



**Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament**



**Asociación Española para el Desarrollo
y la aplicación del Derecho Internacional
de los Derechos Humanos (AEDIDH)**

INFORME SOBRE EL SEMINARIO REGIONAL DE EXPERTOS (ANDALUCÍA) RELATIVO AL PROYECTO DE DECLARACIÓN UNIVERSAL DEL DERECHO HUMANO A LA PAZ¹

Universidad de Sevilla

Sevilla, 13 y 14 de octubre de 2006

¹ Organizado por la AEDIDH y la Universidad de Sevilla, con el patrocinio de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo y la colaboración del Movimiento por la Paz (Andalucía). Relatora: Sra. Carmen Rosa Rueda Castañón, funcionaria en excedencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Directora Ejecutiva de la AEDIDH.

INTRODUCCION

El sexto seminario regional de expertos relativo al proyecto de Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz tuvo lugar en Sevilla los días 13 y 14 de octubre de 2006, en la Sala de Juntas del “Pabellón de Brasil”, sede del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad. Participaron en el mismo los siguientes expertos y personas interesadas:

- Fernando Alvarez-Ossorio Micheo, Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Huelva;
- Juan Antonio Carrillo Salcedo, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla y ex Magistrado del Tribunal Europeo de Derechos Humanos;
- Juan Manuel Faramiñán Gilbert, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Jaén;
- Pablo Antonio Fernández Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Huelva;
- Rosa Giles Carnero, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Huelva;
- Carmen Márquez Carrasco, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla;
- Beatriz Molina Rueda, Presidenta del Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada;
- Sebastián de la Obra Sierra, Adjunto al Defensor del Pueblo Andaluz;
- Luis Pernía Ibáñez, Representante de la Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz;
- Antonio Rayo Romero, Catedrático de Economía de la Universidad de Sevilla y representante del Movimiento por la Paz (MPDL) de Andalucía;
- Antonio Ruiz de la Cuesta, Profesor Titular de Filosofía del Derecho, así como de Bioética y Derechos Humanos de la Universidad de Sevilla;
- Esteban Tabares Carrasco, Secretario de la ONG “Sevilla Acoge”;
- José Tuvilla Rayo, Pedagogo, Miembro colaborador del Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada;
- Cristina Sánchez-Rodas, Profesora Titular de Derecho del Trabajo de la Universidad de Sevilla.

La organización del seminario corrió a cargo de la AEDIDH y el área de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla en la persona de la Profesora Ana Salado Osuna.

La Profesora Marycruz Arcos Vargas, Vicerrectora de Relaciones Institucionales, Relaciones Internacionales y Extensión Cultural de la Universidad de Sevilla, abrió el Seminario, agradeciendo a la AEDIDH por su iniciativa sobre el derecho humano a la paz y expresando el interés del tema no sólo para los juristas sino también para toda la Universidad.

El Sr. Carlos Villán Durán, Coordinador general del Seminario y Presidente de la AEDIDH, agradeció a la Universidad el interés en los temas de paz y, en concreto,

en el proyecto de Declaración, así como el enorme apoyo recibido en la co-organización del Seminario. Este no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración de la profesora Ana Salado Osuna.

El Sr. Villán Durán hizo una presentación general sobre el marco y los objetivos del Seminario. Se refirió a la crisis internacional sin precedentes que vivimos en la actualidad como consecuencia del reacomodo geoestratégico que se produce con el fin de la guerra fría. Resultado de esta mutación es la recuperación de la principal división del mundo, basada no en cuestiones político-ideológicas sino en el contraste entre países ricos y países pobres. Los datos de las organizaciones internacionales son persistentes en el sentido de que esta división no deja de agrandarse. Ello conlleva un aumento de la violencia y los conflictos, por lo que reflexionar sobre las cuestiones de paz sigue siendo imprescindible. El concepto de paz sobre el que debemos trabajar no significa solamente la ausencia de conflicto, sino que tiene también un contenido positivo que es necesario construir.

