



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/761
20 de diciembre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 41 del programa

APOYO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS A LOS ESFUERZOS
DE LOS GOBIERNOS PARA LA PROMOCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE
LAS DEMOCRACIAS NUEVAS O RESTAURADAS

Carta de fecha 17 de diciembre de 1996 dirigida al Presidente
de la Asamblea General por el Secretario General

El 7 de diciembre de 1994, la Asamblea General, tras recibir el Plan de Acción aprobado por la Segunda Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, celebrada en Managua, me pidió que le presentara un informe sobre las formas y mecanismos mediante los cuales el sistema de las Naciones Unidas podría apoyar los esfuerzos de los Gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas (resolución 49/30). En respuesta, presenté a la Asamblea un informe al respecto (A/50/332).

La Asamblea General acogió con beneplácito el informe y me pidió que le presentara, en el quincuagésimo primer período de sesiones, un informe sobre la labor que hubiese realizado para permitir a las Naciones Unidas responder de forma eficaz e integrada a las peticiones de asistencia de los Estados Miembros en sus esfuerzos por lograr el objetivo de la democratización, que incluirían "medios y arbitrios innovadores, así como ideas nuevas, que permitan a la Organización responder en forma eficaz e integrada a las peticiones de asistencia de los Estados Miembros en esa esfera" (resolución 50/133); en el curso de este año presenté a la Asamblea General un informe en respuesta a esa petición (A/51/512).

Con la presente carta, adjunto un suplemento a mis dos informes anteriores, en el que se presentan nuevas ideas en respuesta a la petición de la Asamblea General; agradecería que Vuestra Excelencia tuviera a bien hacer distribuir ese texto como documento del quincuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, en relación con el tema 41 del programa.

(Firmado) Boutros BOUTROS-GHALI

ANEXO

Suplemento de los informes sobre la democratización

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN: DEMOCRATIZACIÓN Y DEMOCRACIA . . .	1 - 14	3
II. LA APARICIÓN DE UN CONSENSO	15 - 25	6
III. LA BASE PARA LA ACCIÓN	26 - 35	9
IV. FUNCIÓN CAMBIANTE DE LAS NACIONES UNIDAS	36 - 60	12
V. LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL PLANO INTERNACIONAL . . .	61 - 115	18
VI. CONCLUSIÓN: HACIA UN PROGRAMA DE DEMOCRATIZACIÓN	116 - 128	37

I. INTRODUCCIÓN: DEMOCRATIZACIÓN Y DEMOCRACIA

1. La democratización es un proceso que conduce a una sociedad más abierta y participativa y menos autoritaria. La democracia es un sistema de gobierno que personifica, en diversas instituciones y mecanismos, el ideal del poder político basado en la voluntad del pueblo.

2. Desde América Latina hasta África, Europa y Asia, diversos regímenes autoritarios han cedido el paso a fuerzas democráticas, gobiernos y sociedades cada vez más abiertos. Muchos Estados y sus nacionales han iniciado por primera vez un proceso de democratización. Otros han actuado para restablecer sus raíces democráticas.

3. En la actualidad la idea básica de la democracia gana adherentes en todos los sectores culturales, sociales y económicos. Si bien la definición de democracia es un tema de debate cada vez más importante en el seno de las sociedades y entre ellas, la práctica de la democracia es considerada cada vez más esencial para el progreso en una amplia gama de inquietudes humanas y para la protección de los derechos humanos.

4. Tanto la democratización como la democracia plantean cuestiones difíciles respecto del establecimiento de prioridades y plazos. Por ello, no es sorprendente que la aceleración de la democratización y el renacimiento de la idea de la democracia hayan tropezado con cierta resistencia. A nivel práctico, el mundo ha sido testigo de retrocesos y erosiones del proceso de democratización, y en algunos casos, de una inversión. En el plano normativo, ha surgido una resistencia que, en algunos casos, trata de disfrazar el autoritarismo con el argumento de las diferencias culturales y, en otros, refleja el hecho innegable de que no existe un modelo de democratización o democracia adecuado para todas las sociedades. La realidad es que las diferentes sociedades deciden cuándo y si inician la democratización. Y a lo largo del proceso, cada sociedad decide su naturaleza y su ritmo. El punto inicial a partir del cual una sociedad comienza la democratización tendrá gran influencia en esas decisiones. Como el proceso de democratización, la democracia puede adoptar diversas formas y evolucionar a lo largo de muchas etapas, según qué características y circunstancias particulares tenga cada sociedad. Y, en toda sociedad, la persistencia de la propia democracia exige un proceso permanente de renovación y desarrollo político.

5. El fenómeno de la democratización ha tenido efectos importantes en las Naciones Unidas. Del mismo modo que los Estados recién independizados acudieron a las Naciones Unidas en busca de apoyo durante la era de la descolonización, en la actualidad, tras una nueva serie de transformaciones en Estados y acceso a la independencia política, los Estados Miembros recurren a las Naciones Unidas para recibir apoyo en la democratización. Si bien esto ha sido más evidente en las solicitudes de asistencia electoral recibidas desde 1989 de más de 60 Estados, casi un tercio de los miembros de la Organización, prácticamente ninguna esfera de las actividades de las Naciones Unidas ha quedado intacta. Los mandatos de mantenimiento de la paz encomendados a las Naciones Unidas a menudo incluyen en la actualidad la restauración de la democracia y la protección de los derechos humanos. Los departamentos, organismos y programas de las Naciones Unidas han tenido que ayudar a los Estados a redactar constituciones, crear sistemas independientes de administración de justicia, proporcionar fuerzas policiales

que respeten y hagan cumplir la ley, despolitizar los establecimientos militares y crear instituciones nacionales para el fomento y la protección de los derechos humanos. Muchos Estados que han emprendido la democratización también han pedido a las Naciones Unidas que contribuyan a alentar y facilitar la participación activa de los ciudadanos en los procesos políticos y a fomentar el surgimiento de una sociedad civil productiva y con medios de comunicación responsables e independientes.

6. Las actividades operacionales fueron objeto de un informe que la Asamblea General pidió al Secretario General en su resolución 49/30, de 7 de diciembre de 1994. Mi informe, "Apoyo al sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los Gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas" (A/50/332), fue presentado a la Asamblea el 7 de agosto de 1995. La Asamblea General acogió con beneplácito mi informe en su resolución 50/133, de 20 de diciembre de 1995, y me pidió que preparara un segundo informe sobre el mismo tema, que presenté el 18 de octubre de 1996 (A/51/512). Además de la asistencia operacional, los Estados Miembros demuestran un interés cada vez mayor en la democratización de las propias Naciones Unidas. En la reunión conmemorativa especial de la Asamblea General celebrada del 22 al 24 de octubre de 1995, con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, casi todos los oradores, incluidos 128 Jefes de Estado o de Gobierno, se refirieron a esa importante cuestión.

7. Al reflexionar acerca de esa realidad - la democratización, la solicitud de que las Naciones Unidas participen y el interés en ampliar el alcance de la democratización - creo que ha llegado el momento de hacer un examen más a fondo de la idea en todas sus ramificaciones y posibilidades. En ese intento se pueden individualizar cuatro componentes: un incipiente consenso acerca de la democracia y su importancia práctica; los fundamentos del interés de las Naciones Unidas en la democratización y la función prevista para la Organización; el nuevo impulso para el apoyo de las Naciones Unidas a la democratización, con su consiguiente expansión; y una nueva dimensión de ese apoyo, es decir, la democratización en el plan internacional.

8. Presento este documento con la esperanza de que pueda profundizar la comprensión de los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas en pro de la democratización y avivar el debate sobre las futuras medidas que se adoptarán al respecto en el plan internacional. El hecho de que se aborden temas como la democratización y la democracia no entraña un cambio en el respeto que las Naciones Unidas manifiestan por las soberanías de los Estados o el principio de la no injerencia en los asuntos internos, establecido en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Por el contrario, los propósitos y principios básicos de las Naciones Unidas son el cimiento mismo de estas reflexiones.

9. Las Naciones Unidas no están solas en su apoyo a la democratización. En el último decenio numerosos sectores han participado en ese proceso, que se ha transformado con rapidez en una empresa mundial. Esos sectores incluyen las organizaciones intergubernamentales, internacionales y regionales; los diferentes Estados; los parlamentarios; las organizaciones no gubernamentales, desde el plano local hasta el mundial, y sectores privados tales como abogados, los medios de comunicación, la comunidad académica, las instituciones privadas y las asociaciones cívicas, incluidos los grupos étnicos, culturales y religiosos.

En su conjunto, representan un amplio espectro de perspectivas, experiencias, criterios y técnicas. El examen de la democratización que se presenta en este documento se centra en las Naciones Unidas como uno de esos protagonistas, si bien de carácter singular. Así pues, desde un comienzo es esencial tener en claro el objetivo particular y la función distintiva de las Naciones Unidas en la democratización.

10. Por definición e intencionalmente, las Naciones Unidas son una Organización universal e imparcial. Si bien la democratización constituye una nueva fuerza en los asuntos mundiales, y la democracia debe y puede ser asimilada por todas las culturas y tradiciones, no corresponde a las Naciones Unidas ofrecer un modelo de democratización o democracia o fomentar la democracia en un caso concreto. De hecho, hacerlo sería contraproducente para el proceso de democratización que, a fin de arraigarse y prosperar, debe derivarse de la propia sociedad. Cada sociedad debe estar en condiciones de seleccionar la forma, el ritmo y el carácter de su proceso de democratización. La imposición de modelos extranjeros no solo contraviene el principio consagrado en la Carta de la no injerencia en los asuntos internos sino que también puede generar resentimiento tanto en el gobierno como en la población, lo que a su vez puede alimentar a fuerzas internas contrarias a la democratización y la idea de la democracia.

11. Por consiguiente, el objetivo de las Naciones Unidas no es persuadir a los Estados en vía de democratización de que apliquen modelos externos o tomen prestadas formas foráneas de gobierno. Más bien, el propósito de las Naciones Unidas es ayudar a cada Estado a seguir su propio camino. Al entender la democratización como un proceso que necesita de una amplia gama de medidas, las Naciones Unidas procuran dar apoyo a los Estados en vía de democratización en diversos procesos y experiencias. Su función en pro de la democratización en un Estado en particular, se entiende y lleva a cabo como una función de asistencia y asesoramiento.

12. Las Naciones Unidas cuentan con una base y una responsabilidad para prestar servicios a los Estados Miembros en la democratización; no obstante, deben recibir una solicitud oficial antes de poder prestar asistencia a los Estados Miembros en sus procesos de democratización. Las actividades y funciones de las Naciones Unidas en la esfera de la democratización son paralelas y complementarias de las actividades y responsabilidades en materia de desarrollo: prestar y contribuir a coordinar la asistencia a quienes la solicitan y tratar de crear un contexto fortalecido en el cual quienes piden ayuda y quienes la proporcionan puedan alcanzar resultados fructíferos.

13. La democratización es sobre todo una nueva esfera para la asistencia técnica. Históricamente, se ha prestado asistencia técnica en el contexto del desarrollo económico y social, y se ha hecho hincapié principalmente en fomentar y fortalecer la infraestructura física y la rama ejecutiva de los gobiernos; la asistencia administrativa más allá de esas esferas se volvió prácticamente imposible a causa del contexto político a lo largo de la mayor parte de la historia de las Naciones Unidas. Si bien las Naciones Unidas siguen prestando asistencia técnica en esas esferas, la ola de transiciones económicas y políticas vividas en el período posterior a la guerra fría ha llevado a los Estados Miembros a reorientar sus solicitudes de asistencia técnica hacia esferas más pertinentes para la democratización, definida en términos generales.

14. Las Naciones Unidas fortalecen el contexto del apoyo a la democratización mediante actividades de reunión de información y con sensibilización y ofreciendo a los Estados Miembros y a la comunidad internacional en general un foro mundial de legitimidad universal para el diálogo, el debate y la creación de consenso. Por conducto de las Naciones Unidas, pueden concertarse acuerdos multilaterales, que pueden adoptar la forma de normas no vinculantes, normas reconocidas internacionalmente u obligaciones vinculantes, que contribuyan a definir un marco político y jurídico común para la adopción de medidas. A decir verdad, hasta cierto punto por conducto del foro que proporcionan las Naciones Unidas ha comenzado a tomar forma el consenso sobre la democracia y su importancia práctica.

II. LA APARICIÓN DE UN CONSENSO

15. A lo largo del último medio siglo, el significado del término democracia ha variado considerablemente en los asuntos mundiales. En 1945, la democracia era un concepto claro, definido por las naciones aliadas en oposición al fascismo. Con el inicio de la guerra fría, la democracia llegó a propugnarse desde dos perspectivas, la del Este y la del Oeste. Cuando el tercer mundo ocupó su lugar en la escena internacional, sus miembros procuraron encontrar sus propios métodos de gobierno adecuados a sus necesidades, proceso que aportó otras perspectivas de la democracia. Hoy, una escena mundial en rápida evolución presenta una nueva faceta del tradicional concepto de democracia. Si bien las distintas circunstancias económicas, sociales, culturales e históricas de las sociedades del mundo harán que persistan las diferencias entre la democracia tal como la percibe una u otra sociedad, cada vez existe un mayor reconocimiento de que la democracia permite responder a una gran variedad de preocupaciones humanas y es esencial para la protección de los derechos humanos.

16. Ello no significa que la democracia carezca de detractores. En determinados círculos se lanza la acusación de que no puede haber democracia en épocas de perturbaciones o de guerra, de que la propia democracia conduce al desorden, de que la democracia reduce la eficiencia, de que la democracia viola los derechos de minorías y comunidades y de que la democracia deberá esperar hasta que se haya alcanzado totalmente el desarrollo. Con todo, no hay que permitir que los elementos que puedan aducir los críticos de la democracia en apoyo de esas afirmaciones oculten una verdad más profunda, a saber, que la democracia contribuye a mantener la paz y la seguridad, a asegurar la justicia y los derechos humanos y a promover el desarrollo económico y social.

