garantía para la paz. Cada día la realidad nos confirma que los regímenes autoritarios son, en potencia, los mayores desencadenantes de guerras.

3.1.3. *Los derechos humanos como fundamento de una cultura de la paz*

La relación entre la promoción y la protección de los derechos humanos y la consecución de la paz es casi intuitiva. Los conflictos armados son los mayores productores de violaciones masivas de los derechos humanos²⁰. Pero, además, la violación sistemática de los derechos humanos por parte de las autoridades de un Estado es el germen de revueltas, disturbios, descontento y futuros conflictos. De ahí la relación indisoluble e indivisible que existe también entre derechos humanos y democracia. Sólo un sistema democrático es capaz de proteger los derechos humanos en todas sus dimensiones y como parte de sus políticas. Sólo una situación de paz administrada por un sistema democrático promueve la plena realización de todos los derechos humanos. A su vez, la plena realización de todos los derechos humanos es indispensable para la dignidad humana y forma parte integrante de toda sociedad democrática²¹.

Como afirma la resolución aprobada en Nueva York el 13 de septiembre de 2000 con ocasión de la Asamblea del Milenio y con participación de la inmensa mayoría de los dirigentes internacionales: «Establecer una paz justa y duradera en todo el mun-

¹⁹ Resol. de la Asamblea general de las Naciones Unidas de 26 de febrero de 1998 «Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas y del fomento de la democratización» (A/RES/52/129).

En el mismo sentido, la memoria anual del Secretario general de Naciones Unidas sobre la labor de la organización en 1999, en su párr. 110, donde afirma: «Las elecciones son necesarias pero no suficientes para crear democracias viables. Ese objetivo exige establecer o consolidar infraestructuras viables como comisiones electorales, leyes electorales, así como promover el espíritu de ciudadanía y los correspondientes derechos y responsabilidades».

²⁰ Sólo en el último decenio, las guerras se cobraron 5 millones de vidas.

²¹ Resol. Comisión de Derechos Humanos 1999/57 de 28 de abril de 1999 sobre promoción del derecho a la democracia (E/CN.4/RES/1999/57). Fue adoptada por 51 votos a favor, 0 en contra y las abstenciones de China y Cuba.

do, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta [implica]... el respeto de la igualdad de derechos de todos»²².

El imperativo de la democratización va ganando gradualmente la conciencia internacional. Y ese proceso de democratización, que es el elemento básico que está en juego en este principio de siglo, es indisoluble de los derechos humanos. Sólo la democracia, dentro de los Estados y en la comunidad internacional, es verdadera garante de la paz y de los derechos humanos. Sólo la democracia concilia los derechos individuales con los colectivos, los derechos de los pueblos y los de la persona. Por definición, los derechos humanos son la última norma de cualquier política y dependen en extremo de la manera cómo los Estados los entiendan. En otras palabras, de la forma en que gobiernan a sus pueblos, del carácter más o menos democrático de sus prácticas.

Pero, ¿qué derechos humanos merecen mayor atención en el mundo de la postguerra fría? La Declaración final de la Cumbre de Viena de 1993 sobre derechos humanos no deja duda al respecto: todos ellos sin excepción. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados, tanto los derechos individuales (civiles y políticos), como los colectivos (socio-económicos) y también los denominados derechos de tercera generación, cuyo titular es la humanidad o bien los pueblos, no la persona (el derecho al desarrollo sostenible, los derechos de las minorías, a la protección del medio ambiente). El derecho a la paz se inscribe entre los derechos de tercera generación, como un derecho cuyo logro beneficia a toda la comunidad internacional en su conjunto.

Ya pasó la época del enfrentamiento ideológico de los Estados a costa de la división un tanto arbitraria de los derechos. Si bien es cierto que la diversidad de tradiciones culturales entre los Estados provocó la inclusión de un párrafo 5 en la Declaración de Viena de 1993 que, pese a afirmar la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos, introducía una fórmula que podía hacer quebrar esta concepción al recalcar que «deben tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos», también es cierto que este párrafo finaliza con la frase: «pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales». En todo caso, la Declaración adoptada por la Asamblea general de las Naciones Unidas con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas, aprobada sin votación como Resolución 50/6 de la Asamblea general el 24 de

²² Declaración del Milenio, resolución de la Asamblea general de las Naciones Unidas de 13 de septiembre de 2000 (A/RES/55/2).

octubre de 1995, declara en su parte dispositiva que: «si bien es necesario tener presente la importancia de las particularidades nacionales y regionales y de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, todos los Estados cualquiera que sea su sistema político, económico y cultural, tienen la obligación de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, cuyo carácter universal no admite dudas».

La comunidad internacional de Estados en su conjunto parece, por fin, haberse puesto de acuerdo en que todos los derechos humanos deben ser considerados hoy día igualmente necesarios y merecedores de protección, si bien, qué duda cabe, algunos son de más fácil vigilancia que otros y disfrutan de una protección más sofisticada (los derechos civiles y políticos gozan de mecanismos de protección que pueden llegar a ser de tipo judicial).

Pero las Naciones Unidas no ponen únicamente el acento en la protección, en arbitrar mecanismos de sanción para el caso del incumplimiento. La labor de prevención y promoción de los derechos humanos es tanto más importante que la de control posterior cuando ya se ha producido la agresión. Es importante poner las bases para evitar que se produzcan los incumplimientos.

Y Naciones Unidas se ha esmerado de un modo muy especial en la última década en conjurar el peligro del incumplimiento de los derechos humanos por los Estados mediante una política preventiva consistente principalmente en el asesoramiento técnico a los Estados que así lo soliciten. Un asesoramiento técnico cuyos destinatarios son de modo muy particular las fuerzas armadas del país, los cuerpos de seguridad y policía, los funcionarios de prisiones y toda aquella autoridad que tenga bajo su responsabilidad la guarda y cuidado de personas.

Se hace necesario que junto a la actividad de protección de los derechos humanos (que nunca debe descuidarse porque, desgraciadamente, siempre habrá incumplimientos flagrantes pese a las políticas de prevención) se fortalezca la actividad de promoción y asistencia técnica para permitir a los Estados «adaptar sus instituciones, educar a los ciudadanos, formar personal directivo, preparar reglamentaciones basadas en el respeto a la democracia y la voluntad de velar por los derechos humanos. Me refiero, en particular, a la importancia de [asesorar a los Estados] sobre la importancia de crear administraciones judiciales independientes, constituir un ejército respetuoso del Estado de Derecho, formar una policía que garantice las libertades públicas, establecer un sistema de educación de la población en la esfera de los derechos humanos»²³, es decir, una serie de actividades que entran de lleno en lo que es la diplomacia preventiva —las gestiones y labores que lleva a cabo la ONU en zonas de potencial con-

²³ Discurso de apertura del Secretario general de las Naciones Unidas a la conferencia mundial de derechos humanos celebrada en Viena el 14 de junio de 1993.

flicto con el consentimiento de las partes a fin de intentar evitar que esa situación se agrave y desemboque en un enfrentamiento armado.