En el marco de las Naciones Unidas asistimos a constantes violaciones de los instrumentos de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como a vulneraciones de los capítulos VI y VII de la Carta, haciéndose cada vez más evidente la necesidad de una reforma institucional y el establecimiento de mecanismos eficaces para proteger la paz y seguridad. Se refirió al discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de septiembre de 2006, en el que el Secretario General manifestó que “los acontecimientos de los últimos diez años no sólo no se han resuelto, sino que han acentuado los tres grandes desafíos que se enfrentaban: un mundo con una economía injusta, el desorden y el amplio desprecio por los derechos humanos y el respeto de la ley”. También se refirió al informe del Secretario General a la Cumbre de Jefes de Estado de 2005 en que se establece la relación entre desarrollo, seguridad y derechos humanos (“no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos”) y que fue conceptualmente asumido por la Cumbre.

A pesar de estos y otros precedentes, incluida la propia Carta de las Naciones Unidas, la comunidad internacional aún no ha culminado la positivación del Derecho humano a la paz como lo ha hecho, por ejemplo, con el derecho al Desarrollo. Sin embargo, las reacciones de la sociedad civil ante la guerra, por ejemplo en el caso de la guerra de Irak, nos incitan a reflexionar. Ello motivó el que, en diciembre de 2005, la AEDIDH, en colaboración con UNESCO Etxea y con el patrocinio del Gobierno Vasco, organizara un seminario de expertos en Gernika, ciudad símbolo de la Paz, en el que, sin olvidar precedentes históricos, como los trabajos de la UNESCO en los años noventa, se dio inicio a un proceso de consultas con miras a la elaboración de una Declaración sobre el Derecho humano a la Paz. El Acuerdo Final de Gernika es amplio en cuanto a los contenidos normativos de este derecho y también establece el *modus operandi* para conseguir la adopción de dicha Declaración.

DOCUMENTACION

Los expertos tuvieron a disposición los siguientes documentos:

- La Paz como Derecho Humano, número monográfico de la revista Tiempo de Paz, n° 80, primavera 2006, 114 páginas;
- “El ejercicio del Derecho Humano a la Paz a través de la desobediencia civil”, ponencia del profesor Juan Manuel Faramiñán Gilbert, 13 páginas;
- “La Comisión de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz y su contribución al desarrollo del derecho humano a la paz”, ponencia del profesor Pablo Antonio Fernández Sánchez, 13 páginas;
- “El Derecho Humano a la Paz como presupuesto del Derecho Fundamental a una vida digna”, ponencia del profesor Antonio Ruiz de la Cuesta, 10 páginas;
- “Una aproximación a la protección social de los extranjeros nacionales de terceros estados en España”, comunicación de la profesora Cristina Sánchez-Rodas Navarro, 13 páginas;
- “Inmigrantes, ¿Vecinos y ciudadanos?”, comunicación del Sr. Esteban Tabares Carrasco, 7 páginas;

CONTENIDO DE LOS DEBATES

Los debates se articularon en torno a cinco áreas temáticas, cada una de las cuales tuvo como punto de partida la ponencia de uno o varios expertos.

1. El ejercicio del derecho a la paz a través de la desobediencia civil

La ponencia sobre este tema corrió a cargo del Profesor Juan Manuel Faramiñán Gilbert, quien apuntó que, según la doctrina, la *desobediencia civil* es un “*tipo especial de negación de ciertos contenidos de la legalidad, que alcanza su máxima expresión en las sociedades democráticas, por parte de ciudadanos o de grupos de ciudadanos, siendo tal legalidad, en principio, merecedora de la más estricta obediencia*”². Según Dworkin³, si bien todo acto de desobediencia civil es un acto de desobediencia de la ley, no todo acto de desobediencia de la ley es un acto de desobediencia civil. Con ello, se quiere indicar que la desobediencia civil se caracteriza por cumplir determinadas condiciones⁴, como el hecho de que es ejercida por personas conscientes y comprometidas con la sociedad; que no se mueven por intereses personales sino que, en general, están imbuidas por el deseo de universalizar propuestas que objetivamente mejorarán la vida en sociedad; de tal modo que la desobediencia civil se convierte en un *deber cívico* y que, por tanto, trata de hacerse público; que su ejercicio no vulnera aquellos derechos que pertenecen al mismo bloque legal o sobre lo que se sostiene aquello que se demanda; que con ella no se pretende transformar enteramente el orden político sino modificar ciertos aspectos de la legislación que entorpecen, desde su perspectiva, el desarrollo de la sociedad. Por ello, se ha señalado que “*la desobediencia civil es un acto de lealtad para con una democracia dinámica con*