17. Las instituciones y los procesos democráticos canalizan los intereses en competencia hacia un terreno de deliberación y ofrecen medios de transacción que pueden ser respetados por todos los participantes en los debates, con lo cual se reduce el riesgo de que las diferencias o las controversias desencadenen conflictos o enfrentamientos armados. Es más probable que los gobiernos democráticos, por el hecho de ser libremente elegidos por sus ciudadanos y por el hecho de que deben rendir cuentas mediante elecciones periódicas y genuinas y otros mecanismos, promuevan y respeten el estado de derecho, respeten los derechos de los individuos y las minorías, hagan frente con eficacia a los conflictos sociales, absorban las poblaciones migrantes y respondan a las necesidades de los grupos marginados. Por consiguiente, es menos probable que abusen de su poder contra los pueblos de sus propios territorios estatales.

Así, la democracia dentro de los Estados fomenta la evolución del contrato social que sirve de base para construir una paz duradera. De esta forma, una cultura de democracia es fundamentalmente una cultura de paz.

18. De la misma manera, las instituciones y procesos democráticos dentro de los Estados pueden fomentar la paz entre los Estados. La rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos democráticos respecto de sus propios ciudadanos quienes, comprensiblemente, pueden ser muy prudentes en lo tocante a la guerra, ya que serán ellos quienes sufran sus peligros y sus cargas, pueden contribuir a restringir el recurso a los conflictos militares con otros Estados. La legitimidad conferida a los gobiernos democráticamente elegidos hace que éstos gocen del respeto de los pueblos de otros Estados democráticos y fomenta las expectativas de negociación, avenencia y legalidad en las relaciones internacionales. Cuando los Estados que tienen en común una cultura de democracia se ven envueltos en una controversia, la transparencia de sus regímenes puede contribuir a impedir accidentes, evitar reacciones basadas en las emociones o en el temor y reducir la probabilidad de un ataque por sorpresa.

19. Los gobiernos autoritarios, que carecen de la legitimidad o del apoyo real que ofrecen unas elecciones libres, recurren con demasiada frecuencia a la intimidación y a la violencia para reprimir el disenso interno. Tienen a rechazar instituciones como una prensa libre y un poder judicial independiente, que aportan la obligación de rendir cuentas y la transparencia necesarias para disuadir a los gobiernos de este tipo de manipulación de los ciudadanos. La atmósfera de opresión y tensión resultante, que se siente en los países vecinos, puede intensificar el temor de la guerra. Por este motivo, la Carta declara que uno de los principales propósitos de las Naciones Unidas es "tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz"¹. Amenazados por el resentimiento de su propia población, los gobiernos no democráticos también tendrán más tendencia a avivar las hostilidades contra otros Estados para justificar su represión de la oposición interna o para forjar una base para la unidad nacional.

20. Es cierto que la introducción de prácticas democráticas en Estados que han sido autoritarios o que han quedado asolados por la guerra puede contribuir al conflicto civil al abrir canales para la libertad de expresión, incluida la expresión del odio. Es posible que a unas elecciones libres e imparciales les siga la supresión de los derrotados. También existe el peligro de que el fortalecimiento de la sociedad civil sin tener en cuenta también la capacidad del Estado pueda socavar la gobernabilidad o hacer que el Estado quede superado por los acontecimientos. Especialmente en el caso de los gobiernos de los países subdesarrollados, que suelen estar dedicados totalmente a atender a las necesidades humanas básicas de sus poblaciones, los riesgos para la estabilidad que pueden surgir en las primeras etapas de la democratización pueden provocar cierta renuencia a continuar la democratización o incluso a comenzar el proceso.

21. Esas difíciles cuestiones de prioridad y oportunidad sugieren varias lecciones importantes. La primera y principal es que es esencial que sea cada Estado el que decida la forma, el ritmo y el carácter de su proceso de democratización. Ello sugiere un requisito fundamental para la democratización: la existencia de un Estado que pueda y quiera no sólo crear las condiciones que permitan celebrar elecciones libres e imparciales, sino también apoyar el desarrollo y el mantenimiento de las instituciones necesarias para la práctica

habitual de una política democrática. Segundo, la democratización debe comenzar con un esfuerzo por crear una cultura de la democracia: una cultura política, que sea fundamentalmente no violenta y en la que ningún partido o grupo espere ganar o perder todo el tiempo. Una cultura de este tipo se basa en un consenso social no sobre la política, sino sobre el proceso y el marco de la vida política democrática: que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del gobierno; que todos los individuos tienen derecho a participar en el gobierno; que se celebrarán periódicamente elecciones genuinas; que el poder cambia de manos por sufragio popular y no por la intimidación o la fuerza; que los adversarios políticos y las minorías tienen derecho a expresar sus opiniones; que puede haber una oposición leal y legal al gobierno en el poder. Tercero, la democratización debe procurar conseguir un equilibrio institucional entre el Estado y la sociedad civil. Por último, el apoyo a la democratización debe venir acompañado de apoyo al desarrollo, de manera que se respeten tanto los derechos socioeconómicos como los derechos civiles y políticos. Aunque el desarrollo puede producirse sin democracia, no hay pruebas de que el progreso decisivo hacia el desarrollo exija un régimen autoritario. No obstante, si hay pruebas suficientes que indican que, a largo plazo, la democracia es un ingrediente tanto del desarrollo sostenible como de una paz duradera. Además, la mundialización de la actividad económica y de las comunicaciones ha generado presiones en pro de la democratización y los derechos humanos.

22. En el mundo de hoy, la libertad de pensamiento, el impulso hacia la creatividad y la voluntad de participar son elementos decisivos para el progreso económico, social y cultural y los sistemas democráticos son los que mejor los fomentan y protegen. En este sentido, el hecho económico de la privatización puede ser también un hecho político, que permite una mayor creatividad y participación humanas. La mejor forma de cultivar la voluntad de un ciudadano de participar en el desarrollo de su país y de estimular la energía, la imaginación y la dedicación de esa persona es reconocer y respetar la dignidad humana y los derechos humanos. Los medios materiales del progreso pueden adquirirse, pero los recursos humanos - trabajadores competentes, entusiastas e inventivos - son indispensables, al igual que el enriquecimiento que se crea gracias al diálogo y al libre intercambio de ideas. De esta forma, una cultura de la democracia, caracterizada por la comunicación, el diálogo y la apertura a las ideas y actividades del mundo, contribuye a fomentar una cultura del desarrollo.

23. La democracia no es una afirmación del individuo a expensas de la comunidad; sólo a través de la democracia pueden reconciliarse los derechos individuales y colectivos, los derechos de las personas y los derechos de los pueblos. Pueden establecerse muchos tipos diferentes de equilibrio entre los derechos de los individuos y los derechos de la comunidad en el contexto de una política democrática. Los procesos democráticos son la mejor forma de asegurar que esos equilibrios correspondan efectivamente a las características generales de la cultura de un pueblo, la cual, en cualquier sociedad, debe ser el fundamento del buen funcionamiento de la democracia.

24. Hoy en día la democracia recibe un amplio reconocimiento por su capacidad de fomentar el buen gobierno, que tal vez sea la variable de desarrollo más importante que pueden controlar los distintos Estados. Al ofrecer legitimidad al gobierno y estimular la participación de la población en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que afectan sus vidas, los procesos democráticos

contribuyen a la eficacia de las políticas y estrategias de desarrollo de los Estados. Las instituciones y prácticas democráticas fomentan en los gobiernos la obligación de rendir cuentas y la transparencia necesarias para dificultar la delincuencia y la corrupción a nivel nacional y transnacional y para estimular una mayor capacidad de responder a las inquietudes populares. En el terreno del desarrollo, aumenta la probabilidad de que los objetivos del Estado reflejen las preocupaciones generales de la sociedad y de que el gobierno sea sensible a los costos sociales y ambientales de sus políticas de desarrollo.

25. Con el tiempo, los Estados no democráticos tienden a generar condiciones adversas al desarrollo: un gobierno militar politizado; una clase media débil; una población obligada al silencio; prohibiciones de viajar; censura; restricciones a la práctica religiosa o imposición de obligaciones religiosas; y corrupción generalizada y a menudo institucionalizada. Sin instituciones democráticas que canalicen las presiones populares en pro del desarrollo y la reforma, el resultado será el descontento popular y la inestabilidad. La realidad es que ningún Estado puede ser durante mucho tiempo justo o libre y, por tanto, tener también el potencial de aplicar con éxito una estrategia de desarrollo sostenible, si se prohíbe a sus ciudadanos que participen de manera activa y sustantiva en sus procesos políticos y en el desarrollo económico, social y cultural. Hoy en día se va generalizando esta manera de entender la democracia: como una necesidad práctica.

III. LA BASE PARA LA ACCIÓN

26. El consenso que se configura en la actualidad respecto de la importancia práctica de la democracia se produce en un momento en que las Naciones Unidas están en buena posición para responder a las solicitudes de los Estados Miembros para que presten asistencia en sus procesos de democratización.

27. En la época en que se fundaron las Naciones Unidas, en 1945, cuando la segunda guerra mundial llegaba a su fin, el fin primordial era evitar que se repitiera el conflicto mundial. Con la creación de las Naciones Unidas, sus fundadores iniciaron una segunda experiencia de organización internacional democrática, basándose en la Sociedad de las Naciones y en la lógica de su Pacto, formulado en el período posterior a la primera guerra mundial, con los objetivos de proteger contra los peligros de los nacionalismos truncados mediante el respeto de la libre determinación; ir más allá de la peligrosa dependencia del equilibrio de Potencias mediante un sistema compartido de seguridad; cambiar el rumbo de la carrera de armamentos por medio del desarme, y sustituir los tratados concertados en secreto por la diplomacia abierta e internacional. La democracia en los Estados y en las relaciones entre ellos se entendía como el elemento aglutinante de esas medidas, con el que se mantendría la soberanía y la independencia política de las naciones, permitiendo a los individuos ejercer su derecho fundamental a participar en la vida política, y de los pueblos, al permitirles ejercer su derecho fundamental a la libre determinación. Se alentaría a los Estados a que participaran en las organizaciones y procesos internacionales democráticos y en los acuerdos colectivos en materia de seguridad. También animaría a que se respetara el estado de derecho en los Estados y entre ellos. Esta idea de la democracia es la que respalda la Carta de las Naciones Unidas. En el marco original de la Carta, la democracia era un factor fundamental de los esfuerzos para evitar

futuras agresiones y del apoyo al Estado soberano como garante fundamental de los derechos humanos, mecanismo básico para resolver problemas nacionales y elemento fundamental de un sistema internacional basado en la paz y la cooperación.

28. El término "democracia" no figura en la Carta. No obstante, ya desde la primera frase del preámbulo del documento "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas", los fundadores invocaron el principio más fundamental de la democracia, arraigando la autoridad soberana de los Estados Miembros - y por ende la legitimidad de la Organización que iban a constituir - en la voluntad de sus pueblos. La Carta ofrece un panorama de los Estados democráticos y de la democracia que surge de los fundadores y pretende hacer realidad su "fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas"². Su compromiso con la democracia queda patente en la declaración de los Propósitos de las Naciones Unidas de fomentar el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos³ y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción⁴. Más adelante se declara otro Principio de las Naciones Unidas según el cual "la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros"⁵.

29. La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en 1948⁶, se basa en este compromiso original con la democracia. En la Declaración Universal se proclama el derecho de todas las personas a participar en el gobierno de su país, a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas y a votar y ser elegido. Además, se declara que "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público", y que "esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto"⁷. También se declara que todos son iguales ante la ley, que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión y a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

30. En la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, aprobada por la Asamblea General en 1960⁸, se reafirma el derecho de todos los pueblos a la libre determinación y se declara que "en virtud de este derecho [todos los pueblos], determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural"⁹. En la Declaración también se prevé que se tomen "inmediatamente medidas" para "traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios [en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia], sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas"¹⁰.

31. Considerados en su conjunto, esos tres documentos fundamentales, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, ofrecen una base clara y sólida sobre la que establecer las funciones y la responsabilidad de las Naciones Unidas para promover la democratización.

32. No obstante, poco después del nacimiento de la Organización, con el comienzo de la guerra fría se truncó el apoyo que prestaban las Naciones Unidas en los procesos de democratización de sus Miembros. En el enfrentamiento ideológico mundial estaban, por un lado, los Estados que afirmaban gozar de paz y democracia en sus países y que apoyaban los movimientos populares en pro de la libre determinación y la democratización que se producían en otros países. Pero esos Estados muchas veces hacían un uso indebido del ideal de la democracia y actuaban de forma muy poco democrática. Por otro lado estaban los Estados que se esforzaban por mantener la paz y la democracia en sus países y promover esos objetivos en otros Estados. Sin embargo, muchas veces esos Estados apoyaban regímenes autoritarios, alegando que éstos se oponían al comunismo y defendían la libertad del mercado, o utilizaban medios poco democráticos para lograr sus objetivos de política exterior. La forma de actuar de ambas partes parecía apuntar a la idea de que la paz y la democracia en los Estados podría lograrse si éstos recurrían a la guerra y a medios antidemocráticos, en sus relaciones entre ellos.

33. La guerra fría interrumpió de esta forma el proyecto de organización internacional democrática iniciado por los fundadores. Durante los decenios que duró el enfrentamiento, muchas de las principales decisiones relativas a la paz y la seguridad internacionales se adoptaron fuera de las Naciones Unidas y se aplicaron en el contexto de un sistema no democrático, el sistema bipolar. Se usurpó y manipuló el principio de libre determinación. El derecho internacional fue la víctima. Las alentadoras perspectivas de democracia en los Estados y las relaciones democráticas entre ellos pronto quedaron reducidas a la mínima expresión.

34. Sin embargo, en esa época, las Naciones Unidas se empeñaron en mantener en pie la organización internacional, promover y facilitar la descolonización, hacer más llevadera la incorporación de los pueblos recién independizados en la comunidad internacional, promover el desarrollo económico y social, constituir una maquinaria de derechos humanos y defender el derecho internacional. El principio de la libre determinación se reafirmó no sólo en la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, sino también en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹, que entraron en vigor en 1976, dejando claro este último que los derechos económicos, sociales y culturales están en pie de igualdad con los derechos civiles y políticos. En el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reafirma y se exige que se respete el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas y tener acceso a las funciones públicas de su país. También se reafirman otros derechos humanos básicos, que son fundamentales para lograr procesos electorales auténticos y gobiernos democráticos, como la libertad de expresión, de información, de reunión, de asociación y movimiento, y el derecho a no ser intimidado.