Sin embargo, conviene no caer en la ingenuidad. La labor de promoción de los derechos humanos nunca podrá desplazar a la de protección. Y ciertos conflictos internacionales recientes especialmente sangrientos y en los que se han violado los más elementales principios de humanidad dan fe de ello. Como afirma el Secretario general de las Naciones Unidas en su Memoria de 1996 sobre la labor de la organización: «aunque la distensión ideológica y la aceleración del proceso de democratización han impulsado el avance en esta esfera [de los derechos humanos], con demasiada frecuencia los conflictos más recientes han venido acompañados de violaciones masivas de los derechos humanos y de emergencias humanitarias que han planteado nuevas dificultades»²⁴.

En este contexto es en el que hay que entender la proliferación de órganos subsidiarios que han ido apareciendo en la ONU así como otros órganos surgidos de convenciones auspiciadas por la organización y que se ocupan de la protección de los derechos humanos. De entre todos ellos, quizá destaque el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, creado en 1993 a raíz de la conferencia mundial sobre derechos humanos celebrada en Viena. A este órgano incumbe la responsabilidad primordial por las actividades de derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas y su mandato abarca todo el ámbito de elementos relacionados con los derechos humanos²⁵.

Sin embargo, la creación de este órgano no ha conseguido hacer olvidar a la comunidad internacional su anhelo secular por instaurar un sistema de justicia universal que impida que los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes contra la humanidad queden impunes. Las masacres producidas en países como Yugoslavia o Ruanda y alentadas, si no dirigidas, por los gobernantes, han hecho reaccionar a la comunidad internacional exigiendo el establecimiento de tribunales internacionales que impartan justicia ahí donde el sistema judicial nacional no pueda o no quiera llegar. El principio de responsabilidad penal internacional, que fue relanzado en la conferencia mundial sobre derechos humanos de Viena de 1993, ha hecho mella en la comunidad internacional. En aplicación del mismo han sido creados el tribunal para

²⁴ Punto 1.132 de la memoria anual del Secretario general de las Naciones Unidas sobre labor de la organización correspondiente al año 1996.

²⁵ Fue credo mediante reolución/resolución de la Asamblea general de las Naciones Unidas A/RES/48/41, de 20 de diciembre de 1993. Según la Memoria anual del Secretario general correspondiente a 1994, que es el primer informe en el que pudo reflejarse la existencia de este órgano de nueva creación, el ACNUDH está encargado de promover el disfrute efectivo y universal de todos los derechos humanos, de promover la realización del derecho al desarrollo, de proporcionar servicios de asesoramiento en apoyo de actividades y programas de derechos humanos, de coordinar las actividades de educación e información públicas, de contribuir a levantar los obstáculos que se interponen a su disfrute y prevenir sus violaciones (párr. 370).

juzgar los crímenes cometidos en la antigua Yugoslavia (en 1993) y su homónimo de Ruanda (en 1994). Asimismo, está prevista la creación también por el Consejo de Seguridad de otros dos tribunales que serán encargados de juzgar a los criminales de los conflictos de Sierra Leona y de Camboya —en este último caso, durante la dictadura de los jemeres rojos de los años 70.

Si bien la creación de estos cuatro tribunales era sentida como un deber de justicia, la comunidad internacional no ha dejado de comprobar que su establecimiento en sólo cuatro situaciones de crisis concretas de derechos humanos —aunque dolorosísimas todas ellas y necesitadas de arbitrio internacional para conseguir detener, juzgar y condenar con todas las garantías a los culpables de semejantes atrocidades—, no eran más que eso: cuatro situaciones específicas al fin y al cabo. Sólo una consideración política separa la decisión de crear un tribunal para Ruanda y no para la República Democrática del Congo, en Camboya y no en Corea del Norte. La solución de este problema pasa por la creación de un auténtico tribunal internacional de derechos humanos, imparcial, permanente y preexistente a los casos que se le puedan presentar. Este proyecto ha sido puesto en marcha en la conferencia internacional reunida en Roma en 1998 en la que se aprobó el Estatuto de una Corte Penal Internacional. El convenio redactado en el seno de esa conferencia ya ha recibido más de 30 ratificaciones, entre ellas la de España, aunque está aún lejos de las 60 necesarias para su entrada en vigor. Pese a todos los «peros» que se pueden poner (entre ellos, la posición tan preeminente que tiene en él el Consejo de Seguridad como órgano capaz de conseguir la suspensión de un juicio en curso) en cualquier caso supondrá sin duda la materialización de un anhelo sentido por la comunidad internacional durante más de 50 años: la lucha contra la impunidad y la creación de un sistema judicial de protección de los derechos humanos de corte universal.

3.1.4. *El desarrollo como fundamento de una cultura de paz*

Durante el último medio siglo el mundo ha realizado progresos económicos sin precedentes. Países que hace tan sólo una generación luchaban por salir del subdesarrollo son ahora centros dinámicos de la actividad económica mundial y disfrutan de bienestar. En apenas dos decenios, 15 países, con una población conjunta de más de 1.600 millones de habitantes, han reducido a la mitad la proporción de sus ciudadanos que viven en la pobreza extrema. Asia se ha rehecho de manera sorprendente de la crisis financiera de 1997-1998, demostrando la capacidad de resistencia de sus economías, aunque las poblaciones pobres de Asia todavía no han recuperado el terreno perdido.

Los mayores éxitos del desarrollo humano desde los años 70 son el aumento de la esperanza de vida en los países en desarrollo, que ha pasado de 46 a 64 años, la reducción a la mitad de las tasas de mortalidad infantil, el aumento en más del 80% de la proporción de niños matriculados en la enseñanza primaria y la duplicación del acceso al agua potable y los servicios de saneamiento básicos.

No obstante, si bien ha aumentado el número de los que disfrutamos de un nivel de vida sin precedentes, otros muchos siguen sumidos en una situación de pobreza desesperada. Casi la mitad de la población mundial subsiste con menos de 2 dólares al día. Unos 1.200 millones de personas disponen de menos de 1 dólar diario. De una fuerza de trabajo de unos 3.000 millones de personas, 140 millones de trabajadores están parados. La persistencia de la disparidad entre los ingresos durante el último decenio resulta también preocupante. En el ámbito mundial, los 1.000 millones de personas que viven en países desarrollados perciben el 60 % de la renta mundial, mientras que los 3.500 millones de habitantes de los países de bajos ingresos perciben menos del 20 %. Además, los países pobres a menudo carecen de la capacidad y los recursos para aplicar políticas ecológicas racionales²⁶.

Las cifras y datos anteriores nos dan una buena idea y reflejan a la perfección las paradojas del momento actual en materia de desarrollo. Aunque la disminución gradual de los conflictos ideológicos ha mejorado el clima de cooperación a todo nivel, sin embargo sigue sin existir una fórmula universal para alcanzar el desarrollo satisfactorio. No obstante, al menos sí ha surgido el consenso sobre la necesidad de entender el desarrollo como concepto omnicompreensivo que incluye, entre otras cosas, el desarrollo económico, el equilibrio social y la protección del medio ambiente como componentes interdependientes y que se refuerzan mutuamente de un desarrollo sostenible.

Hoy no cabe entender el desarrollo únicamente en clave económica²⁷. Hace falta promover el desarrollo sobre la base de un enfoque integrado, centrado en el ser humano. Para alcanzar un desarrollo sostenible, el crecimiento económico, con ser importante, no basta²⁸.

El objetivo es mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas, para lo cual es necesario erradicar la pobreza, satisfacer las necesidades básicas y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales de todos sin distinción. El desarrollo está y debe estar centrado en el ser humano, no en la mera mejora de las cifras macro-

²⁶ Informe del Milenio del Secretario general de las Naciones Unidas «Nosotros los Pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI» de 2000 (párr. 66 a 71).