² Alvarado Pérez, E. (Universidad Complutense de Madrid): “Desobediencia Civil” en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales* (Román Reyes, Dir.), ucm.es/info/eurotheo/diccionario.

³ Dworkin, R.: *Los Derechos en serio*, Barcelona, ed. Planteta-Agostini, 1993.

⁴ Alvarado Pérez, E., *cit.* pp. 1-2

*pretensiones integradoras que busca romper los mecanismos oligopólicos de fabricación de consensos*⁵.

Por lo que respecta a la *desobediencia civil como ejercicio del Derecho humano a la paz*, se trata de un trasgresión que, en un Estado democrático y de Derecho, reclama el ejercicio de Derechos humanos fundamentales que, de algún modo, han sido conculcados por la legislación vigente. Como apunta Carlos Olmo Bau⁶ *“desobedecer la ley, entonces, no tiene por que ser sinónimo de desobedecer al Derecho. Es más, es posible desobedecer la primera para no desobedecer o para defender al segundo”* y, por tanto, colige que la *desobediencia civil* es una protesta puntual contra un aspecto parcial del ordenamiento jurídico. En España⁷, nos sirven como ejemplo los casos de la negativa a realizar, durante el decenio pasado, el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria, como casos de desobediencia que han sido duramente penados por la justicia como delito de *insumisión*, siendo ésta una figura lesiva de valores y derechos fundamentales, tales como la libertad, la igualdad, la dignidad de la persona o su integridad moral; o la pena de privación de libertad o las duras penas de inhabilitación infringidas a los *insumisos* que han vulnerado, como señala el citado autor, principios como el de proporcionalidad, reinserción, necesidad y humanidad, por lo que entiende que *“la desobediencia a las leyes injustas es una forma de apoyo a las instituciones justas”*.

En este sentido, resultan interesantes las reflexiones que realiza Guillermo Portilla Contreras⁸ cuando apunta que en España *“el legislador, incongruentemente, ha separado el incumplimiento de la prestación social sustitutoria del incumplimiento del servicio militar. (...)...tal planteamiento es, sin duda, incorrecto, ya que la prestación social sustitutoria según el art. 30 de la Constitución es una vertiente más del derecho-deber de todos los españoles de efectuar la Defensa Nacional, afectando a la Constitución en la misma medida que el incumplimiento del servicio militar”*. Con la aprobación del Código Penal de 1995, se distribuyen los dos comportamientos en dos Títulos diferentes y se considera menos grave el incumplimiento de la prestación social sustitutoria que el del servicio militar y se sustituye, en parte, la privación de libertad por la pena de inhabilitación; pero, como apunta Portilla, *“sin embargo, la aplicación de estas medidas no tiene en cuenta que la insumisión es un movimiento de desobediencia civil antimilitarista –servicio militar/prestación social- que asume los riesgos penales que su insumisión conlleva”*⁹, y más adelante apostilla que *“el Ordenamiento jurídico no debe imponer comportamientos y deberes contrarios a la conciencia del individuo; debe aceptarse la existencia de grupos –minoritarios o no- que en el seno del sistema democrático no aceptan determinados valores y que se*

⁵ *Ibidem*, p.2, a lo que el autor agrega que da buena prueba de ello *“la disputa entre sus partidarios sobre si ha de ser pasiva (incumplimiento de la parte preceptiva de la ley y aceptación de la pena que acarrea tal acto) o activa (incumplimiento de las partes preceptiva y punitiva de la ley)”*.