35. La base de las funciones de las Naciones Unidas en los procesos de democratización quedó así fortalecida incluso durante la contienda mundial de la guerra fría. A medida que llegaba a su fin la época del enfrentamiento entre las superpotencias, y cobraba impulso el movimiento en pro de la democratización, surgieron nuevas perspectivas para lograr los objetivos

originales de la Carta - y ofrecer asistencia en los procesos de democratización.

IV. FUNCIÓN CAMBIANTE DE LAS NACIONES UNIDAS

36. La nueva apología de la democracia y el reciente reconocimiento de la función que pueden desempeñar las Naciones Unidas en los procesos de democratización han quedado claramente de manifiesto en el creciente interés demostrado por la Asamblea General en los últimos años por el aumento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas. En sus resoluciones sobre esta cuestión, que desde 1988 ha figurado todos los años en su programa, la Asamblea ha justificado la función de las Naciones Unidas en los procesos de democratización mediante la reafirmación explícita de los principios, objetivos y derechos pertinentes formulados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En una serie de resoluciones conexas sobre el respeto de los principios de soberanía nacional y no injerencia en los asuntos internos de los Estados durante sus procesos electorales, la Asamblea ha recordado la resolución que contiene la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

37. La Asamblea General ha subrayado también la importancia doble de la democracia, como ideal y como elemento fundamental del progreso. En su resolución 43/157, de 8 de diciembre de 1988, en la que se reafirma que la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo, expresada en elecciones periódicas y auténticas, la Asamblea General destacó que "desde el punto de vista de la experiencia práctica, el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno de su país es un factor crucial para el disfrute efectivo por todos de una amplia gama de derechos humanos y libertades fundamentales adicionales, incluidos los derechos políticos, económicos, sociales y culturales".

38. Esta serie de resoluciones de la Asamblea General, junto con los informes que yo mismo y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas presentamos de conformidad con ellas, pone de manifiesto el actual proceso de diálogo, evaluación, debate y reforma en la esfera de la asistencia electoral, surgido como respuesta al creciente interés por los procesos de democratización y a las peticiones de apoyo a las Naciones Unidas. Este proceso se ha visto influido e impulsado en mayor medida por el diálogo entablado en las conferencias internacionales, en particular en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, organizada por las Naciones Unidas en Viena en junio de 1993, y las primera y segunda Conferencias Internacionales de las Democracias Nuevas o Restauradas, celebradas respectivamente en Manila en junio de 1988, con 13 países participantes, y en Managua en julio de 1994, con 74 países participantes. El resultado de todo ello ha sido la creación de un puesto encargado de la coordinación de las solicitudes de asistencia electoral dentro del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas y de una División de Asistencia Electoral; el establecimiento de varios fondos fiduciarios para la prestación de asistencia electoral, y la creación de una red mundial de información sobre asistencia electoral coordinada por la citada División, en la que cada vez participa un mayor número de organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales y privadas; y, a nivel operacional, el perfeccionamiento de los

procedimientos de asistencia electoral y la concepción de nuevos enfoques al respecto.

39. La evolución de ese proceso de reforma en materia de elecciones ha coincidido con una reorientación importante de las solicitudes de asistencia técnica para la creación de instituciones formulada por los Estados Miembros, lo cual se refleja en el creciente interés de los organismos y los programas de las Naciones Unidas por la dimensión social del desarrollo y la gestión de los asuntos públicos. El alcance de las solicitudes de asistencia por parte de los Estados Miembros se ha ampliado; esa asistencia se presta ahora tanto durante las elecciones, como antes y después de ellas, a fin de "asegurar la continuación y consolidación del proceso de democratización en los Estados Miembros que soliciten asistencia"¹².

40. De conformidad con una solicitud formulada en el Plan de Acción de Managua¹³, la Asamblea General me pidió que preparara el informe de 7 de agosto de 1995 titulado "Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas"¹⁴, relativo precisamente a la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para prestar esa asistencia. El informe, al igual que el de 18 de octubre de 1996 con el mismo título¹⁵, presenta de forma detallada los tipos de asistencia que se pueden prestar, desde la asistencia para la creación de una mentalidad política en la que el proceso de democratización pueda echar raíces hasta la asistencia para la celebración de elecciones democráticas y la asistencia para la creación de instituciones que respalden el proceso de democratización.

41. En esos informes se subraya que para que el proceso de democratización pueda arraigarse en una sociedad debe contar con el apoyo de la población autóctona. Las Naciones Unidas ayudan a los Estados Miembros a consolidar ese apoyo contribuyendo a promover una mentalidad democrática. Dado su carácter imparcial y su legitimidad universal, así como el propósito establecido en su Carta de promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, las Naciones Unidas están en una situación idónea para prestar esa asistencia.

42. La asistencia destinada a crear una mentalidad democrática puede adoptar muchas formas y a menudo se presta en el marco de la asistencia electoral, aunque no se limita ni debe limitarse a ese contexto. En Camboya (1993) y El Salvador (1994), las Naciones Unidas ayudaron a las partes a celebrar una campaña electoral imparcial, libre de toda intimidación partidista, con ayuda de la diplomacia, de programas de educación cívica y de actividades para garantizar un acceso equitativo a los medios de comunicación. En Mozambique (1994), las Naciones Unidas ayudaron a transformar la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO) en un partido político y facilitaron la transición del país de un sistema unipartidista a un sistema pluripartidista. En muchos otros países del mundo, los programas de las Naciones Unidas para el regreso de los refugiados y las personas desplazadas a sus tierras natales contribuyen en gran medida a restablecer un entorno político, en el que se puede contemplar seriamente la posibilidad de entablar un proceso de democratización.

43. Se ha demostrado que el apoyo a una mentalidad democrática es fundamental para poder celebrar elecciones libres e imparciales, en las que todos los

miembros de la sociedad (funcionarios del gobierno, dirigentes políticos, parlamentarios, funcionarios judiciales, fuerzas de la policía y el ejército y todos los ciudadanos) desempeñen las funciones que les corresponden. También se ha demostrado que para conseguir que se respeten los resultados de las elecciones y contar con el apoyo generalizado de todos los miembros de la sociedad es muy importante mantener una política democrática después de celebrar un primer referéndum o elección. A ese respecto, si en algún momento se produce una situación de parálisis o crisis política que amenace con truncar el proceso de democratización o entorpecer la aplicación de una política democrática, las Naciones Unidas deben estar dispuestas a actuar como mediadoras imparciales y discretas para intentar resolver la disputa de forma pacífica y satisfactoria. Para ello es necesario que las partes interesadas soliciten esa ayuda.

44. Ese mismo interés por la continuación y consolidación de los procesos de democratización ha llevado a las Naciones Unidas a perfeccionar los procedimientos y concebir nuevos planteamientos en materia de asistencia electoral, aunque el objetivo de las elecciones en sí mismas no debe consistir en decidir si un proceso de democratización seguirá adelante, sino en elegir un gobierno legítimo. Las Naciones Unidas prestan asistencia electoral, con el objetivo, tanto de aumentar la confianza en los procesos políticos democráticos como la capacidad nacional a largo plazo para celebrar elecciones periódicas y auténticas. Las Naciones Unidas intentan ayudar a los Estados a establecer un proceso electoral y una infraestructura para la celebración de elecciones mediante el empleo de la tecnología adecuada. En la medida de lo posible, ayudan a crear redes nacionales para la observación de las elecciones, lo que fomenta la participación de los partidos políticos nacionales y las organizaciones no gubernamentales y refuerza así al mismo tiempo la capacidad nacional y el apoyo a la continuación del proceso de democratización.

45. Además de promover una mentalidad democrática y la celebración de elecciones democráticas, es fundamental preparar, y renovar y reforzar continuamente, las bases institucionales sobre las que pueda tomar forma la democratización. Las Naciones Unidas prestan asistencia de muy distinto tipo en esta esfera, combinando muchas de sus tareas en cuestiones de desarrollo y derechos humanos y prestando atención tanto a las instituciones estatales como a las de la sociedad civil. Como subrayé en mis dos informes, la asistencia que prestan las Naciones Unidas para la creación de instituciones propicias a la democracia no se limita ni mucho menos a ayudar a los Estados Miembros a crear estructuras de gobierno democráticas o a reforzar las existentes. La asistencia de las Naciones Unidas al fortalecimiento institucional consiste también en ayudar a aumentar la rendición de cuentas y la transparencia, desarrollar la capacidad nacional y reformar la función pública, en definitiva, a reunir las condiciones para una buena gestión de los asuntos públicos. Se trata de prestar apoyo institucional para establecer un estado de derecho, para lo cual los distintos departamentos, organismos y programas de las Naciones Unidas ayudan a los Estados a reformar y reforzar sus sistemas jurídicos y judiciales; establecer instituciones de defensa de los derechos humanos, incluidas las de carácter humanitario; crear fuerzas de policía y militares que respeten los derechos humanos y el estado de derecho; establecer fuerzas de policía que hagan respetar el estado de derecho y despolitizar las instituciones militares. Por último, la asistencia de las Naciones Unidas en esta esfera incluye la creación de instituciones para el desarrollo social, que consiste por ejemplo en ayudar a crear sindicatos independientes o a promover la plena integración de la mujer en

todos los aspectos de la vida política, social, cultural y económica, tarea de especial importancia para la consolidación del proceso de democratización.

46. Se puede decir que todos los tipos de asistencia que prestan las Naciones Unidas, desde la ayuda para establecer una mentalidad democrática hasta la asistencia para crear instituciones propicias al proceso de democratización, son componentes claves de la consolidación de la paz. La consolidación de la paz es un nuevo enfoque, en el que se destaca que, para conseguir una paz duradera, las actividades destinadas a prevenir, controlar y resolver conflictos deben incluir medidas para hacer frente a las causas económicas, sociales, culturales, humanitarias y políticas de los conflictos y para reformar las bases del desarrollo.

47. La proliferación de los agentes que participan en esas actividades y respaldan los procesos de democratización ha sido positiva en su conjunto. Los Estados que solicitan asistencia y sus pueblos, que en sí representan toda una serie de circunstancias, características y prioridades, pueden elegir entre una amplia gama de perspectivas, capacidades, enfoques y técnicas. Sin embargo, esa proliferación de agentes y actividades entraña también el riesgo de que se cree confusión, se derrochen recursos y se dupliquen las tareas. Al igual que en la esfera del desarrollo, las Naciones Unidas hoy en día pueden ayudar a racionalizar y armonizar las diversas actividades públicas y privadas que se llevan a cabo en el mundo entero en materia de democratización.

48. Por ejemplo, en los casos en que las Naciones Unidas han recibido el mandato de establecer o mantener la paz para ayudar a conseguir la reconciliación nacional y la consolidación de la democracia, el establecimiento de grupos de Estados oficiales y especiales para respaldar las actividades de las Naciones Unidas ha contribuido a armonizar las iniciativas diplomáticas y conseguir, entre otras cosas, que se siguiera un enfoque coordinado para promover una mentalidad democrática. Así ocurrió cuando se crearon "el Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador", "el Grupo de Amigos del Secretario General para Guatemala" y "el Grupo de Amigos del Secretario General para Haití"; en esos casos las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos desplegaron una misión civil conjunta en pro de los derechos humanos.

49. Cuando se trata de asistencia para las elecciones, la falta de coordinación entre los agentes internacionales entraña riesgos mucho más graves que el derroche de recursos o la duplicación de tareas, pues puede dar lugar, entre otras cosas, a que el asesoramiento ofrecido por distintos consultores técnicos sea contradictorio, a que se asignen demasiados fondos o se preste demasiada atención a determinados componentes de las elecciones en detrimento de otros y a que las evaluaciones de los observadores electorales, ya se hagan durante las elecciones o antes o después de ellas, no sean uniformes. Cada uno de esos efectos puede tener graves consecuencias para las elecciones en su conjunto.

50. El encargado de la coordinación de las solicitudes de asistencia electoral de las Naciones Unidas, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, ayuda a garantizar la coordinación de las actividades de las principales dependencias de las Naciones Unidas dedicadas a actividades electorales. La coordinación entre los agentes internacionales que trabajan en esa esfera es posible gracias a las actividades de las Naciones Unidas, como el mantenimiento de la red mundial de información sobre asistencia electoral, la publicación y divulgación de

directrices y manuales sobre asistencia electoral y la celebración de cursos prácticos y seminarios con distintos asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales de las Naciones Unidas en la esfera de la asistencia electoral. Desde el punto de vista operacional, las Naciones Unidas pueden proporcionar un marco general para la comunicación y coordinación. En la medida de lo posible, las Naciones Unidas han promovido la realización de operaciones con organizaciones regionales intergubernamentales. Esa cooperación sobre el terreno ha sido positiva para los Estados que la han solicitado, las organizaciones que han prestado asistencia y los donantes correspondientes y ha hecho augurar una mejor coordinación para el futuro.

51. Por lo que se refiere a la creación de instituciones para el proceso de democratización, la coordinación entre los agentes internacionales es mucho más compleja y difícil que en el terreno de las elecciones, ya que no sólo participa en ella un número de agentes mucho mayor y más diverso, sino que además se trata de una actividad internacional más reciente y amplia, que, a diferencia de la asistencia electoral, carece de un núcleo concreto de organización. La coordinación entre los agentes internacionales es fundamental para evitar derrochar recursos y duplicar tareas y, sobre todo, para evitar que los consultores técnicos den consejos contradictorios, que se ejecuten programas con objetivos opuestos y que se otorguen demasiados fondos o se conceda atención desproporcionada a algunos aspectos del proceso de democratización en detrimento de otros; esto último podría provocar un desequilibrio entre la capacidad del Estado y la de las instituciones civiles. Todos y cada uno de esos efectos podrían socavar las actividades destinadas a consolidar el proceso de democratización en su conjunto.