²⁷ Aunque sin duda el crecimiento económico es el motor del desarrollo en general, sin embargo no garantiza por sí mismo una justa distribución de los beneficios. El crecimiento económico debe ir seguido de políticas de acceso a sus beneficios, de políticas de igualdad de oportunidades que sólo son asumibles por las democracias.

²⁸ Se ha pasado del concepto de desarrollo de la guerra fría limitado a la transferencia de fondos técnicos de los que tiene a los que no tienen a un concepto más amplio que abarca toda la gama del quehacer humano.

económicas del Estado. El desarrollo requiere un planteamiento multidimensional, que huya de la mera ayuda económica del Norte al Sur y que tenga en cuenta sus aspectos de desarrollo social²⁹, de eliminación de la pobreza, la malnutrición, la falta de agua potable, los problemas de salud, el acceso limitado a los recursos básicos, la exclusión social³⁰, la lucha contra el desempleo³¹, la universalización de una enseñanza de calidad, la mejora de los asentamientos humanos, la habilitación de la mujer y el reconocimiento de sus derechos como una de las mejores maneras de lograr el desarrollo de los pueblos³².

Así pues, también el desarrollo nos reenvía a la idea de derechos humanos y democracia. De esta forma pasa de ser un objetivo económico más o menos inalcanzable para muchos pueblos a ser al mismo tiempo: *a)* una política tendente a un crecimiento equilibrado que reduzca las injusticias, desigualdades, discriminaciones y «gaps» entre la población (aspecto «macro» del desarrollo) y *b)* un auténtico derecho humano de la persona, el derecho al desarrollo, íntimamente ligado a los sistemas democráticos y a la promoción y protección de los derechos humanos (aspecto «micro»).

Los obstáculos a la realización del derecho al desarrollo han sido claramente expuestos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: la extrema pobreza, la degradación medioambiental, la excesiva deuda externa, la imposición de medidas coercitivas unilaterales, los desequilibrios y diferente acceso de los Estados al régimen vigente de comercio internacional, el limitado acceso a la tecnología y la marginalización económica y social³³.

A ello hay que añadir el dato de que el fenómeno de la globalización afecta, como hemos mencionado anteriormente, de manera diferente a los Estados, convirtiendo a los menos desarrollados en más vulnerables a las presiones externas. Es un proceso que no se circunscribe a lo meramente económico sino que tiene también consecuencias sociales, políticas, ambientales, culturales y jurídicas que repercuten de lleno en el disfrute de los derechos humanos. Estas consecuencias deberían ser positivas para todos los Estados si todos tuvieran igual acceso a los recursos, a la tecnología, al progreso económico. Pero lamentablemente no es así y de esta forma sus efectos negativos se suelen concentrar en los países en desarrollo, haciendo insalvable el abismo

²⁹ Entendido como la necesidad de promover la habilitación y la participación de todos los miembros de la sociedad en un sistema democrático que respete los derechos humanos (Resol. Asamblea general de las Naciones Unidas de 15 de octubre de 1997 «Programa de desarrollo» (A/RES/51/240) en su párr. 92).

³⁰ «Se hace necesario fomentar una cohesión social. Sólo ésta evitará las guerras. Una sociedad integrada socialmente es una sociedad para todos, una sociedad en la que todos tengan sus necesidades cubiertas y todos los intereses sean tenidos en cuenta por el legislador» (párr. 107 de la anterior resolución).

³¹ Puntos 94 y ss. de la anterior resolución.

³² Puntos 122 y ss. de la anterior resolución.

³³ Informe del ACNUDH a la Comisión de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 2000 (E.CN.4/2000/WG.18/CRP2).

entre los países ricos, que cada vez son más ricos, y los pobres, que cada vez están más estancados en su pobreza³⁴.

Así pues, el desarrollo afecta a todos los aspectos de la sociedad y éstos, a su vez, contribuyen al desarrollo o lo menoscaban. El crecimiento económico y la transformación tecnológica influyen en las relaciones humanas, las estructuras sociales, los valores y los modos de vida. El desarrollo social y los recursos humanos hacen que las relaciones sociales y económicas sean más armoniosas, propician la participación y la cohesión social y ofrecen una base sólida para seguir con el progreso a largo plazo.

Las condiciones sociales existentes son el punto de partida para las actividades de desarrollo. Por eso la pobreza absoluta, las enfermedades, el analfabetismo, el estancamiento económico y la degradación medioambiental (que afectan a un quinto de la población mundial) son la causa directa de la inestabilidad y el conflicto. El desarrollo se define en función del bienestar de la población. Sólo una población con un nivel de vida adecuado y con sus necesidades mínimas satisfechas puede gozar de una paz duradera. Si no hay desarrollo, tampoco hay perspectivas de alcanzar la paz. Cuando hay pobreza, ningún pueblo puede lograr un desarrollo adecuado. Cuando no hay desarrollo, se acrecienta la tensión internacional, las agitaciones internas fácilmente dan lugar a conflictos armados. Cuando hay conflicto armado (falta de paz) las sociedades destinan un porcentaje mayor de su presupuesto a la actividad militar a costa de las partidas relativas al crecimiento en materia económica, de salud, educación y vivienda, condenando a esa sociedad al subdesarrollo. Está comprobado que los presupuestos nacionales que se centran de forma más directa en el desarrollo benefician a la causa de la paz y la seguridad internacional³⁵.

³⁴ Resolución de la Asamblea general de las Naciones Unidas de 4 de diciembre de 2000 «La mundialización y sus consecuencias sobre el pleno disfrute de todos los derechos humanos» (A/RES/55/102).

Véase asimismo el Informe del Secretario general sobre un programa de desarrollo: «El desarrollo se ve dificultado por problemas de deuda externa, el descenso de las corrientes de recursos externos, el brusco empeoramiento de la relación de intercambios y el levantamiento de obstáculos al acceso a los mercados. Una cooperación tecnológica insuficiente ha impedido a muchos países mejorar la eficacia de la utilización de recursos, lo cual a su vez ha afectado de manera desfavorable a su competitividad internacional y ha hecho más difícil su integración en la economía mundial».

³⁵ Resol. Asamblea general de las Naciones Unidas A/RES/51/240, párr. 3 y 4: «La paz y el desarrollo están estrechamente relacionados entre sí y se apoyan mutuamente. El desarrollo debe también perseguirse como fin en sí mismo, ya que es fundamental para conseguir mantener la paz y la seguridad dentro de las naciones y entre ellas. Sin desarrollo no puede haber paz ni seguridad... para que la paz y la seguridad perduren, es necesario que se adopten medidas de carácter nacional y que exista una cooperación internacional eficaz para mejorar la calidad de vida de todos en un entorno de mayor libertad, para lo cual la erradicación de la pobreza es un elemento decisivo.

No se puede alcanzar el desarrollo si no hay paz y seguridad y si no se respetan los derechos humanos y libertades fundamentales. En situaciones de guerra y durante periodos de emergencias y necesidades humanitarias a corto plazo, las actividades de desarrollo se descuidan con frecuencia, disminuyen o se dejan de lado. Los gastos excesivos para fines militares, el comercio de armas y las inversiones destinadas a la producción, adquisición y acumulación de armas van en detrimento de las perspectivas de desarrollo».