⁶ Olmo Bau, C: *“La Desobediencia Civil como conflicto entre la Ley y Justicia. Una intrusión en un debate abierto”* en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, Filosofía y Derecho. Com, diciembre 1998, p. 2 y 5.

⁷ *Ibidem*, p.2.

⁸ Portilla Contreras, G.: *“Delitos contra la Constitución (VII). Derechos relativos al ejercicio de los Derechos fundamentales y las libertades públicas, y al deber de cumplimiento de la prestación social sustitutoria (IV)”* en *Curso de Derecho Penal Español. Parte Especial (II)*, dirigido por Manuel Cobo del Rosal, ed. Marcial Pons, Madrid 1997, p. 745 y ss.

⁹ *Ibidem*, p. 748.

*enfrentan omisiva y pacíficamente a ellos*¹⁰, por tanto termina aseverando que “*la desobediencia civil antimilitarista debe penetrar en las estructuras jurídicas tradicionales, dando paso a un cambio legal que acepte sin penalizar la actitud crítica y el ‘desorden’ omisivo y pacífico*”¹¹

Si partimos de que, de acuerdo con el artículo 2, párrafo cuarto de la Carta de las Naciones Unidas, el recurso a la guerra no se considera lícito, se entiende y resulta natural que todo ser humano pueda hacerse eco de este principio. Este artículo establece la prohibición del uso de la fuerza: “*los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas*”. Además, el Prólogo reza que los Pueblos de la Organización están resueltos “*a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra (...) que ha infringido a la humanidad sufrimientos indecibles*”.

De ello debería deducirse que todo Estado miembro de las Naciones Unidas está obligado a cumplir con la Carta y, por tanto, en caso de incumplimiento de la misma, no sólo debe reaccionar la Comunidad internacional por los cauces de la exigencia de responsabilidad internacional, sino que, también, sus ciudadanos podrán reclamar su derecho a abstenerse a participar en un conflicto bélico que viole los principios más elementales de la paz y la seguridad internacionales, así como el derecho humano del *libre desarrollo de la personalidad*. Además, en el artículo 29 párrafo tercero de la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 1948, se establece que los derechos y libertades que se recogen en esta Declaración no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y en el Preámbulo de la misma se dice que *la libertad, la justicia y la paz en el mundo* tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca del ser humano y que el desconocimiento y menosprecio de estos derechos *han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad*. Todos estos textos, sin duda, avalan la existencia de un Derecho humano a la paz que deberá ser debidamente consensuado y garantizado por un nuevo Proyecto de Declaración, tal como se propuso en el Acuerdo de Gernika de 2005.

Si nos apoyamos en los mencionados principios, la *desobediencia civil* como ejercicio del Derecho humano a la paz, encontraría justificativos en los casos donde, en un Estado democrático representativo, individuos o grupos de individuos reclamaran por imperativos morales y ético-políticos la desobediencia ante el reclutamiento, con el fin de participar en un conflicto bélico por parte de ese Estado, y con el cual no están de acuerdo. Recordemos las protestas contra la guerra de Vietnam, cuando el movimiento pacifista y antimilitarista alcanzó un gran apogeo y, entonces, se afianza la idea de la *desobediencia civil* ante un conflicto bélico. Recordemos también los casos de un país que entra en guerra por la decisión del partido gobernante, contra la opinión mayoritaria de su población que se opone a la entrada en ese conflicto, como, por ejemplo, ocurrió recientemente en España en el caso del encuentro de las Azores y su

¹⁰ *Ibidem*, p. 755; indica también que “*por otra parte, la reacción penal carece de sentido, pues por un lado, la intimidación no afecta a los miembros de estos colectivos que actúan por conciencia; y por otro lado, no se conoce aún una pena que consiga la conversión del objetor a las normas colectivas*” (p.755).