52. Las Naciones Unidas reúnen las condiciones adecuadas para coordinar las actividades de los agentes internacionales dedicados a la creación de instituciones para la democratización. Mantienen una red mundial de comisiones regionales económicas y sociales y de oficinas en los países. Su mandato mundial abarca cuestiones económicas, sociales, de seguridad, políticas, humanitarias y de derechos humanos, por lo que llevan a cabo actividades relacionadas prácticamente con todos los temas de importancia para el proceso de democratización y pueden ayudar a integrar esos elementos en actividades más amplias, en las que se combinan el mantenimiento de la paz, la asistencia a los refugiados, el socorro, la reconstrucción y el desarrollo. Por último, muchos de los agentes internacionales dedicados a la creación de instituciones para la democratización forman parte de las propias Naciones Unidas.

53. Las Naciones Unidas contribuyen a coordinar las actividades relacionadas con la creación de instituciones mediante el refuerzo de la coordinación dentro de su propio marco organizativo y del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. El Comité Administrativo de Coordinación, que preside el Secretario General y está integrado por los jefes ejecutivos de todos los programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, promueve el reparto eficaz de las labores dentro del sistema de las Naciones Unidas y la adopción de iniciativas conjuntas destinadas a alcanzar objetivos comunes. Una parte importante de ese esfuerzo es el sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es favorecer la coordinación eficaz entre todos los agentes económicos y sociales a nivel de los países. En el marco del mantenimiento de la paz, esa función de coordinación la desempeña el representante especial del Secretario General que esté a cargo de

la operación. Las actividades de coordinación del sistema de las Naciones Unidas facilitan y alientan la participación de agentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, ajenos a la Organización. Esas actividades pueden servir para desarrollar una red cada vez más extensa que permita compartir la información disponible, formular políticas y cooperar en la ejecución de los programas, todo ello en apoyo de los procesos de democratización. A ese respecto, las misiones de evaluación de las necesidades después de las elecciones, destinadas a recomendar la aplicación de programas de utilidad para la consolidación de la democracia pueden ser una base provechosa para la formulación de planteamientos coordinados e iniciativas conjuntas entre los actores internacionales. Actualmente se encarga de esas misiones la División de Asistencia Electoral, de conformidad con la resolución 48/131 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993.

54. Para las Naciones Unidas la labor de fomento de la comunicación y la coordinación entre los agentes internacionales que participan en las actividades de asistencia a los procesos de democratización corre pareja con las actividades encaminadas a reforzar la estructura internacional para prestar esa asistencia. A tal efecto, se ha demostrado que la celebración de conferencias internacionales resulta muy eficaz.

55. Con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, las Naciones Unidas iniciaron una serie de conferencias internacionales que no sólo han reunido a todos los Estados, sino también a las organizaciones no gubernamentales pertinentes y a otros representantes de la sociedad civil, con el objeto de relacionar las cuestiones económicas y sociales, mediante el examen de sus consecuencias para las personas y las comunidades. El tema central de la Conferencia de Río fue el desarrollo sostenible y la necesidad de establecer una asociación nueva y equitativa entre todos los Estados, tanto los Estados desarrollados como los Estados en desarrollo, y entre los gobiernos y la sociedad civil a todos los niveles. En Viena (junio de 1993), el mundo se volcó en los derechos humanos y, en particular, en la relación de apoyo mutuo entre la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos. En El Cairo (septiembre de 1994), se prestó atención a la población y el desarrollo y se establecieron vínculos entre los cambios demográficos y las políticas de desarrollo. En Copenhague (marzo de 1995) se trató de problemas de larga data como la pobreza, el desempleo y la desintegración social, por considerar que era necesario prestarles atención a nivel mundial. En Beijing (septiembre de 1995) se trató del adelanto de la mujer como elemento clave en los esfuerzos por conseguir la igualdad, el desarrollo y la paz. En Midrand, Sudáfrica (mayo de 1996), se abordó el tema del comercio y el desarrollo en el marco de los procesos de mundialización y liberalización, y en Estambul (junio de 1996) la atención se centró en los asentamientos humanos y los problemas de desarrollo en las ciudades.

56. En su conjunto, esas conferencias ponen de manifiesto el creciente consenso mundial con respecto a la democracia en sí misma y, especialmente, en toda una serie de cuestiones relacionadas directa e indirectamente con los procesos de democratización. Ese consenso se está traduciendo en la adopción de normas, acuerdos y compromisos concretos a nivel internacional, que los Estados Miembros están incluyendo en sus prioridades nacionales y que cuentan con el apoyo de las

Naciones Unidas y de otros organismos mediante la realización de actividades operacionales.

57. Gracias a las conferencias internacionales y a otras actividades, como la continuación del quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General sobre administración pública y desarrollo (15 a 19 de abril de 1996), las Naciones Unidas promueven un entorno internacional favorable para los Estados en proceso de democratización - y, por supuesto, para todas las democracias, ya sean nuevas o se hayan establecido hace largo tiempo - lo que, por un lado, fomenta la consolidación de la democracia y, por otro, ayuda a protegerla contra la erosión, el cambio de tendencias o el abandono de las políticas democráticas.

58. Ahora bien, el objetivo de crear un entorno internacional favorable para la democracia y los Estados en proceso de democratización requiere esfuerzos más amplios. Para que el nuevo fenómeno de la democratización en los Estados se entienda plenamente, y el proceso consiga avanzar, debe examinarse dentro de su contexto internacional.

59. Esto implica el reconocimiento, como se hizo en 1945, de la relación positiva entre la democracia y el funcionamiento del sistema internacional. La lógica de la Carta queda hoy de manifiesto en la medida en que el apoyo de las Naciones Unidas a los procesos de democratización está contribuyendo a evitar agresiones y a promover la construcción y el mantenimiento de Estados independientes y viables como principales protectores de los derechos humanos, mecanismos fundamentales para la solución de los problemas nacionales y elementos básicos para un sistema internacional pacífico y de cooperación.

60. Esta relación ha evolucionado desde 1945. La mundialización y el nuevo entorno mundial exigen un proceso de democratización a nivel internacional, a fin de que la democracia eche raíces en los Estados, de que los problemas que entraña la mundialización y que afectan a los Estados puedan solucionarse de forma más eficaz y de que se pueda construir un sistema internacional nuevo, estable y equitativo que sustituya al sistema bipolar, recientemente erradicado.

V. LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL PLANO INTERNACIONAL

61. Internacionalmente, la democratización es necesaria en tres frentes relacionados entre sí. El propio sistema actual de las Naciones Unidas tiene mucho camino que recorrer antes de hacer realidad todas las posibilidades que ofrece su concepción actual en materia de democracia y transformar las estructuras que no son suficientemente participativas. Que en el escenario internacional intervienen actores nuevos es un hecho reconocido; proporcionarles medios de participación en el sistema oficial, hasta este momento fundamentalmente terreno de los Estados, es una tarea sin precedentes hasta nuestra época. Un tercer desafío será el de desarrollar una cultura internacional de la democracia. Esto requerirá no solamente la colaboración de los Estados defensores de los principios y procesos democráticos, sino también que sea más amplia la sociedad civil internacional que participe intensamente en las instituciones democráticas estatales, interestatales o supraestatales, privadas o cuasi privadas; que aplique prácticas y procedimientos democráticos y defienda el pluralismo político; y que se componga de pueblos impregnados de

esos hábitos de apertura, justicia y tolerancia que se han asociado a la democracia desde tiempos inmemoriales.

62. Desde luego existen diferencias sustanciales entre la democratización en el plano internacional y la democratización en el interior de los Estados. En el plano internacional hay organizaciones e instituciones, toma de decisiones y derecho internacional, pero no existe estructura internacional alguna que equivalga a la del gobierno en el plano estatal. La sociedad internacional es a la vez una sociedad de Estados y una sociedad de individuos. Con todo, el concepto de democratización como proceso que puede crear una sociedad más abierta, más participativa y menos autoritaria es válido tanto nacional como internacionalmente.

63. De modo similar, existen diferencias sustanciales entre las ideas de democracia nacional y democracia internacional. Sin embargo, el creciente reconocimiento de la importancia práctica que reviste la democracia dentro de los Estados ha contribuido a que aumente el reconocimiento de la importancia práctica de la democracia entre Estados y ha generado una mayor demanda de democratización internacional.

64. La participación de los individuos en el proceso político incrementa el grado de responsabilización y de sensibilización del gobierno. Los gobiernos sensibles y responsables suelen ser estables y promover la paz. Muchos conflictos internos derivan de la creencia, justificada o no, de que el Estado no representa a todos los grupos de la sociedad o de que pretende imponer una ideología exclusiva. La democracia es el medio de reconciliar los diversos intereses sociales de una comunidad determinada. En la comunidad internacional, es el medio de fomentar la participación de todos los agentes y de ofrecer una posibilidad de resolver conflictos a través del diálogo en lugar de por la fuerza de las armas. Por lo tanto, el proceso de democratización internacional puede contribuir a fomentar las relaciones pacíficas entre Estados.

65. Con la participación, el desarrollo económico y social cobra significado y arraiga más profundamente. Consolidar las instituciones democráticas en el plano estatal contribuye a que en la formulación de estrategias de desarrollo se tengan en cuenta las prioridades de los diversos grupos sociales. En el sistema económico internacional, democracia puede querer decir que la relación entre los países desarrollados y los países en desarrollo no es de asistencia sino de cooperación. En lugar de reunir a perpetuidad al socorro de emergencia, los países desarrollados y en desarrollo pueden abordar sus dificultades en conferencias y en otras consultas intergubernamentales, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en las que participen también los agentes no estatales interesados. Por lo tanto, la democratización puede contribuir a garantizar que, por medio de las Naciones Unidas, los países más pobres dejen oír su voz de manera cada vez más fuerte en el sistema internacional. También puede contribuir a velar por que este sistema no abandone a una gran proporción del mundo a sus propios recursos sino que fomente verdaderamente la integración y la participación de todos los pueblos.

66. Si la democratización es el modo más fiable de legitimizar y mejorar la gestión pública nacional, también es el modo más fiable de legitimizar y mejorar la organización internacional, haciéndola más abierta y flexible mediante el aumento de la participación, más eficaz favoreciendo el reparto de la carga y

más efectiva posibilitando las ventajas comparativas y una mayor creatividad. Además, al igual que la democratización dentro de los Estados, la democratización en el plano internacional se basa en la dignidad y la calidad del ser humano individual y en la igualdad fundamental de todas las personas y de todos los pueblos y su objetivo es promoverlas.

67. El nuevo entorno mundial ha fortalecido este vínculo fundamental entre la democratización nacional e internacional. En otro tiempo, la toma de decisiones en las cuestiones de ámbito mundial podía ejercer únicamente un efecto limitado en los asuntos internos de los Estados y la vida cotidiana de sus pueblos. Hoy, las decisiones relativas a cuestiones de ámbito mundial llevan aparejadas consecuencias de alcance mucho mayor en el plano nacional y se ha difuminado la línea divisoria entre la política internacional y nacional. De este modo, las decisiones no democráticas sobre cuestiones de alcance mundial pueden resultar perjudiciales para la democratización dentro de un Estado y socavar la adhesión del pueblo a la democracia. Así pues, la democratización puede no arraigar dentro de los Estados si no se extiende al ámbito internacional.

68. Las decisiones adoptadas en el plano mundial van a aumentar porque se van a multiplicar los problemas que únicamente pueden resolverse desde una perspectiva mundial. Los Estados de todas las partes del mundo se enfrentan cada vez más a fuerzas que escapan el control de cualquier Estado o incluso grupo de Estados por separado. Algunas de estas fuerzas, como la mundialización de la actividad económica y las comunicaciones, son imparables. Aunque su efecto es predominantemente positivo, estas fuerzas afectan de modo desigual a las sociedades, puede parecer que actúan por su cuenta y crean oportunidades para que proliferen las actividades delictivas transnacionales, desde las transferencias ilegales de armamento hasta el blanqueo de los beneficios procedentes del tráfico de drogas. Las presiones ambientales son igualmente imparables y generan problemas de alcance mundial. Los Estados pueden también verse sustancialmente afectados por la decisión interna de otro Estado en materia de financiación o de medio ambiente, así como por las decisiones de autoridades locales y agentes privados. No son las fuerzas propiamente dichas lo que es nuevo sino la escala que están alcanzando y el grado de influencia que ejercen sobre el Estado.

69. Estas fuerzas mundiales y las fuerzas ejercidas sobre los Estados desde abajo pueden alimentarse e influirse recíprocamente. El aumento del acceso a los medios de comunicación, en particular a la radio, la televisión y el cine, incrementa la sensibilización respecto de los problemas y las oportunidades y hace que las personas de todos los lugares del mundo exijan una mayor responsabilización, representación y participación en la gestión pública: más control sobre su futuro y más intervención en las decisiones que afectan a su vida. Las fuerzas de alcance mundial pueden ser también fuente de inseguridad individual, desorden social y peligrosa fragmentación, abonando el terreno para el fanatismo, el etnocentrismo y el aislacionismo.

70. Todo esto significa que las necesidades de gestión política están rebasando las fronteras estatales al tiempo que los Estados son objeto de nuevas presiones desde abajo. La importancia de la democracia dentro del Estado disminuirá si el proceso de democratización no avanza en el plano internacional, pues para poder alcanzar o mantener la capacidad de ofrecer un entorno favorable para sus ciudadanos, el Estado debe hoy ampliar su influencia a aquellos factores que

están más allá de su control unilateral y contribuyen a determinar las condiciones de vida que se dan en ese Estado. Esa ampliación de la soberanía únicamente será posible y legítima en la medida en que se base en mecanismos de responsabilización democráticos. La democratización en el plano internacional se ha convertido para todos los Estados en mecanismo indispensable de la resolución de problemas de alcance mundial de un modo que permita la rendición de cuentas, sea aceptable para todos y contemple la participación de todos los interesados. El dominio ejercido por un país o grupo de países debe dar paso con el tiempo a un sistema internacional democrático en el que puedan participar todos los países, junto a los nuevos agentes no estatales que actúan en los asuntos internacionales.