Pero aunque las actividades de desarrollo consiguen sus mejores resultados en condiciones de paz, deben siempre iniciarse antes del cese de las hostilidades. No cabe esperar al fin del conflicto para comenzar ni con las políticas de desarrollo, ni la protección de los derechos humanos y la democratización. Incluso cuando no hay paz es necesario sentar las bases para que asuman forma institucional los ideales de la democracia, el respeto de los derechos humanos, el desarrollo y la justicia social. Por la misma regla de tres, el desarrollo contribuye al disfrute de todos los derechos, pero la falta de éste no puede invocarse para justificar la reducción o la violación de los derechos humanos reconocidos internacionalmente. El respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, las instituciones democráticas y eficaces, la lucha contra la corrupción, la gestión pública transparente, representativa y responsable, la existencia de un poder judicial independiente, el Estado de derecho y la paz civil son bases indispensables para el desarrollo.

Pero el Estado no puede escudarse en que empezará a proteger los derechos humanos cuando haya alcanzado un grado de desarrollo óptimo. Para alcanzar la paz y el progreso económico es fundamental reforzar las instituciones y actividades democráticas. La estabilidad social, necesaria para un crecimiento económico, se fomenta cuando existen condiciones para que las personas puedan expresar libremente su voluntad. Por eso es indispensable que existan instituciones nacionales sólidas que permitan la participación. La participación es un componente indispensable del desarrollo positivo y duradero. La participación de la población en condiciones de igualdad en la adopción de decisiones en un Estado de derecho es un requisito importante para la eficacia de las políticas de desarrollo. La pobreza generalizada impide el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos y hace que la democracia y la participación popular sean frágiles. La democracia, que se está extendiendo en el mundo entero, favorece las expectativas de desarrollo en cualquier parte. De no cumplirse estas expectativas, existe el peligro de que vuelvan a surgir fuerzas no democráticas. Por esta razón existe una simbiosis tan única y especial entre derechos humanos, democracia y desarrollo como fundamento de la paz³⁶.

4. LA APUESTA DE LAS NACIONES UNIDAS POR CONVERTIR LA DEMOCRACIA, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO EN EL FUNDAMENTO DE LA PAZ

¿Qué aportación puede hacer la ONU en los albores del siglo XXI a esta incipiente cultura de paz basada en el fomento simultáneo de la democracia, el desarrollo

³⁶ Puntos 26 a 31 de la Resol. de la Asamblea general de las Naciones Unidas 51/240.

y los derechos humanos? ¿Qué tipo de acción debe adoptar la organización para lograr una paz real y duradera, una paz entendida no como mera ausencia de guerra sino en sentido amplio, como cimentación de los puntos clave para una justicia social, un buen gobierno legítimo y democrático, una remoción de obstáculos al desarrollo, una protección impecable de los derechos humanos?

La respuesta a esta pregunta es bastante instintiva: lo que puede y debe hacer la ONU es prevenir los conflictos antes de que se produzcan y/o consolidar la paz cuando el conflicto ya se ha producido y se logra el cese de las hostilidades.

La ONU debe ayudar a los Estados, contando con su consentimiento y voluntad, a fomentar los valores democráticos, la convocatoria de elecciones libres, el respeto escrupuloso de los derechos humanos y las políticas de desarrollo en aquellas situaciones en que existan indicios de que en un Estado pueda estallar el conflicto o cuando, tras el conflicto, haya que recomponer la paz y la sociedad civil. Se trata de que las Naciones Unidas ayuden a los Estados a sustituir la cultura de la reacción por la cultura de la prevención.

Las Naciones Unidas deben seguir abonando el terreno para erradicar de las relaciones internacionales definitivamente la máxima de que si quieres la paz, debes prepararte para la guerra, sustituyéndola por aquélla otra de que si quieres la paz, prepárate para la paz. Una máxima ésta última difícil de germinar entre los Estados a la vista de los hechos: sólo en 1996, 14 de los 53 países africanos fueron víctimas de la guerra y generaron 8 millones de refugiados.

Las Naciones Unidas han de hacer que sea posible sustentar una paz duradera en el futuro abordando de modo global los distintos componentes que conforman la seguridad mundial, entre los cuales ocupan lugar destacado la democracia, el desarrollo y los derechos humanos³⁷.

En este sentido, la principal novedad de la actuación de las Naciones Unidas en este ámbito tras el fin de la guerra fría ha sido la vinculación directa de su actuación en materia de derechos humanos, democracia y desarrollo con el fin principal del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Tradicionalmente, la actuación de las Naciones Unidas en el marco del fomento del buen gobierno, de la promoción y la protección de los derechos humanos o del desarrollo había sido llevada a cabo en el marco del propósito de la cooperación para el progreso, con la lógica consecuencia de haber quedado fundamentalmente cubierta por la actuación del Consejo Económico y Social que es el órgano con menos poderes de la estructura orgánica principal de las Naciones Unidas.

³⁷ Memoria anual del Secretario general de las Naciones Unidas sobre la labor de la organización correspondiente a 2000, párr. 31.

Por contra, la actuación de las Naciones Unidas en el marco del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales se había ceñido tradicionalmente al arreglo de diferencias internacionales y a las operaciones de mantenimiento de la paz, entendidas como operaciones de interposición entre las partes combatientes, con el previo consentimiento de las mismas, con el fin de ayudar a conseguir un acuerdo. Sólo con el fin de la guerra fría se inició, además, una actuación de las Naciones Unidas de imposición de la paz, a través de operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad para imponer por la fuerza, sin el consentimiento de las partes, el fin del quebrantamiento de la paz.

Sin embargo, la nueva situación producida tras la guerra fría va a permitir también que las Naciones Unidas empiecen a actuar en materia de derechos humanos, democracia y desarrollo en el marco del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Para ello, las Naciones Unidas han desarrollado en los últimos tiempos dos tipos de operaciones diferentes de la ya clásica de mantenimiento de la paz y de la un poco más reciente de imposición de la paz. Estos dos tipos de operaciones son desplegadas sobre el terreno a petición de los Estados³⁸ y son la diplomacia preventiva y la consolidación de la paz. Ambas son, en palabras del Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, componentes interdependientes y complementarios de una estrategia amplia de prevención de los conflictos³⁹. Veamos cada una de ellas.

4.1. Diplomacia preventiva

Una de las fórmulas usadas por las Naciones Unidas para lograr la vigencia de la democracia, el desarrollo y los derechos humanos como fundamento de la paz en situaciones de posible crisis consiste en la diplomacia preventiva. Ésta tiene por objeto evitar la iniciación de un conflicto⁴⁰. La diplomacia preventiva remueve las fuentes de peligro antes de que la violencia aparezca. Pero para que la diplomacia preventiva

³⁸ El carácter voluntario de estas operaciones es ineludible. En palabras del Secretario general: «la consolidación de la paz no es una terapia que las Naciones Unidas puedan imponer a un Estado que se resiste a ello... Las Naciones Unidas únicamente pueden intervenir si así lo desean el gobierno o los gobiernos de que se trate» (Memoria anual del Secretario general de las Naciones Unidas sobre la labor de la organización correspondiente a 1996, párr. 1095).

³⁹ Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 30 de noviembre de 1999 sobre el papel del Consejo de Seguridad en la prevención de conflictos armados (S/PRST/1999/34).

⁴⁰ La diplomacia preventiva fue primeramente definida por el Secretario general de las Naciones Unidas en los párr. 23 a 33 de su «Programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz» de 17 de junio de 1992 (A/47/277-S/2411).

surta su efecto, necesita ir precedida de mecanismos que activen una alerta temprana identificando lo más pronto posible las posibles situaciones que podrían producir el estallido de la violencia.

La diplomacia preventiva, por tanto, evita que surjan las controversias o bien impide que las ya existentes se intensifiquen y aboquen en un enfrentamiento armado. Se trata del mecanismo de trabajo de la ONU en materia de mantenimiento de paz y seguridad internacionales más deseable y eficiente dado que, cuando tiene éxito, conjura el peligro del conflicto antes de que éste aparezca. Hasta hace poco había tenido éxito en operaciones como la desplegada en la antigua república yugoslava de Macedonia ⁴¹, donde había logrado contener y evitar revueltas pese que el conflicto ya estaba latente en la sociedad y en el estamento político.

El Secretario general de las Naciones Unidas ha dado un contenido a esta estrategia al indicar que requiere medidas para crear confianza, la investigación de los hechos, una alerta temprana eficaz y que a veces exige la creación de zonas desmilitarizadas o bien, en ocasiones de crisis nacional, puede exigir un despliegue preventivo de fuerzas.

La diplomacia preventiva puede ser ejercida por el propio Secretario general o por sus colaboradores, por la Asamblea general de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad o incluso por acuerdos regionales en cooperación con las Naciones Unidas. Responde a la máxima que es mejor tender a una política preventiva de persuasión y disuasión pacífica que tener que adoptar medidas políticas y militares cuando el conflicto ha estallado. Supone el paso de la cultura de la reacción a la cultura de la prevención. La prevención, además, ofrece posibilidades óptimas para atacar las raíces de los conflictos y no sólo sus consecuencias, con lo que brinda una oportunidad real de sembrar las semillas de una paz duradera ⁴².

La piedra angular de toda sociedad bien ordenada es la seguridad de que sus miembros no resolverán sus controversias mediante la violencia sino que lo harán de alguna otra forma ⁴³. Por eso, la prevención de los conflictos, tanto dentro de los Estados como entre ellos, exige ante todo prestar una atención constante a las posibles causas de tirantez y actuar rápidamente. Y cuando éste surge, intentar mediante el establecimiento de la paz convencer a las partes hostiles de la necesidad de que resuelvan su controversia pacíficamente. Sólo de esta manera se evitará la escalada del conflicto y el riesgo de poner en peligro los logros democráticos, las políticas de desarrollo y el respeto de los derechos humanos en el país.

⁴¹ Entregado ya a imprenta este trabajo se ha iniciado una grave situación de inestabilidad en Macedonia provocada por la guerrilla albanesa, demostrando una vez más la dificultad de este tipo de operaciones.

⁴² Punto 40 de la Memoria del Secretario general del año 2000.

⁴³ Punto 97 de la Memoria del Secretario general del año 1997.

Así, en materia de democracia, la diplomacia preventiva puede incluir actividades tendentes a persuadir a las autoridades del Estado para que, ante la situación de insatisfacción de la población, convoquen elecciones. Las Naciones Unidas pueden prestar, y de hecho han prestado profusamente durante los últimos años, servicios en este sentido no sólo ayudando en la elaboración de las listas del censo electoral, sino también en la propia preparación y convocatoria de elecciones, mediante el despliegue de observadores electorales, la participación en el recuento y la vigilancia del respeto de los resultados electorales.

Asimismo, en las estrategias de diplomacia preventiva puede ser importante la prevención de los abusos por parte de las autoridades del país, tanto prácticas de corrupción como violaciones de derechos humanos. Estas violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad, cuando se producen, suelen cebarse en los opositores políticos y la parte de población que participa en protestas públicas (y suelen afectar a su libertad de expresión, reunión y asociación o incluso atentados contra su libertad e integridad física).

La diplomacia preventiva también puede requerir el asesoramiento al país o países implicados para que mantenga e incluso fortalezca sus políticas de desarrollo ya que si la población descontenta percibe el impacto positivo de estas políticas ello podría evitar la agravación de las revueltas y, en consecuencia, las posibilidades de conflicto.

4.2. La consolidación de la paz después de los conflictos

Si la diplomacia preventiva se ejerce a priori, antes de que el conflicto aparezca o se dispare, las estrategias de consolidación de la paz surgen a posteriori, una vez ha finalizado aquél. Su objetivo fundamental consiste en evitar la reactivación de un conflicto al que se ha puesto fin. Para ello se intenta atajar las causas políticas, económicas, sociales y humanitarias de la controversia que dio lugar al conflicto armado, y de ese modo sentar las bases para una paz duradera. Constituye una actividad a largo plazo que va más allá del imperativo inmediato de poner fin al enfrentamiento. Se trata de establecer de modo gradual las condiciones necesarias para que no se reemprenda la lucha armada.

Este tipo de operación es especialmente característica del período posterior a la guerra fría y, en gran medida, es causa del relativo éxito tenido por Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz. A lo largo de la historia de la humanidad, los conflictos armados han tenido normalmente la misma forma de terminar: uno de los bandos ha vencido al otro y le ha impuesto sus condiciones. Si este resultado tuvo

alguna excepción en algunos conflictos armados internacionales, no ha sido así en el caso de los conflictos armados internos que han terminado siempre con la victoria de un bando sobre otro. El ejemplo de España es buena prueba de ello: la guerra civil que duró desde 1936 a 1939 sólo terminó con uno de los bandos «vencido y desarmado», imponiendo la parte vencedora su poder en el Estado durante los siguientes 40 años.

Sin embargo, la intervención de las organizaciones internacionales en los conflictos armados (especialmente en los conflictos armados internos) ha supuesto un cambio fundamental: a través de su actividad de restablecimiento y mantenimiento de la paz, las Organizaciones internacionales han conseguido, en muchas ocasiones, detener un conflicto armado sin que uno de los bandos haya vencido al otro. Todos hemos visto cómo conflictos armados más complejos que el que se vivió en España en los años 30 se han visto «parados» por la acción de las Organizaciones internacionales.

Este hecho, positivo en sí mismo, plantea, sin embargo, nuevos problemas. Si uno de los bandos no «vence» al otro imponiendo su criterio y condiciones, no basta con restablecer la paz. Dos nuevas tareas aparecen como necesarias. De un aparte, el conflicto armado tuvo su origen en una situación que sigue sin estar resuelta y que, por tanto, si no se actúa sobre la misma puede volver a surgir el conflicto armado. De otra parte, el mismo conflicto armado ha creado nuevos problemas que deberán ser solucionados: las fuerzas enfrentadas deberán ser desarmadas, desmovilizadas y reintegradas a la sociedad, las violaciones mutuas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que se hayan producido durante el conflicto armado deberán ser esclarecidas y, en su caso, sancionadas, etc. Tras restablecer y mantener la paz es necesario consolidar la paz.

La lógica de este razonamiento debería haber llevado a que esta actividad fuera planteada desde que las organizaciones internacionales empezaron a intervenir en conflictos armados. Sin embargo, el período de la guerra fría lo impidió en gran medida.