71. Existen indicios de que ese proceso ya está en marcha. Al responder a las exigencias populares de que resuelvan las cuestiones económicas, de seguridad y ambientales que escapan a las medidas adoptadas sobre una base estrictamente nacional, los Estados recurren cada vez más a arreglos de cooperación y a la participación en organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales. Tales organizaciones están proliferando y el alcance de sus actividades se está ampliando, fomentando de esta forma los principios democráticos y la participación en el plano internacional. Al mismo tiempo, se están abriendo nuevos cauces de expresión y actividad política para los ciudadanos fuera de las estructuras gubernamentales pero dentro de la esfera pública que anteriormente se consideraba terreno virtualmente exclusivo del gobierno; la proliferación de organizaciones no gubernamentales con un ámbito de actuación que va desde el plano local al mundial y el aumento de la actividad de las asociaciones políticas internacionales, o "internacionales políticas", ponen de manifiesto las deficiencias de las estructuras gubernamentales existentes ante el cambio mundial. El resultado general es que la mundialización está generando cadenas de decisiones interconectadas y asociaciones políticas que reúnen distintos niveles de representación política. Es decir que lo que se está creando son vínculos de facto que se extienden desde los ciudadanos individuales hasta las organizaciones internacionales para hacer lidiar con los problemas y vicisitudes mundiales. Así pues, las fuerzas que actúan hoy en el mundo exigen y posibilitan una democratización sin precedentes de la política y la toma de decisiones internacionales.

72. Las Naciones Unidas han reconocido y apoyado este proceso de democratización internacional. Su fomento merece convertirse en una de las principales prioridades de los asuntos mundiales, pero antes de pasar a hablar de cómo pueden las Naciones Unidas y otros agentes favorecer este proceso, es esencial determinar con claridad la naturaleza del "sistema político" que hay que democratizar.

73. El sistema según el cual se rige el mundo es por definición "internacional". No obstante, como se ha señalado anteriormente, los Estados, que son sus componentes, deben desenvolverse cada vez más entre fuerzas mundiales, además de internas. Por otra parte, las "relaciones internacionales" - no las relaciones entre naciones sino entre Estados soberanos - se ven determinadas de modo creciente no sólo por los propios Estados sino también por una serie cada vez mayor de agentes no estatales que intervienen en la escena "internacional" y que abarcan desde personas individuales a asociaciones cívicas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, empresas privadas multinacionales, el mundo universitario, los medios de comunicación,

los parlamentarios y las organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales.

74. Estos cambios han pasado a primer plano fundamentalmente debido a la rápida sucesión de acontecimientos históricos que ha presenciado el mundo en los últimos años. La caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría y del antagonismo Este-Oeste hicieron que se desintegrara el velo ideológico que ocultaba la compleja realidad de las relaciones internacionales y precipitaron el hundimiento del sistema bipolar. Aunque las referencias al "sistema internacional" son habituales, en realidad todavía ha de formarse el nuevo sistema internacional, dotado de una nueva estructura que propicie la estabilidad y la cooperación. La manera más legítima, eficaz y ágil de construir ese sistema - teniendo en cuenta no sólo las cuestiones geopolíticas sino también el comportamiento económico y las aspiraciones sociales y culturales - es democratizando las estructuras y mecanismos existentes.

Estados Miembros

75. En este sentido, la prioridad fundamental debe ser que los propios Estados Miembros cambien también de manera drástica. Pese a todas las presiones que afectan a la soberanía de los Estados en nuestra época, el concepto de soberanía sigue siendo esencial para que el poder se reparta de forma equilibrada y para hacer posible una ordenación internacional; los Estados continúan siendo los agentes más importantes y se mantendrán como elementos fundamentales del sistema internacional. Sin embargo, actualmente sólo una pequeña proporción de Estados desempeñan el papel que les corresponde en la escena mundial. Algunos de pequeño tamaño o población ejercen una influencia muy superior a su poder objetivo. En cambio, otros Estados poseedores de una gran capacidad se abstienen de participar en el escenario internacional en la medida de sus fuerzas. Naturalmente, intervienen limitaciones nacionales de carácter político y constitucional, pero el primer y mayor paso adelante en la democratización internacional debe ser el aumento de la atención y participación en los asuntos internacionales de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, como plasmación del concepto de soberanía.

76. Este paso debe ir acompañado del compromiso por parte de los Estados no sólo de participar en el diálogo y el debate sino también de desalentar el aislacionismo, oponerse al unilateralismo, aceptar las decisiones adoptadas democráticamente, abstenerse de usar la fuerza de forma ilegítima, oponerse a la agresión, promover y respetar el imperio de la ley en las relaciones internacionales y mantener un espíritu general de solidaridad, cooperación y comunidad. Si la mayor parte de los Estados Miembros no demuestran la voluntad política de prestar atención a las cuestiones mundiales lo mismo que la prestan a los nacionales, la democratización de las relaciones internacionales no tendrá éxito.

Nuevos agentes

77. A continuación debe darse la integración de los nuevos agentes no estatales, que innegablemente ejercen una influencia cada vez mayor en los asuntos de ámbito mundial, en las estructuras y mecanismos internacionales

existentes. Estos agentes presentan una gran diversidad. Participan de modos diferentes y en grados diversos, pero con mayor eficacia dentro de organizaciones y asociaciones. La gran mayoría están radicados en el Norte y entre ellos se cuentan los agentes clave en el proceso de mundialización: las entidades transnacionales que intervienen en los negocios y las finanzas y que pueden cooperar estrechamente con los gobiernos de los países en los cuales actúan. Así pues, el grado y la naturaleza de la pérdida de soberanía que ocasiona la mundialización difiere entre los Estados del Norte y los del Sur. No debe permitirse que el aumento de la participación de los nuevos agentes en las instituciones internacionales acentúe la brecha entre el Norte y el Sur. Del mismo modo que la democratización dentro de un Estado debe incluir un intento de habilitar a los ciudadanos para participar en su propio proceso político, también la democratización internacional debe incluir un intento de habilitar a todos los Estados - desarrollados o en desarrollo, del Norte o del Sur, ricos o pobres - para participar en el sistema político internacional, del cual todos ellos forman parte.

78. Las Naciones Unidas son fundamentalmente y desde sus inicios una Organización de Estados soberanos. Sin embargo, también desde sus inicios han ofrecido a los Estados Miembros un mecanismo indispensable para la cooperación con agentes tanto gubernamentales como no gubernamentales que actúan fuera de las Naciones Unidas. La creación en 1945 de una organización intergubernamental internacional en que se contemplara la cooperación no sólo con otras organizaciones del mismo carácter - tales como los organismos especializados que se incorporaron al sistema de las Naciones Unidas en virtud del Artículo 57 de la Carta - sino también con organizaciones regionales y no gubernamentales, fue un gran logro. En concreto, el Capítulo VIII de la Carta trata exclusivamente de la cooperación de las Naciones Unidas con las organizaciones regionales y de los arreglos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Artículo 71 de la Carta faculta al Consejo Económico y Social para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de su competencia.

79. Con arreglo a estas disposiciones y dentro del marco general de la Carta, las Naciones Unidas han logrado un gran aumento del diálogo y la cooperación práctica con los nuevos agentes a medida que crecía su influencia e importancia en los asuntos mundiales. Sin embargo, las deliberaciones relativas a la reforma de las Naciones Unidas no han abordado de manera adecuada la cuestión de su integración; es esencial que ello se haga en el futuro. Desde esta perspectiva, los párrafos siguientes tratan por separado de varios de estos nuevos agentes, esbozando las características especiales que hacen esencial su integración, su nivel actual de participación en las Naciones Unidas y su labor, así como sugerencias para estimular el debate sobre la cuestión de su integración en el sistema oficial de las Naciones Unidas. Las sugerencias abarcan diversas medidas para aumentar la integración que podrían adoptar la Secretaría de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, ya sea individualmente o por medio del mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas, el agente en cuestión o, en la mayoría de los casos, una combinación de éstos actuando conjuntamente. En esencia, las medidas siguen tres líneas fundamentales, cada una de las cuales destaca la integración como medio de conferir a los nuevos agentes capacidad de expresión en las Naciones Unidas; esta capacidad puede contribuir a la resolución de problemas, posibilita la manifestación de opiniones sobre cuestiones que tienen ante sí las Naciones Unidas, no

exclusivamente sobre la situación de cada agente, y constituir un cauce de expresión ante la comunidad internacional sobre las perspectivas, problemas y necesidades de los sectores que representan estos agentes.

Organizaciones regionales

80. El rápido aumento de la actividad de las organizaciones regionales registrado en el último decenio, muy especialmente desde el fin de la guerra fría, ha obligado a la comunidad de Estados a desarrollar un nuevo regionalismo no bajo la forma de unas "esferas de influencia" renacidas sino como un complemento vital del internacionalismo. Por otra parte, en un momento en que en las Naciones Unidas aumenta la demanda de medidas internacionales pero disminuyen los recursos destinados a éstas, las posibilidades que se les presentan a los grupos regionales de aportar recursos políticos, diplomáticos, financieros, materiales y militares han adquirido, si cabe, mayor importancia. Especialmente en el ámbito de la asistencia y la cooperación internacional al desarrollo, donde la fatiga y la indiferencia se han apoderado de los donantes, y en la imposición de la paz, donde en la actualidad la Organización carece de competencia, los grupos regionales son unos socios potenciales cada vez más esenciales para las Naciones Unidas, pero su cooperación podría verse en peligro.

81. Muchas organizaciones regionales intergubernamentales participan como observadores permanentes en los períodos de sesiones y en la labor de la Asamblea General. Los grupos regionales cooperan desde hace largo tiempo con las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo a través de las comisiones económicas y sociales regionales de la Organización, creadas en los primeros años de ésta. Pero hasta que en los años posteriores a la guerra fría no cambiaron de manera notable las circunstancias, no pudieron las Naciones Unidas explorar nuevas formas de cooperación con los grupos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ni, en casos particulares, delegar la responsabilidad a los Estados y organizaciones de las regiones interesadas. Dentro del flexible marco que ofrece el Capítulo VIII de la Carta, se han conformado distintas variantes de cooperación regional dentro de la Organización: consultas, apoyo diplomático, apoyo operacional, despliegue conjunto y operaciones conjuntas. En agosto de 1994 y nuevamente en febrero de 1996, convoqué en la Sede de las Naciones Unidas una reunión de alto nivel con organizaciones regionales que han cooperado con la Organización en el ámbito de la paz y la seguridad a fin de examinar pautas y principios para mejorar la cooperación y estudiar las posibilidades de aumentarla en el futuro.

82. La integración de las organizaciones regionales en el sistema de las Naciones Unidas es pieza fundamental de la democratización internacional. Si se desea avanzar partiendo de esta base, debería considerarse la posibilidad de celebrar reuniones periódicas, cada año o cada dos años, en la Sede de las Naciones Unidas entre la Secretaría y las organizaciones regionales que cooperan con la Organización en la esfera de la paz y la seguridad. Debería también fortalecerse la función central que desempeñan las organizaciones regionales en la democratización del desarrollo abriendo en el plano regional cauces de expresión de las opiniones procedentes del plano local y reduciendo los obstáculos burocráticos a la corriente o al volumen de asistencia; las comisiones regionales económicas y sociales de las Naciones Unidas están bien situadas para contribuir a este tipo de iniciativa. El regionalismo debería

fortalecerse internacionalmente por medio de acuerdos relativos a relaciones interregionales entre iguales en todos los ámbitos de actuación.

Organizaciones no gubernamentales

83. En los últimos decenios el número de organizaciones no gubernamentales ha aumentado a un ritmo sorprendente - sólo el número de organizaciones no gubernamentales internacionales se ha elevado de unas 1.300 en 1960 a más de 36.000 en 1995 - y su alcance funcional se ha expandido considerablemente. Los miles de organizaciones no gubernamentales que funcionan en la actualidad, desde las de carácter popular a las mundiales, presentan una enorme variedad en tamaño, estatutos, esfera de actividad, métodos, medios y objetivos. Sin embargo, todas son instituciones autónomas y privadas dedicadas a la consecución de propósitos públicos fuera del aparato oficial del Estado. Tales organizaciones están asumiendo un papel cada vez más importante en los asuntos mundiales al llevar a la atención internacional las voces y las necesidades de las comunidades más pequeñas, al establecer contactos entre grupos de ciudadanos de todo el mundo y al ofrecer a los ciudadanos canales directos de participación en los asuntos mundiales. Para las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales pueden ofrecer no sólo un mayor grado de legitimidad sino también experiencia y conocimientos de campo dentro de una amplia variedad de intereses humanos así como la valiosa capacidad de reunir y difundir información. Las organizaciones no gubernamentales están demostrando suma eficacia para combatir el aislacionismo y la indiferencia tanto entre los gobiernos como entre los ciudadanos y para movilizar la opinión pública y el apoyo del público, en especial el apoyo financiero y la asistencia de donantes.

84. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional celebrada en 1945 en San Francisco, donde se acordó y firmó la Carta de las Naciones Unidas, se encontraban presentes unas 200 organizaciones no gubernamentales. Desde esa fecha, la asociación entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales se ha desarrollado para llegar a ser una red mundial que abarca más de 1.600 organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social de conformidad con el Artículo 71 de la Carta, unas 1.500 asociadas al Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, y muchas otras organizaciones no gubernamentales afiliadas a las oficinas y los organismos de las Naciones Unidas en el mundo entero. En cuanto a lo legislativo y a la formulación de políticas, la participación de las organizaciones no gubernamentales en la labor de las Naciones Unidas se encuentra más adelantada en la esfera de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, dado que la participación de las organizaciones no gubernamentales ha sido fundamental para el establecimiento de esos órganos. La participación de las organizaciones no gubernamentales en la legislación y la formulación de políticas en la esfera económica y social se encuentra menos adelantada pero indudablemente evoluciona. Reconociendo el destacado papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales en la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, junio de 1992), el Programa de Acción que se aprobó allí, el Programa 21, dispone la participación de las organizaciones no gubernamentales en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible establecida para su seguimiento. El Programa 21¹⁶ alienta a todo el sistema de las Naciones Unidas y a todas las organizaciones intergubernamentales a examinar las maneras de favorecer la participación de las organizaciones no gubernamentales en el diseño de políticas, en la adopción de decisiones, la aplicación y la evaluación

y a informar sobre tales actividades. El impulso generado por la Conferencia de Río para el fortalecimiento de la participación de las organizaciones no gubernamentales ha proseguido en las conferencias posteriores y llevó, entre otras cosas, a que el Consejo Económico y Social aprobara en julio de 1996 una nueva resolución sobre la relación consultiva entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales¹⁷. En el plano operacional, la participación de las organizaciones no gubernamentales se encuentra más avanzada en las emergencias humanitarias, pero es asimismo sustancial en la esfera del desarrollo, donde la participación de las organizaciones no gubernamentales se ve facilitada por la Dependencia de Enlace con las organizaciones no gubernamentales de Ginebra y por diversos comités y órganos consultivos establecidos por los departamentos y organismos de las Naciones Unidas.