Durante la guerra fría, las misiones de mantenimiento de la paz tenían un carácter esencialmente militar y eran desplegadas habitualmente después de la adopción de un cese el fuego, pero antes de que fuera negociado un arreglo del conflicto. De hecho, uno de sus principales objetivos era crear las condiciones para comenzar a negociar. La lógica de estas operaciones suponía que debían ser temporales, de corta duración. Pero, ante la falta de soluciones de recambio o de continuidad, tendieron a institucionalizarse.

Sin embargo, a partir de 1988 las operaciones de mantenimiento de la paz van a experimentar un giro significativo que se refleja, entre otras cosas, por incluir, especialmente, la consolidación de la paz como misión específica.

Estas operaciones, creadas como fruto de las negociaciones, tienen por mandato ayudar a las partes a aplicar el acuerdo global al cual han llegado para solucionar el

conflicto. Los acuerdos negociados versaban no solamente sobre cuestiones militares, sino también sobre toda una gama de problemas de orden civil. De esta forma, Naciones Unidas ha sido llamada a cumplir fines de una diversidad sin precedentes: control de cese el fuego, reagrupamiento y desmovilización de fuerzas, reinserción de combatientes en la vida civil y destrucción de sus armas; planteamiento y ejecución de programas de desminado; repatriación de refugiados y de personas desplazadas; reparto de asistencia humanitaria; supervisión de las estructuras administrativa existentes; creación de nuevas fuerzas de policía; verificación del respeto de los derechos humanos; preparación y supervisión de reformas constitucionales, judiciales y electorales; observación, supervisión e incluso organización y control de elecciones; coordinación del apoyo destinado a la reestructuración económica y la reconstrucción; etc. Su fin último es devolver a la sociedad un cierto sentido de normalidad. La idea es que no puede haber paz duradera si después del conflicto no se producen actividades de reconstrucción y desarrollo.

Y, además, en la mayor parte de los casos, estas operaciones han tenido un éxito destacable. La primera operación creada por las Naciones Unidas con misiones de consolidación de la paz propiamente dicha fue la Operación de las Naciones Unidas para Centro América (ONUCA) que tenía atribuidas funciones de desarme y desmovilización. En el mismo ámbito geográfico, pero con misiones de consolidación de la paz mucho más amplias, se desplegaron la Operación de Naciones Unidas para el Salvador (ONUSAL) y la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA). En otros ámbitos geográficos deben destacarse la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC); la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ); la Misión de observación de las Naciones Unidas en Liberia (MONUL); la Misión de verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM II et III) y la Misión de observación de las Naciones Unidas en Angola (MONUA); la Administración transitoria de las Naciones Unidas para Eslavonia Oriental, Baranja y Srem occidental (ATNUSO); la Misión de observación de las Naciones Unidas en Tadjikistan (MONUT); la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (MONUSL) y la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (MINUSIL).

Si cada proceso de paz es único, el examen de estas experiencias ha hecho aparecer diversas cuestiones y problemas de los que se pueden sacar enseñanzas.

La consolidación de la paz es una estrategia compleja y multidimensional, un proceso global, que entraña una amplia cooperación interinstitucional respecto de un gran abanico de cuestiones. Puede constar de aspectos civiles junto a otros militares pero tanto unos como otros han asumido un papel fundamental en el repertorio de medios a disposición de las Naciones Unidas para lograr una paz estable, verdadera y justa.

La mayor parte de las actividades que concurren en la consolidación de la paz pertenecen a la competencia de diversas entidades (programas, fondos, organismos o instituciones) de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones económicas, sociales, humanitarias o relativas a los derechos humanos⁴⁴. Las instituciones especializadas de las Naciones Unidas aportan también una ayuda preciosa⁴⁵. Igualmente participan normalmente varios acuerdos u organismos regionales; órganos u organismos intergubernamentales, como la Organización internacional para las migraciones; e incluso programas bilaterales de cooperación. Todo ello implica una necesaria y a la vez compleja coordinación.

En un período normal estas actividades están coordinadas, en el caso del sistema de las Naciones Unidas, por el Coordinador residente del PNUD o, simplemente, no están coordinadas en caso de ausencia de Coordinador residente o de ser extrañas al Sistema de las Naciones Unidas. Pero en un país devastado por la guerra, es necesario, al menos al principio, confiar a una operación polivalente la misión de relanzar estas actividades, o al menos coordinarlas. A medida que esta operación consiga el retorno a la normalidad, las entidades en cuestión podrán restablecer su presencia y encargarse poco a poco de estas actividades.

Pero no sólo hay misiones civiles que cumplir. Junto a la función coordinadora que debe tener una operación polivalente de consolidación de la paz, debe tenerse en

⁴⁴ En el seno del Sistema de las Naciones Unidas, el Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz está encargado de dirigir las operaciones de mantenimiento de la paz pluridimensionales que son las que implican actividades de consolidación de la paz. Otros departamentos de la Secretaría contribuyen al proceso de desarme, de desmovilización y de reinserción, como es el caso de la Oficina de coordinación de asuntos humanitarios, la Oficina de asuntos jurídicos y el Departamento de asuntos políticos. Entre los grandes fondos y programas de las Naciones Unidas, pueden citarse el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que ha llevado a cabo el sistema de pago de indemnizaciones por el licenciamiento de los soldados desmovilizados, pagado ayudas, promovido la reconstrucción de infraestructuras comunitarias, apoyado los servicios de orientación, impartido cursos de formación, etc. En el marco de sus programas de reinserción, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha contribuido a la enseñanza y a la formación profesional de niños soldados. El UNICEF ha suministrado apoyo, tanto en el marco de políticas como de operaciones, para el desarme, la desmovilización y la reinserción de niños, en cooperación con los gobiernos, otros organismos de las Naciones Unidas y las ONG. Por otra parte, la UNICEF y la Oficina del Representante especial del SG para los niños en los conflictos armados juegan un papel de primer orden en los esfuerzos hechos a escala mundial para favorecer una toma de conciencia de las necesidades en este ámbito. UNIFEM puede contribuir a la promoción de la participación de las mujeres en los esfuerzos de la reconstrucción por medio del reforzamiento de sus capacidades y de la defensa de sus derechos.

⁴⁵ Los Organismos Especializados aportan también una importante contribución a la consolidación de la paz. El Banco Mundial suministra asistencia financiera y técnica. La Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO), en colaboración con el Programa Alimentario Mundial, trabaja en favor del progreso a más largo plazo una vez que las primeras operaciones de socorro han sido llevadas a cabo, suministrando aperos agrícolas y asistencia técnica para ayudar a los antiguos combatientes a dedicarse a la agricultura, así como medicamentos veterinarios y consejos en vistas a su utilización. La OIT ha aportado también su contribución a través, principalmente, de la formación profesional en las situaciones de postguerra.

cuenta que, por las circunstancias específicas en las que actúa, debe tener también una capacidad de disuasión. Es claro que la operación debe tener un componente militar disuasorio para cumplir su función de acrecer la confianza a través del control de la aplicación de los acuerdos de cese el fuego y de separación de fuerzas; de supervisar el desarme en los centros de reagrupamiento y de recogida pública, así como de asegurar la custodia de las armas entregadas; de vigilar el respeto de las leyes locales o el desminado. Pero, como ha señalado el Secretario general de las Naciones Unidas en su informe de febrero de 2000 sobre «La función de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración»⁴⁶, también en las actividades de desmovilización y reinserción es necesario que la operación, para asegurar una intervención eficaz, tenga una capacidad considerable de disuasión. Como ha señalado el Secretario general, «al desplegarse una operación debe dársele esa capacidad lo antes posible. Si el personal de una operación llega a un lugar sin la capacidad necesaria, no sólo será menos efectiva sino que tendrá menos viabilidad política. Una operación perderá credibilidad si no se le presta apoyo para mantenerla, y si una operación debe desempeñar un enérgico papel para garantizar la seguridad conviene sobre todo desplegar a personal bien equipado con rapidez. Si se percibe que una misión actúa con firmeza desde su despliegue, se le pondrá menos a prueba que a una misión que se considere vulnerable o ineficaz desde el principio»⁴⁷.

La necesaria coordinación y la eventual capacidad de disuasión, razones de eficacia que deben ser tenidas en cuenta, unidas a la débil frontera existente entre la actividad de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz, han llevado al Consejo de Seguridad en sus últimas declaraciones a plantearse procedimientos para tenerlas en cuenta, aceptando que una operación polivalente creada bajo su autoridad asuma funciones de consolidación de la paz, pero quedando claro en su mandato la distribución de responsabilidades entre los diversos organismos y programas de las Naciones Unidas que participen en la operación, así como las finalidades y responsabilidades que corresponden a la operación y las que corresponden a los demás actores que participen en el proceso⁴⁸.

La necesaria capacidad de disuasión plantea el problema de si un proceso de consolidación de la paz puede imponerse a las partes sin el consentimiento de ambas (o de una de ellas) o debe necesariamente contar con el consentimiento de todas las par-

⁴⁶ S/2000/101, de 11 de febrero de 2000.

⁴⁷ Ibidem, párr. 67

⁴⁸ Ver: Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre mantenimiento de paz y seguridad y consolidación de la paz después de los conflictos de 8 de julio de 1999 (S/PRST/1999/21) y Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre mantenimiento de paz y seguridad y consolidación de la paz después de un conflicto de 23 de marzo de 2000 (S/PRST/2000/10).

tes. Igualmente se plantea la cuestión de qué pasa cuando, iniciado un proceso de consolidación de la paz de conformidad con un acuerdo de las partes, posteriormente se pierde el compromiso de una o de las dos partes. En este sentido debe señalarse que tanto el Secretario general de las Naciones Unidas ⁴⁹, como el Consejo de Seguridad ⁵⁰ han afirmado explícita y reiteradamente la imposibilidad de llevar a acabo acciones de consolidación de la paz sin el consentimiento de las partes. Estas afirmaciones sitúan la acción de consolidación de la paz fuera del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pese a formar parte de la actividad de la Organización en materia de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

La consolidación de la paz puede abarcar, según los casos y ocasiones, actividades tan diversas como:

- en primer lugar, prestar ayuda humanitaria a la población, dado que la prioridad consiste en paliar los efectos de la guerra sobre la población, apoyar los sistemas de salud e higiene, remover minas para permitir la vuelta a la actividad productiva agrícola y la reparación de infraestructuras viarias, prestar apoyo logístico a las organizaciones esenciales sobre el terreno, organizar los transportes y asegurar el suministro de otros servicios públicos básicos como son el suministro de agua o electricidad. En paralelo a la prestación de ayuda inmediata, las Naciones Unidas hacen hincapié en restablecer la capacidad de producir alimentos, reconstruir caminos, crear reservas y mejorar las instalaciones portuarias.
- Desmovilizar y desarmar a las fuerzas armadas y conseguir la reinserción de los combatientes en la vida civil. Con respecto a este último punto, se promoverán los programas de educación básica y profesional, la capacitación en el empleo y en técnicas de administración.
- Supervisión del cese el fuego.
- Reconstrucción de estructuras sociales y educacionales.
- Retorno de refugiados y desplazados.
- Formación de fuerzas policiales democráticas y respetuosas de los derechos humanos que garanticen las libertades públicas y el Estado de derecho.
- Verificación del respeto de los derechos humanos.
- Asistencia electoral, que puede incluir incluso la convocatoria, diseño y organización de elecciones así como la supervisión de reformas electorales.

⁴⁹ Ver: «Suplemento a la Agenda para la paz: informe de situación presentado por el Secretario general con ocasión del cincuenta aniversario de la Organización de las Naciones Unidas», A/50/60-S/1995/1, de 3 de enero de 1995, especialmente párrs. 52 y 53.

⁵⁰ Ver especialmente las declaraciones del Presidente del Consejo S/PRST/1999/21, S/PRST/1999/28 y S/PRST/2000/10.

- Promoción de reformas democráticas en las instituciones (gobierno, parlamento y, sobre todo, poder judicial).
- Coordinación y apoyo a la reconstrucción económica⁵¹.

Como ha señalado el Presidente del Consejo de Seguridad, las primeras medidas de desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes no pueden considerarse sino como un proceso continuo basado en la búsqueda amplia de la paz, la estabilidad y el desarrollo, objetivos a los que contribuye⁵². Por eso, en otra ocasión ha insistido en la importancia de compaginar y complementar las medidas anteriores con tareas de rehabilitación y reconstrucción que traigan de nuevo la prosperidad y la confianza en un futuro mejor para la sociedad⁵³.

La consolidación de la paz no es una tarea fácil ni de resultados visibles en el corto plazo. Implica la búsqueda de la reconciliación nacional, la justicia social y el desarrollo sostenible, la búsqueda de la paz por medio del diálogo y la negociación⁵⁴.

Obviamente, existe una conexión y complementariedad total y absoluta entre el logro y la consolidación de una paz duradera y de un orden político estable, por un lado, y las prácticas democráticas, el Estado de derecho y la transparencia en el proceso de toma de decisiones, por otro⁵⁵. De la misma manera, existe una ósmosis irreductible entre la consolidación de una paz que evite rebrotes de violencia, por un lado, y el respeto de los derechos humanos y la promoción de un desarrollo sostenible económico y social que alivie los sufrimientos y cree prosperidad en la sociedad después del conflicto, por otro. De ahí que un programa de consolidación de la paz lleve consigo ineludiblemente no sólo las medidas más urgentes de asistencia humanitaria a las víctimas, sino también aunque sea con posterioridad, medidas que impulsen el retorno a las políticas de desarrollo, al buen gobierno legítimo y al respeto de los derechos humanos.

La consolidación de la paz es indisociable de la democracia, el desarrollo y los derechos humanos. Para afianzar la paz han de atajarse los factores que desencadenaron el conflicto, sean éstos los desequilibrios económicos y sociales, la falta de democracia y/o los ataques contra los derechos humanos. El éxito de un programa de consolidación de la paz depende de un despliegue a tiempo, de un planteamiento

⁵¹ Puntos 24 y 47 al Suplemento a un programa de paz del Secretario general de las Naciones Unidas de 5 de enero de 1995 (A/50/60-S/1995/1).

⁵² S/PRST/1999/21.

⁵³ Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre mantenimiento de paz y seguridad y consolidación de la paz con posterioridad a los conflictos de 29 de diciembre de 1998 (S/PRST/1998/33).

⁵⁴ Resol. de la Asamblea general de las Naciones Unidas 1994/137, de 25 de enero de 1995, sobre la situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo (A/RES/49/137).