85. Para profundizar aún más las posibilidades de democratización del fenómeno de las organizaciones no gubernamentales, debería invitarse a las organizaciones no gubernamentales y a otros representantes de la sociedad civil (incluidos aquellos de que se trata concretamente más adelante) a participar en forma periódica en las delegaciones de los Estados Miembros. El Grupo de Trabajo de alto nivel y de composición abierta sobre el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas ha sugerido que se estudie el establecimiento de un "foro de la sociedad civil". Además, se debe facultar a la Conferencia de las Organizaciones No Gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social a efectuar recomendaciones operacionales más precisas para que las examine el Consejo y a velar por que las organizaciones no gubernamentales reconocidas como tales sean representativas y de reconocida utilidad.

86. Todos los agentes que se indican a continuación ya se encuentran representados de alguna manera a través de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social. Por ello, si obtienen algún reconocimiento oficial o semioficial por parte del Consejo, deberá profundizarse en todos los aspectos la participación a través del mismo.

Parlamentarios

87. Los parlamentarios, por su carácter de representantes elegidos directamente por los votantes, constituyen para las organizaciones internacionales un vínculo fundamental con la opinión pública internacional. Sin tal vínculo, en los últimos años ha resultado extremadamente difícil obtener el reconocimiento, la comprensión y el apoyo a los esfuerzos internacionales, debido a su creciente complejidad y a la mayor incertidumbre del entorno internacional. A la vez, al llevar las opiniones y las preocupaciones de sus votantes al ámbito internacional, los parlamentarios ofrecen un canal directo para aumentar la legitimidad, la sensibilidad y la eficacia de las organizaciones internacionales. Situados entre los ciudadanos de los Estados y la comunidad de Estados, y por definición comprometidos al diálogo, el debate y la concertación, los parlamentarios son una fuerza motriz directa para la democratización en el plano internacional.

88. Los parlamentarios han participado en la labor de las Naciones Unidas de diversas maneras. Tanto en forma individual como concertada, han cooperado en el terreno con las Naciones Unidas en todas las actividades de apoyo a la

democratización. En las Naciones Unidas, han intervenido en consultas oficiosas con la Secretaría, han participado en las delegaciones de los Estados Miembros, han contribuido a los preparativos de conferencias internacionales y han fomentado el diálogo internacional mediante la convocatoria de sus propias conferencias en las Naciones Unidas por conducto de la Unión Interparlamentaria, organización mundial de los parlamentarios. Hace ya mucho tiempo que la Unión Interparlamentaria fue reconocida como entidad consultiva por el Consejo Económico y Social. Tras el pedido efectuado por la Asamblea General en su resolución 50/15, de 15 de noviembre de 1995, en julio de 1996 concerté un acuerdo de cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria¹⁸ que fortalecerá esa cooperación y le proporcionará "un marco nuevo y adecuado". En mi carácter de Secretario General, sigo reuniéndome, cuando se me solicita, con parlamentarios y miembros de las legislaturas estatales durante mis visitas oficiales a los Estados Miembros, así como lo hacen mis enviados especiales y representantes y otros representantes del sistema de las Naciones Unidas.

89. Para consolidar y aprovechar aún más las contribuciones de los parlamentarios como factor de la democratización en el plano internacional, los Estados Miembros deben considerar las siguientes medidas: alentar y facilitar la participación más directa de los parlamentarios en los esfuerzos de las Naciones Unidas por prestar apoyo internacional a la democratización dentro de los Estados; establecer en sus parlamentos nacionales un comité o una comisión permanente que se ocupe de cuestiones relacionadas con las Naciones Unidas; e instar a la Unión Interparlamentaria a reunirse cada tres años en un lugar donde estén representadas las Naciones Unidas para fomentar el diálogo y el debate internacionales sobre las Naciones Unidas y sobre las cuestiones que tratan las Naciones Unidas y sus Estados Miembros.

Autoridades locales

90. Si bien los principales problemas actuales son de carácter innegablemente mundial, es a nivel local donde se sienten sus efectos de manera más directa, razón por la cual las autoridades locales, tales como los alcaldes y los funcionarios metropolitanos, trabajan de manera notablemente más activa en las cuestiones mundiales y, en algunos casos, se han organizado en el plano internacional para tratar asuntos de interés común. La participación local realza la legitimidad y la eficacia de las decisiones mundiales al velar por que esas decisiones surjan de las realidades de la vida local y que cuenten con el apoyo de medidas locales. Sin embargo, la gestión de los asuntos públicos locales, de manera eficaz y enérgica, resulta fundamental no sólo para la solución de los problemas mundiales; al contribuir a la salud y a los asentamientos humanos sostenibles, es indispensable para la paz y la seguridad internacionales en el sentido más amplio. Con la tendencia mundial hacia la urbanización, los asentamientos humanos serán cada vez más asentamientos urbanos. De hecho, la ciudad es donde convergen los problemas mundiales y donde resultan más evidentes sus interconexiones: migración en masa, sobrepoblación, desastres naturales, contaminación del aire y el agua, degradación de la tierra, los derechos de la mujer y del niño, los derechos de las minorías, el subempleo, la pobreza y la insatisfacción social son sólo algunos de los principales ejemplos. Sin embargo, la ciudad puede ser también el lugar donde se construya una sólida base para resolver esos problemas, pues de todos los asentamientos humanos, las ciudades son los lugares más propicios para fomentar el diálogo y la diversidad, para generar una comunidad y un espíritu de compromiso cívico y a

la vez para abrir las ventanas al mundo. Los alcaldes y las autoridades metropolitanas se han convertido por tanto en los agentes indispensables de la integración social tanto dentro de las ciudades como entre ellas, así como dentro de los Estados y entre ellos.

91. Desde la celebración de la Cumbre para la Tierra, donde se determinó que las autoridades locales son uno de los grupos principales de la sociedad responsables del desarrollo sostenible, la participación de las autoridades locales en la labor de las Naciones Unidas ha logrado avances considerables. Tras la Cumbre, el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales, cuyos miembros son ciudades y poblaciones que promueven activamente los procesos de desarrollo participativos en el plano local, lanzó un Programa 21 en el plano local. Los alcaldes y las autoridades metropolitanas participan en la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y muchos de ellos intercambian información y realizan consultas oficiosas con la secretaría de la Comisión. Los alcaldes y las autoridades metropolitanas se han movilizado asimismo en apoyo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y contribuyen a la Conferencia de las Partes. El marco de organización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) permitió una participación más formalizada de las autoridades locales. En la esfera de las actividades operacionales para el desarrollo, los programas pedidos por los Estados Miembros requieren cada vez más la cooperación de las Naciones Unidas con las autoridades locales. En materia de paz y seguridad, muchas autoridades locales prestan apoyo a la labor de las Naciones Unidas mediante los acuerdos de "ciudades gemelas" y otras tareas de cooperación similares y programas de intercambio cultural; además, muchas ciudades se han declarado zonas libres de armas nucleares. Las ciudades también han apoyado decididamente a las Naciones Unidas al auspiciar reuniones y acontecimientos internacionales y albergar a muchas de las oficinas locales de las Naciones Unidas.

92. Para fortalecer las estructuras locales a fin de resolver los problemas a nivel mundial e incrementar la participación de las autoridades locales en el sistema de las Naciones Unidas, debe estudiarse la posibilidad de impartir instrucciones a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas para que dialoguen en forma constante con las autoridades locales, haciendo que la interacción sea parte integral de la labor, a nivel de país, sobre las actividades operacionales para el desarrollo. Debe estudiarse la posibilidad de establecer un comité conjunto integrado por las secretarías y las principales organizaciones de autoridades locales; tal comité serviría para crear una mayor conciencia y promover el intercambio de experiencias entre las autoridades locales y podría ser establecido de acuerdo con el modelo del Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa, que reúne a la Secretaría de las Naciones Unidas, los organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales en la promoción y la coordinación de la asistencia a las cooperativas y que se financia con las contribuciones de sus miembros. Los Estados Miembros deben asimismo considerar una participación más formalizada de las autoridades locales mediante el establecimiento de un pequeño órgano subsidiario de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, que contribuiría periódicamente a la labor de la Comisión y a otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas.

Ámbito académico

93. En este momento de profundos cambios, el ámbito académico, incluidas las universidades, los institutos de investigación y los centros en que se formulan las políticas oficiales, ha adquirido cada vez más importancia en los asuntos mundiales al ayudar a revelar las dimensiones del cambio y a construir una plataforma intelectual sobre la cual fundar la labor futura. Al incrementar la circulación de las ideas, el ámbito académico ha adquirido cada vez más eficacia para alentar la participación oficial en el diálogo nacional e internacional sobre el futuro y, lo que es más importante, para configurar ese diálogo. Así es que, por su propia naturaleza, el ámbito académico contribuye asimismo a la democratización. A la vez, el ámbito académico ofrece nuevas e importantes pruebas de la complementariedad entre la paz, el desarrollo y la democracia, y sobre la contribución de las organizaciones internacionales a esos tres valores.

94. Muchos grupos académicos han participado en consultas officiosas con la Secretaría y con departamentos, organismos y programas de las Naciones Unidas. Han participado asimismo en programas prácticos de asistencia. Las Naciones Unidas cuentan con diversos centros e instituciones de investigación, así como con su propia Universidad de las Naciones Unidas, que promueve el debate, la investigación y la capacitación académicas en todas las cuestiones pertinentes para el funcionamiento y la labor de las organizaciones internacionales. El Consejo Académico del Sistema de las Naciones Unidas, creado por académicos, profesores y especialistas de todo el mundo que participan en el trabajo y en el estudio de las organizaciones internacionales, fomenta el diálogo y la cooperación entre el ámbito académico y los diversos componentes del sistema de las Naciones Unidas.

95. Para que los más diversos pueblos del mundo se beneficien de los adelantos en el pensamiento y la investigación, y para dar un mayor reconocimiento a las opiniones y a las necesidades de las instituciones académicas y de las empresas, debe estudiarse la posibilidad de ampliar las consultas officiosas con el ámbito académico en todo el sistema de las Naciones Unidas a fin de facilitar la contribución de académicos, científicos e instituciones de investigación a los proyectos y a la labor de solución de problemas que realizan las Naciones Unidas. La integración del programa de trabajo de la Universidad de las Naciones Unidas con la labor general del sistema de las Naciones Unidas sería una importante contribución a tal fin, así como lo sería la inclusión de grupos o programas sobre disciplinas académicas con la participación de especialistas de las Naciones Unidas en las conferencias que se realizan periódicamente. Deben fortalecerse la Universidad de las Naciones Unidas y sus instituciones subsidiarias para establecer vínculos más sólidos entre los académicos y las instituciones de investigación de los hemisferios norte y sur, con miras a favorecer la creación de redes mundiales en lugares en que no podrían ser establecidas fácilmente. Los Estados Miembros deben estudiar la posibilidad de ofrecer un centro de las Naciones Unidas como lugar de reunión para encuentros académicos de estudio de los problemas y perspectivas de las universidades e instituciones de investigación relacionadas con la labor de ese centro. Ello podría servir tanto a la investigación sustantiva como a la capacidad del ámbito académico para participar de manera más directa en los asuntos mundiales.

El comercio y la industria

96. En la actualidad, el comercio y la industria ejercen más poder en el futuro de la economía mundial y el medio ambiente que cualquier gobierno u organización de gobiernos. La cooperación del comercio y la industria, ya se trate de productores a título no oficial, de empresas pequeñas o medianas o de grandes empresas, es crítica para el logro de un desarrollo sostenible a la vez social y ecológicamente. En particular, las empresas transnacionales y multinacionales - cuyo número hoy en día se estima en 40.000, que controlan alrededor de 250.000 sucursales extranjeras con un valor de aproximadamente 2,6 trillones de dólares en valor contable, y equivalen a alrededor de un tercio de los bienes productivos del sector privado del mundo entero - desempeñan un papel importantísimo en el desarrollo económico. Lo desempeñan no solamente mediante la inversión directa en las economías en transición y en desarrollo, sino también mediante la transferencia de tecnologías y conocimientos especializados y el estímulo empresarial de los países anfitriones. Además, lo que es más importante, integrando cada vez más las diversas funciones de la producción a través de las fronteras estatales, y en su calidad de inversionistas, comerciantes, encargados de transferir tecnologías y personas a través de las fronteras más importantes del mundo, las empresas transnacionales son las causantes de que hoy esté surgiendo un sistema integrado de producción internacional. El sector comercial privado - especialmente las empresas transnacionales - como agente del desarrollo y factor positivo para la integración social dentro de los Estados y entre los Estados, debe ser reconocido como participante de pleno derecho en la organización internacional, y se le debe dar más cabida en la adopción de decisiones internacionales.

97. Mientras que el comercio y la industria se han hecho cada vez más importantes en el moldeamiento de la economía mundial, ha ido aumentando el papel de las Naciones Unidas como moldeadora del medio ambiente en el que operan el comercio y la industria. Las actividades de las Naciones Unidas en pro de la paz contribuyen a mantener un ambiente estable en el que pueden florecer el comercio y la industria. Menos conocido es el importante papel que el sistema de las Naciones Unidas desempeña en establecer el marco regulador en el que actúan el comercio y la industria a nivel internacional. Este papel lo desempeñan, por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio en cuanto a derechos comerciales y derechos de la propiedad intelectual, el Fondo Monetario Internacional en transacciones financieras, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización Internacional del Trabajo y muchos otros programas y organismos especializados de las Naciones Unidas. Las entidades de las Naciones Unidas también establecen directrices y normas para la industria y proporcionan análisis de políticas y asistencia técnica a los Estados Miembros para mejorar sus políticas comerciales e industriales, la infraestructura y el marco institucional. Aunque las actividades de las Naciones Unidas que tienen repercusiones importantes en el comercio son numerosas, la interacción entre ambos es de momento esporádica, de carácter sobre todo no oficial, y no refleja la influencia que han logrado el comercio y la industria en los asuntos internacionales. La única excepción importante a esta regla es la de la Organización Internacional del Trabajo, que en su Conferencia General reúne a los Estados Miembros, representados por delegados gubernamentales, empleadores y trabajadores, cada uno de los cuales tiene derecho a votar a título individual en todos los asuntos. Existe la necesidad y, en el ambiente cada vez más mundializado y más abierto de hoy, también la posibilidad, de hacer avanzar el

papel del comercio y la industria en el ámbito de las Naciones Unidas hacia una asociación activa que persiga objetivos comunes. A este respecto, el papel desempeñado por el comercio y la industria en la Cumbre Mundial para la Tierra y su constante participación en los trabajos de la Comisión de Desarrollo Sostenible constituyen bases sobre las que se puede seguir construyendo. Lo mismo cabe decir de los esfuerzos que empiezan a realizarse para vincular a las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, con los bancos nacionales y los multinacionales privados para proporcionar los fondos y servicios que necesitan los pequeños y medianos empresarios de los países en transición y en desarrollo para las actividades de desarrollo sostenible.

98. Para promover la participación más amplia y mutuamente beneficiosa posible del comercio y la industria en la labor de las Naciones Unidas, hay que plantearse la posibilidad de establecer una lista de personal técnico y administrativo de las Naciones Unidas que pueda ser asignado con carácter temporal al comercio y la industria, y una lista de ejecutivos y de personal técnico del comercio y de industria para las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas. La preparación de esta última lista podría tener lugar conjuntamente con una iniciativa de ampliar el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas para alentar a los ejecutivos del comercio y la industria a participar en los trabajos de las Naciones Unidas y, entre otras cosas, a sumarse a las actividades de planificación en las primeras etapas de la consolidación de la paz tras los conflictos, con el objetivo de alentar la inversión extranjera para facilitar la recuperación y la reconstrucción. Los Estados Miembros también deberían plantearse ampliar la estructura de la representación tripartita de la Organización Internacional del Trabajo a otras partes del sistema de las Naciones Unidas. Además, cabe plantearse ampliar las actividades de las Naciones Unidas para alcanzar un acuerdo en las cuestiones clave necesarias para crear un ambiente favorable para el comercio, como códigos comerciales y normas de propiedad intelectual y contabilidad uniformes, y hacer frente a problemas transnacionales tales como el delito y la corrupción, que impiden la buena marcha del gobierno y el comercio.

Los medios de comunicación

99. Unos medios de comunicación mundiales responsables e independientes pueden facilitar la participación de los gobiernos y los pueblos en los asuntos mundiales y permitirles estar informados, discutir y debatir, y manifestar sus posiciones sobre las cuestiones de actualidad. De esta manera se refuerzan mutuamente la revolución mundial de las comunicaciones y la ola mundial de democratización: una prensa libre es un vehículo hacia la democratización, y la democratización promueve una sociedad abierta en la que puede florecer una prensa libre. Sin embargo, en esta era de información instantánea y de comunicaciones casi totales, los medios de comunicación se han convertido no solamente en el foro principal para el diálogo y el debate dentro de los Estados y entre éstos sino también, definitivamente, en agente internacional con un papel propio en la escena internacional. Los medios de comunicación pueden ayudar a que la política internacional se mantenga abierta y responsable. Sin ese vínculo esencial con el público mundial, organizaciones tales como las Naciones Unidas no serían sino foros para dar rienda suelta a las protestas mutuas de las burocracias nacionales e internacionales. Al mismo tiempo, los medios de comunicación, especialmente mediante las inmensamente poderosas

imágenes de la televisión y las películas, tienen la capacidad de establecer las condiciones del debate internacional y dar forma a la opinión pública mundial. Mediante los temas, las personas y los lugares que deciden sacar a la luz - o ignorar - los medios de comunicación de hoy tienen enorme influencia en el programa internacional. Para que su influencia sea constructiva y eficaz, los medios de comunicación deben concentrarse no solamente en el drama de los conflictos y enfrentamientos en determinadas zonas del mundo, sino en el modelo mundial de violencia y en las cuestiones económicas, sociales, políticas y humanitarias más generales que dominan el programa de la comunidad internacional a largo plazo.

100. Las Naciones Unidas tienen la obligación de proteger la independencia y libertad de las organizaciones de difusión y defender el derecho de todos los pueblos, establecido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁹, a la libertad de opinión y de expresión, incluida la libertad de "investigar y recibir informaciones y opiniones y de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), junto a diversas organizaciones de difusión, ha hecho suya una carta a favor de una prensa libre, comprometida con una corriente libre de noticias e información dentro de las fronteras nacionales y a través de ellas. Por conducto de la UNESCO, el Departamento de Información Pública de la Secretaría y diversas otras entidades, las Naciones Unidas ofrecen a sus Estados Miembros apoyo para el desarrollo de medios de comunicación libres, responsables e independientes. A la par que procuran promover en el mundo entero unos medios de comunicación responsables e independientes, las Naciones Unidas también se proponen, sin interferir en esa independencia, conseguir la cooperación de los medios de comunicación poniendo a disposición de éstos información sobre las Naciones Unidas y su labor, y a través de ellos ponerlo también a disposición de las organizaciones no gubernamentales y del público en general.

101. Aunque los medios de comunicación constituyen una fuerza importante en pro de la democratización, las actividades para hacerlos participar en el sistema internacional podrían contravenir sus más altos principios de independencia y objetividad. No obstante y al mismo tiempo, hay que tener en cuenta las muchas cuestiones que se han planteado con la importante nueva función de los medios de comunicación en los asuntos mundiales, cuestiones que afectan no sólo a los pueblos, las culturas y los gobiernos, sino a los medios de comunicación mismos. Entre las medidas que hay que plantearse podrían figurar las siguientes: las actividades de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros para ofrecer mayor transparencia y acceso a los medios de comunicación mundiales; fortalecimiento de la capacidad de información de las operaciones de las Naciones Unidas para contribuir a centrar el interés y la atención de los medios de comunicación en los problemas internacionales que corren el riesgo de ser olvidados a nivel internacional; y examen por parte del Comité de Información de la Asamblea General de la posibilidad de establecer un foro en que los miembros de los medios de comunicación, si así lo deciden, y sin poner en peligro su independencia, puedan informar a la comunidad internacional del estado de los medios de comunicación.

102. La tarea de integrar a estos nuevos agentes en la práctica diaria de la política y la adopción de decisiones a nivel internacional no será sencilla. En algunos casos, cuando la participación es relativamente limitada y cuando el

carácter del agente es sobre todo privado, acaso no esté claro todavía, el camino hacia una integración más profunda. Pero tanto si los Estados Miembros hacen frente a este reto como si no, los nuevos agentes seguirán influenciando la forma del nuevo sistema internacional a medida que vaya modelándose mediante la construcción gradual de nuevas normas y procedimientos. Solamente un esfuerzo concertado para tener en cuenta a estos agentes podrá preparar el camino hacia los principales cambios estructurales que se contemplan en la actualidad.

103. Las ventajas de tal planteamiento para con la reforma se observan con la mayor claridad en la práctica de las Naciones Unidas de convocar conferencias y reuniones en la cumbre internacionales especiales. Al organizar estas reuniones, las Naciones Unidas han creado públicos centrados en problemas concretos y han establecido las condiciones en las que se formulan declaraciones parecidas a referendos generales sobre asuntos transnacionales. El carácter democrático de estas conferencias contribuye a dar legitimidad y eficacia a los programas de acción que producen. Mediante la serie de conferencias mundiales sobre cuestiones económicas y sociales interrelacionadas, las Naciones Unidas han proporcionado un proceso democrático progresivo mediante el que puede construirse un nuevo consenso internacional y un marco para el desarrollo. El proceso ha dado nueva orientación a la reforma y el fortalecimiento de los mecanismos para el desarrollo de las Naciones Unidas, que han avanzado considerablemente, en especial en el pasado año. Esto pone de manifiesto la relación crítica entre actuar al unísono con los nuevos agentes en el escenario internacional y reformar la arquitectura de las relaciones internacionales, que es la tercera etapa para promover la democratización a nivel internacional.

La arquitectura de las Naciones Unidas

104. Al promover la democratización dentro de su propia arquitectura, las Naciones Unidas, en su calidad de Organización más grande del mundo y que más gobiernos incluye, puede hacer una contribución importante a la democratización a nivel internacional. Desde que asumí mi cargo, hice de la democratización uno de los objetivos de la reforma de la Secretaría, como se pone de manifiesto, por ejemplo, en la descentralización de la adopción de decisiones que ya ha tenido lugar.

105. La reforma debe verse facilitada mediante una reforma de los mecanismos intergubernamentales de las Naciones Unidas, para los cuales la democratización también sirve de objetivo rector. Está claro que es necesario avanzar hacia mecanismos intergubernamentales menos fragmentados, más capaces de afectar a las fuerzas mundiales y más abiertos a la sociedad civil. También es evidente la necesidad de una Organización cuyos órganos principales funcionen en el equilibrio y armonía que contempla la Carta. Esto significa una Organización que funcione con más tesón a nivel político, con un sentido claro de sus ventajas y prioridades comparativas, consciente de las vinculaciones entre todas las dimensiones de su misión, y equipada con mandatos y recursos efectivamente adaptados.

106. La Asamblea General engloba la universalidad de las Naciones Unidas y es la piedra angular de la representación y la participación dentro del sistema de las Naciones Unidas, integrada hoy por 185 Estados Miembros sobre la base de la

igualdad soberana y principios democráticos, además de varios observadores permanentes. Introducir mejoras en el funcionamiento de la Asamblea ha sido el principal objetivo del Grupo de Trabajo de alto nivel y de composición abierta sobre el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas. Tal como yo la veo, la Asamblea desempeña de manera constante la función que las conferencias internacionales especiales han desempeñado en los últimos años, al ocuparse de manera general y al nivel político más elevado de los principales problemas mundiales a que hace frente la comunidad internacional, y al promover compromisos nacionales e internacionales. Cada período de sesiones sobre un tema concreto podría consolidar reuniones anteriores, seguir sus resultados y establecer el programa de trabajo para la labor que aún queda por delante. La función de la Asamblea debe ser de síntesis y de evaluación y coordinación de las políticas generales en relación con los miembros y con el sistema de las Naciones Unidas.

107. Hace tiempo que el fortalecimiento del Consejo Económico y Social ha sido uno de los temas del programa de reforma. Se le prestó especial atención en el Comunicado de la reunión de Halifax del "Grupo de las Siete principales naciones industrializadas" celebrada en junio de 1995²⁰, y en los últimos años el tema ha sido examinado por dos grupos de trabajo. La Asamblea General, en su resolución 50/227 de 24 de mayo de 1996, tomó medidas para reforzar de manera importante la función de coordinación del Consejo Económico y Social. También cabe señalar como igualmente importante que en la resolución, la Asamblea General instó al Consejo a que realizara nuevos estudios de sus comisiones orgánicas y regionales y sus grupos de expertos. Por consiguiente, la resolución inició una etapa no sólo de mayor equilibrio en el funcionamiento de la Asamblea y el Consejo, sino también de evolución y fortalecimiento de los mecanismos intergubernamentales en la esfera económica y social. Con miras a seguir revitalizando el Consejo Económico y Social, veo tres necesidades prioritarias: una participación más regular y formal en la labor del Consejo de los nuevos actores en el escenario mundial; participación ministerial, y una mayor participación de los nuevos agentes en las series de sesiones de alto nivel; y la decisión de llevar un paso más adelante las reformas iniciadas hasta ahora en relación con las actividades operacionales, para que el Consejo Económico y Social pueda ejercer una función efectiva de gobierno en todos los fondos y programas operacionales de la Organización.

108. Resaltar la función de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social debe ayudar a corregir el creciente desequilibrio en el funcionamiento, las responsabilidades y la autoridad de esos órganos y del Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo, el nuevo ambiente internacional y la notable expansión del nivel y el alcance de la actividad del Consejo de Seguridad requieren la reforma de sus miembros, procedimientos y métodos de trabajo para alcanzar un órgano más eficiente, representativo y abierto.

109. La cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad es el centro de un debate en curso en la Asamblea General mediante su grupo de trabajo sobre esta cuestión y otras cuestiones relativas al Consejo²¹. Los Estados Miembros han acogido con satisfacción las medidas positivas tomadas hasta ahora para mejorar la corriente de información entre el Consejo y los miembros en general, y para aumentar la participación de los Estados no miembros del Consejo, especialmente los que aportan tropas, en los debates del Consejo. Los progresos relativos a la cuestión más compleja y difícil de la composición del Consejo de Seguridad y

los procedimientos de votación han sido lentos. Sin embargo, los informes del grupo de trabajo y las observaciones hechas durante la reunión conmemorativa extraordinaria de la Asamblea General celebrada del 22 al 24 de octubre de 1995, revelan que empieza a haber consenso sobre algunas cuestiones importantes. La mayoría de los Estados Miembros parecen estar de acuerdo en que el actual número de miembros del Consejo de Seguridad, y su composición, ya no son representativos de la composición general de las Naciones Unidas ni de las realidades geopolíticas. Teniendo presente la necesidad de gobernabilidad, la mayoría también parecen estar de acuerdo en que podría lograrse una participación más efectiva, justa y representativa en el Consejo de Seguridad mediante un aumento del número general de sus escaños. Una vez que se llegue a un consenso total, en última instancia la cuestión la resolverán los Estados Miembros mismos mediante los procesos establecidos en la Carta, como sucedió en 1965, cuando los miembros del Consejo aumentaron de 11 a 15 mediante una enmienda de la Carta y el número de votos necesario para que actuara el Consejo aumentó de siete a nueve.

110. La visión y la voluntad necesaria para conseguir los cambios que se contemplan en la actualidad sobre la composición, el procedimiento y los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad no serán fáciles de lograr, dado que uno de los principales obstáculos a superar será el de equilibrar la capacidad de contribuir con la representación geopolítica, pero puede que algún tipo de transformación resulte esencial para el futuro éxito del Consejo y de la Organización misma. El logro de estos cambios supondría una contribución importante al alcance de unas Naciones Unidas en que cada elemento desempeñase un papel completo y adecuado.