⁵⁵ Punto 59 de un Programa de paz.

diversificado en el que se tenga en cuenta los factores diplomáticos, políticos y económicos, de una financiación suficiente y de la coordinación de las actividades estratégicas y administrativas⁵⁶.

La prioridad de la consolidación de la paz debe ser:

- fomentar la reconciliación nacional y mostrar respeto a los derechos humanos, garantizando la aplicación justa e imparcial de la ley por las fuerzas de seguridad del Estado, evitando la impunidad y contribuyendo a reforzar las instituciones judiciales.
- Fomentar la transparencia y la responsabilidad en la administración pública, evitando la corrupción.
- Fomentar una gestión eficaz de los recursos.
- Fortalecer la democracia, porque sólo un gobierno democrático garantiza los derechos políticos, protege las libertades económicas y crea un clima en el que pueda florecer la paz y el desarrollo.
- Fomentar un desarrollo sostenible y un crecimiento económico que aunque, por sí solo no asegura ni la estabilidad, ni la satisfacción de la ciudadanía, cuando sus logros se distribuyen entre todos, sí contribuye a la paz social.

5. IDEAS FINALES

Como afirma la Declaración de Viena sobre derechos humanos en su punto 8: «La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el mundo entero».

La falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Pero una cosa es segura: no puede

⁵⁶ Puntos 63 y 64 del Informe del Secretario general de las Naciones Unidas de 13 de abril de 1998 sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África (A/52/71-S/1998/318).

haber desarrollo verdadero sin la promoción de la democracia, y, por ende, sin respeto de los derechos humanos. La democracia es, en este sentido, garantía para la paz porque sólo el desarrollo de todos los pueblos garantizará la paz para todos⁵⁷. Éstos no son unos enunciados de principios o una mera concesión a la moda del momento, antes bien, son el resultado de la comprobación de que, por un lado, las democracias rara vez libran conflictos armados de carácter internacional entre sí y, por otro, no hay prácticamente conflictos armados en el seno de sociedades desarrolladas y democráticas que respeten los derechos humanos⁵⁸.

Los derechos humanos sólo cobran todo su sentido si forman parte de un proyecto político llamado democracia, un proyecto que reconcilia los derechos de primera, segunda y tercera generación y que contribuye como una de sus políticas principales a un desarrollo sostenible equitativo y justo, bien distribuido entre todos los ciudadanos y que no crea disparidades económicas, sociales o culturales entre la población⁵⁹. El gobierno democrático ayuda a garantizar los derechos políticos, a proteger las libertades económicas y a crear un clima en el que pueda florecer la paz y el desarrollo⁶⁰.

Si no hay desarrollo, no hay perspectivas de una paz duradera. Si no hay respeto de los derechos humanos, no hay perspectivas de una paz duradera. Si no hay democracia, no hay perspectivas de una paz duradera. El desarrollo, el respeto de los derechos humanos y las instituciones democráticas, cuando se llevan adelante con éxito, son la forma de definir la paz.

Sin una verdadera democracia tanto en las relaciones internacionales como en el interior de los Estados, que asegure la protección y la promoción eficaz de los derechos humanos, la paz no será estable a largo plazo y no podrá asegurarse un ritmo satisfactorio de desarrollo. Porque la democracia es la única fórmula política sostenible y duradera que conduce al desarrollo y al respeto de los derechos humanos. Esto es lo que podríamos denominar «la cultura de la paz»: la afirmación y el convencimiento de que el desarrollo, la democratización y el respeto de los derechos humanos son, en sí mismos, los medios más eficaces para prevenir los conflictos⁶¹.

Pocos acontecimientos de la historia reciente han generado tanta confianza en el futuro como el fin de la política de bloques. Sin embargo, la esperanza del logro de

⁵⁷ Discurso del 14 de junio de 1993 del Secretario general de las Naciones Unidas con ocasión de la cumbre mundial de Viena sobre derechos humanos.

⁵⁸ Esto es lo que se denomina la tesis de la paz democrática en el párr. 18 de la Memoria anual del Secretario general de las Naciones Unidas correspondiente a 1999.

⁵⁹ Discurso de 8 de diciembre de 1995 del Secretario general de las Naciones Unidas con ocasión de la celebración del día de los derechos humanos (SG/SM/5842).

⁶⁰ Informe del Secretario general sobre las causas de los conflictos en África, párr. 77.

⁶¹ Memoria anual del Secretario general de las Naciones Unidas correspondiente a 1996, párr. 1.133.

una paz internacional global en la que las energías de las naciones queden reservadas a contribuir al progreso económico o social de toda la humanidad, ha quedado parcialmente defraudada debido a la continuación de viejos conflictos y al estallido de otros nuevos⁶². Ahora bien, la novedad del momento radica en que, pese a la falta de erradicación de los conflictos, ahora sabemos sus causas. Además, ha habido una toma de conciencia por parte de la comunidad internacional en el sentido de que los objetivos de paz, desarrollo, respeto de los derechos humanos y fortalecimiento de la democracia pueden hoy perseguirse de una manera más eficaz en el marco de las Naciones Unidas.

Con el nuevo contexto de hoy, la definición de paz y seguridad ya no se limita a tierras y armas. Ese concepto incluye ahora el bienestar económico, la viabilidad medioambiental, la protección de los derechos humanos y la búsqueda del progreso y el desarrollo⁶³. Hoy día, la diferencia con la época de la guerra fría radica en el convencimiento de que la falta de desarrollo, de instituciones democráticas y participativas y las violaciones de los derechos humanos son la causa última de todo conflicto.

Ahora sólo falta que la comunidad internacional no sólo se convenza plenamente de ello, sino que además aporte los recursos necesarios para garantizarlo. La inacción frente a la violencia masiva, frente a las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, frente a la existencia de sistemas políticos que no respetan la dignidad de la persona humana, frente a las injusticias del subdesarrollo, frente a la amenaza que todo ello supone para la paz y la seguridad internacionales, no sólo no es una opción aceptable, tampoco es viable. Pero no debemos olvidar que si la paz es mucho menos costosa que la guerra, no debe ello hacer pensar que la paz sea realizable de forma barata, sin la inversión de fuertes recursos económicos.

En este sentido, el Secretario general de las Naciones Unidas ha llamado la atención de los Estados en su informe del milenio al señalar: «A veces nuestro sistema para poner en marcha las operaciones se ha comparado con un departamento de incendios compuesto de voluntarios, pero aún esa descripción es demasiado generosa. Cada vez que hay un incendio debemos conseguir primero los carros de bomberos y los fondos para utilizarlos antes de que siquiera podamos comenzar a apagar las llamas. El sistema actual depende casi enteramente de acuerdos especiales de último minuto»⁶⁴.

Una verdadera cultura de paz, una cultura que basa la paz en el respeto a los derechos humanos, en la democracia y en el desarrollo, no puede esperar al último minuto para decidir invertir en los fundamentos de la paz.

⁶² Memoria anual del Secretario general de las Naciones Unidas correspondiente a 1995, Introducción.

⁶³ Memoria anual del Secretario general de las Naciones Unidas correspondiente a 1994, Introducción.

⁶⁴ Informe del Milenio del Secretario general de las Naciones Unidas «Nosotros los Pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI» de 2000, párr. 224.