111. Parte fundamental de este esfuerzo debe consistir en alentar y facilitar el recurso a la Corte Internacional de Justicia. La Carta se plantea la Corte como componente integral del aparato de establecimiento de la paz de las Naciones Unidas en su totalidad, mediante sus funciones de arbitraje y de solución pacífica de las controversias. A este respecto, el establecimiento por el Consejo de Seguridad en 1994 de un grupo de observadores de las Naciones Unidas encargado de supervisar, a solicitud de las partes, la aplicación del fallo de la Corte en el caso relativo a la controversia territorial (Jamahiriya Árabe Libia/Chad)²², ha creado un impresionante precedente, con grandes posibilidades para el futuro del derecho internacional y su funcionamiento en un sistema de las Naciones Unidas cada vez más integrado.

112. Todos los Estados Miembros deben aceptar la jurisdicción general de la Corte sin excepción; cuando las limitaciones internas lo impiden, los Estados deben proporcionar una lista de los asuntos que están dispuestos a presentar a la Corte. Las cláusulas de solución de controversias de los tratados deben permitir el ejercicio de la jurisdicción de la Corte. En virtud de los Artículos 36 y 37 de la Carta, el Consejo de Seguridad puede recomendar que los Estados Miembros presenten sus controversias a la Corte Internacional de Justicia. En varias ocasiones he instado a que la Asamblea General autorice al Secretario General, de conformidad con el Artículo 96 de la Carta, a solicitar opiniones consultivas a la Corte, que proporcionen una dimensión jurídica a sus actividades diplomáticas para resolver controversias. A partir de aquí, la Asamblea General no debe dudar en basarse en el mismo Artículo para remitir a la Corte cuestiones relativas a la coherencia de las resoluciones aprobadas por órganos de las Naciones Unidas con la Carta de las Naciones Unidas.

113. Con la Corte Internacional de Justicia como uno de sus órganos principales, y como órgano mundial de Estados soberanos, las Naciones Unidas proporcionan el foro y el mecanismo para la promoción del derecho y la jurisdicción internacionales. Este aspecto de las actividades de las Naciones Unidas merece un mayor reconocimiento y atención de los Estados Miembros, entre otras razones porque el derecho internacional es otro de los aspectos esenciales de la arquitectura de las Naciones Unidas que tiene enormes posibilidades de democratización a nivel internacional. El derecho internacional promueve el respeto mutuo entre los Estados y los pueblos, ofrece un marco analítico riguroso para enfocar los problemas de interés recíproco y proporciona una base poderosa de acción multilateral. Como tal, constituye un poderoso instrumento en pro de la democratización. Al mismo tiempo, la democratización a nivel internacional fortalecerá el respeto por el derecho internacional. Los procesos democráticos tienen por objeto dar cabida a la diversidad. Por consiguiente, los procesos democráticos a nivel internacional ofrecen la mejor manera de reconciliar los diferentes sistemas jurídicos de los Estados. Con una constante democratización a nivel internacional, se puede plantear la creación en última instancia de un sistema jurídico internacional común, no para sustituir a los sistemas jurídicos nacionales, sino para que en determinados casos sirva como institución clave de cooperación democrática dentro de los Estados y entre ellos.

114. El establecimiento del Tribunal Internacional del Derecho del Mar y las medidas del Consejo de Seguridad por las que se han establecido tribunales internacionales sobre los delitos de guerra cometidos en la ex Yugoslavia y Rwanda, constituyen importantes pasos hacia el estado de derecho en los asuntos internacionales. El próximo paso debe consistir en ampliar más la jurisdicción internacional. En 1994, la Asamblea General creó un comité especial para examinar el establecimiento de una Corte Penal Internacional permanente, sobre la base de un informe y un proyecto de estatuto preparado por la Comisión de Derecho Internacional²³. Posteriormente, la Asamblea ha establecido un comité preparatorio para preparar un proyecto de convención para esa corte, para que pueda considerarse en una conferencia internacional de plenipotenciarios²⁴. No debe perderse el ímpetu ya tomado. El establecimiento de una corte penal internacional constituiría un adelanto monumental, que permitiría, por fin, una protección jurisdiccional internacional verdadera de algunos de los principales logros jurídicos mundiales. Las ventajas serían múltiples, ya que se impondría el respeto de los derechos humanos fundamentales y, mediante la perspectiva de imponer la responsabilidad penal individual por crímenes internacionales graves, se disuadiría de cometerlos.

115. Esta esfera de actividad de las Naciones Unidas, la de promover la democratización a nivel internacional, es ejemplo de la conexión sin fisuras entre las funciones de las Naciones Unidas en la consolidación de la paz a nivel estatal y en el mantenimiento del sistema internacional. Como pone de manifiesto la diversidad de los nuevos agentes que intervienen en los cambios de estructura que hay que tener en cuenta, esta tarea de las Naciones Unidas se ha hecho cada vez más compleja en los últimos años. Consiste nada menos que en gestionar la construcción de un nuevo sistema internacional en un ambiente cada vez más mundializado, caracterizado por una rápida expansión de agentes no estatales. Equivale nada menos que a consolidar la paz a nivel internacional en el ambiente de las secuelas de la guerra fría.

VI. CONCLUSIÓN: HACIA UN PROGRAMA DE DEMOCRATIZACIÓN

116. En junio de 1992, a solicitud del Consejo de Seguridad, publiqué "Un programa de paz"²⁵, en el que hice hincapié en la necesidad de un enfoque general hacia la paz y la seguridad, que incluyera la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz. En este informe también señalé a la atención de la comunidad internacional la realidad de que la paz y el desarrollo no podían considerarse empresas independientes.

117. En mayo de 1994, a solicitud de la Asamblea General, preparé un informe compañero de "Un programa de paz", titulado "Un programa de desarrollo"²⁶ en el que presenté el desarrollo como empresa multidimensional que entraña mucho más que el crecimiento económico. Los esfuerzos de desarrollo deben orientarse por un nuevo entendimiento de las diferentes dimensiones del desarrollo, una de las cuales es la democracia como buen gobierno.

118. El presente documento tiene su origen en el deseo evidente de democratización, no sólo dentro de los Estados, sino también entre ellos y en todo el sistema internacional. Este deseo está enraizado en el convencimiento de que la paz, el desarrollo y la democracia están estrechamente relacionados. Aun reconociendo que las relaciones entre estos tres grandes conceptos siguen siendo asunto sujeto a controversia, este documento, en cierto sentido, completa mis reflexiones sobre "Un programa de paz" y "Un programa de desarrollo", y se presenta en la esperanza de que motivará una intensificación del debate internacional sobre los dos programas y contribuirá a la construcción necesaria de un tercer programa esencial, un programa de democratización.

119. En el núcleo de este debate figurarán las difíciles cuestiones, planteadas por la democratización, del establecimiento de prioridades entre la paz, el desarrollo y la democracia, y de sus plazos, cuestiones que han constituido una preocupación constante a lo largo de este documento. En algunos casos, la paz, el desarrollo y la democracia se han perseguido simultáneamente. Tales son los casos de Camboya, El Salvador y Mozambique, donde las actividades de las Naciones Unidas en apoyo de la democratización sirvieron de vínculo entre la solución del conflicto, por una parte, y la reconstrucción y el desarrollo, por la otra.

120. Sin embargo, en algunos casos la búsqueda conjunta de estos objetivos ha demostrado ser más difícil de lo que se preveía lo que a veces ha contribuido a crear inestabilidad política, desarraigo social y desilusión económica. Estas experiencias han puesto en primer plano la cuestión principal del establecimiento de prioridades: si la democratización requiere como condición previa el logro dentro de una determinada nación de un determinado nivel de paz y desarrollo.

121. La paz se puede considerar esencial, porque sin cierta medida de paz, no es posible el desarrollo ni la democracia. Sin embargo, tanto el desarrollo como la democracia son esenciales para que dure la paz. La articulación entre desarrollo y democracia es más compleja. La experiencia ha mostrado que puede haber desarrollo sin democracia. Sin embargo, apenas hay indicios de que el desarrollo requiera un régimen autoritario, aunque hay numerosos indicios de que, a largo plazo, la democracia constituye un ingrediente esencial del

desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, el desarrollo es un ingrediente esencial de la verdadera democracia de manera que, más allá de la igualdad formal, todos los miembros de la sociedad puedan participar en su propio sistema político.

122. El presente documento no pretende dar una respuesta fácil a las cuestiones del establecimiento de prioridades y de plazos que han surgido con la nueva ola de democratización. Más bien, al basarse en las lecciones de la experiencia, pretende contribuir a dar forma a una plataforma de entendimiento sobre la que puedan construirse soluciones. Lo más importante de estas lecciones es que no hay un solo modelo de democratización o democracia adecuada a todas las sociedades. El rumbo adoptado por cada sociedad depende de sus circunstancias históricas, su situación económica y la voluntad política y el compromiso de sus miembros.

123. El realismo impone que los Estados establezcan sus prioridades. Cada Estado debe tener libertad de determinar por sí mismo sus prioridades para el bienestar de su pueblo. No obstante, este establecimiento de prioridades sólo debe aplicarse a corto plazo y no puede servir a los Estados de pretexto para desatender cualquiera de los tres objetivos de paz, desarrollo y democracia.

124. Dados los posibles peligros de la democratización, es comprensible y, en la práctica necesario, que se adopte un enfoque cauteloso. Sin embargo, esta cautela debe ir acompañada del reconocimiento de que los peligros pueden reducirse. Las lecciones aprendidas sobre la democratización en los últimos años indican modos en que puede perseguirse la democratización de manera más segura y eficaz, y promoverla con mayor seguridad. La democratización requiere un enfoque general, que contemple no sólo la celebración de elecciones justas y libres, sino también la construcción de una cultura política de democracia y el desarrollo y mantenimiento de instituciones que apoyen la práctica progresiva de políticas democráticas. La democratización debe procurar alcanzar un equilibrio entre las instituciones del Estado y las instituciones de la sociedad civil. Para que tenga éxito a lo largo del tiempo, la democratización dentro de los Estados debe también recibir el apoyo de un proceso de democratización entre los Estados y a través del sistema internacional.

125. A nivel internacional, la democratización trae consigo su propia serie de problemas de establecimiento de prioridades y plazos. La democratización a nivel internacional, como se ha intentado demostrar en este documento, puede constituir una contribución a la paz y el desarrollo. No obstante, cabe la preocupación de que los esfuerzos internacionales para hacer frente al estallido de un conflicto puedan restar atención y recursos a la cooperación para el desarrollo y al apoyo a la democratización. La articulación entre el desarrollo y la democratización es, de nuevo, más compleja. A nivel internacional, la democratización puede servir a la causa de la igualdad social y constituir un poderoso instrumento para tratar de reducir la alarmante brecha socioeconómica que separa al Norte y al Sur. Al mismo tiempo, sin embargo, la democratización, internacionalmente, puede requerir en sí misma que se reduzca la brecha entre el Norte y el Sur, de manera que todos los Estados tengan posibilidades de participar en el sistema político internacional, al que todos ellos pertenecen. Esta última preocupación va más allá de la cuestión de los recursos disponibles para la participación de los Estados. Si la democratización, internacionalmente, debe contar con mayor participación de nuevos agentes no

estatales, hay que tener en cuenta que la gran mayoría de estos agentes proceden del Norte.

126. En su mandato mundial, y en tanto que foro mundial con mayor número de participantes, la función de las Naciones Unidas en la democratización consiste, en cierto sentido, en ayudar a los Estados y a la comunidad internacional a ocuparse de las cuestiones del establecimiento de prioridades y plazos a medida que se plantean a nivel nacional e internacional. Por conducto de las Naciones Unidas, puede darse el tratamiento general que merecen a los tres grandes objetivos de paz, desarrollo y democracia.

127. El proyecto de las Naciones Unidas como organización internacional democrática, que comenzó hace alrededor de 50 años, ha adquirido nuevo ímpetu. No obstante, quedan graves obstáculos por vencer. Hay que superar los problemas y errores de los últimos decenios. Es posible volver de nuevo a los entendimientos originales de 1945 y ejercer la prudencia tan duramente adquirida. Es necesario superar la desilusión creada por las dificultades evidentes que entrafía establecer un nuevo sistema internacional. La ola de democratización debe ser considerada en este contexto, como movimiento de alcance mundial y que requiere la integración de todos los niveles de los asuntos mundiales.

128. Mientras que la democratización debe tener lugar a todos los niveles de la sociedad humana - local, nacional, regional y mundial - el poder especial de la democratización reside en su lógica, que emana de cada persona humana, la única entidad irreductible en los asuntos mundiales y la fuente lógica de todos los derechos humanos. Al mismo tiempo que la democratización dependerá, para florecer, del compromiso individual, la democratización promoverá las condiciones necesarias para que el individuo florezca. Más allá de todos los obstáculos hay brillantes perspectivas de futuro.

Notas

¹ Carta de las Naciones Unidas, Artículo 1, párr. 1.

² *Ibíd.*, preámbulo.

³ *Ibíd.*, Artículo 1, párrafo 2 y Artículo 55.

⁴ *Ibíd.*, Artículo 1, párrafo 3 y Artículo 55.

⁵ *Ibíd.*, Artículo 2, párr. 1.

⁶ Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

⁷ *Ibíd.*, Artículo 21, párr. 3.

⁸ Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General.

⁹ *Ibíd.*, Artículo 2.

¹⁰ *Ibíd.*, Artículo 5.

Notas (continuación)

- ¹¹ Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General.
- ¹² Resolución 48/131 de la Asamblea General, párr. 4.
- ¹³ A/49/713, anexo II.
- ¹⁴ A/50/322.
- ¹⁵ A/51/512.
- ¹⁶ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.
- ¹⁷ Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social.
- ¹⁸ A/51/402, anexo.
- ¹⁹ Resolución 217 A (IV) de la Asamblea General.
- ²⁰ A/50/254-S/1995/501, anexo I, párr. 36.
- ²¹ Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otras cuestiones relacionadas con el Consejo de Seguridad.
- ²² Véase I.C.J. Reports 1994, pág. 6.
- ²³ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/49/10), cap. II.B.I.
- ²⁴ Véase, ibíd., quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 22, vols. I y II.
- ²⁵ A/47/277-S/24111.
- ²⁶ A/48/935.