¹¹ *Ibidem*, p. 763.

participación en la guerra de Irak, pues como, con cierta ironía, apunta Jorge Majfud¹² *“en base a los caprichos personales del líder de turno hace que la posición geopolítica de un país como España, con respecto a la guerra, se base exclusivamente en el criterio de un solo hombre, elegido algunos años antes, e ignorando deliberadamente la voluntad del noventa por ciento de la población que se ha manifestado categóricamente en contra”*.

La *desobediencia civil* tiene un trasfondo pacifista de corte gandhiano que bebe de alguna manera en la *teoría de la no-violencia*. Para Jürgen Habermas¹³, la *desobediencia civil* se desenvuelve dentro del marco constitucional del Estado democrático y busca configurar de una manera no convencional la voluntad política colectiva, y apunta que los actos de *desobediencia civil* utilizan la violación de las leyes de forma simbólica y calculada y se fundamenta en medios no violentos de protesta. De ahí que para Habermas, la *desobediencia civil representa un papel innovador y correctivo del sistema democrático* por lo cual, la respuesta que el Estado le dé y su capacidad de incorporarlo al proceso institucional constituye un test de la madurez democrática de ese Estado.

El profesor Faramiñán concluyó con una cita de Emmanuel Kant en su obra *la Paz Perpetua*, cuando al final de su análisis indica que *“si es un deber, al mismo tiempo una fundada esperanza, el que todos contribuyamos a realizar un estado de derecho público universal, aunque únicamente sea desde un punto de vista aproximado, entonces la paz perpetua que se deduce de los hasta hoy falsamente denominados tratados de paz (en realidad, sólo armisticios) no es mera idea, sino un problema que debemos ir solucionando poco a poco y procurando acercarnos constantemente hasta su fin, ya que el movimiento del progreso ha de ser en el futuro mucho más rápido y eficaz que en el pasado”*¹⁴.

En el debate que siguió a la presentación de la ponencia se planteó que ésta reforzaba la posición de los educadores para la paz en el sentido de que educar para la paz supone, igualmente, educar para la desobediencia. La desobediencia no va contra del Derecho, sino únicamente contra las leyes injustas. Paz y Derecho van de la mano, puesto que el Derecho surge para proteger a la sociedad contra la guerra. Se indicó igualmente que, en cierto modo, la carrera armamentista actual y los nacionalismos estatales y subestatales están dando lugar a la negación del Estado civilizado amante de la paz dibujado en la Carta de las Naciones Unidas. Son Estados amantes de la paz aquéllos capaces de reconocer la desobediencia civil.

El concepto de desobediencia civil va unido al derecho a la objeción de conciencia. La conciencia está por encima de la ley, tanto la conciencia individual como la de grupos. La objeción de conciencia se sitúa en el plano moral, mientras que la desobediencia civil se sitúa tanto en el plano moral como en el político. Ambos tienen como uno de sus elementos esenciales su carácter pacífico. Ahora bien, este concepto de desobediencia civil que manejamos es válido fundamentalmente en el marco de estados democráticos. Existe, sin embargo, un tercer plano representado por el derecho a la resistencia, que conlleva elementos no pacíficos y que plantea el problema de los límites del mismo. En este sentido se recordó el párrafo 3 del

¹² Majfud, J.: “La sociedad desobediente” en majfud.50megs.com

¹³ Habermas, J.: *Ensayos Políticos*, ed. Península, Barcelona 1988.

¹⁴ Kant, E.: *La paz perpetua*, ed. Aguilar, Madrid 1967, p.124.

Preámbulo de la Declaración Universal, según el cual es “esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.

Se planteó igualmente en el debate la cuestión de quién puede ejercer el derecho a la desobediencia civil. Dicho ejercicio requiere, además del elemento pacífico, una clara determinación sobre cual es el derecho aplicable respecto a la cuestión objeto de desobediencia.

Una Declaración en la que se afirme que la Paz es un derecho debe referirse a la objeción de conciencia y positivizar, entre otros, en qué condiciones una persona puede negarse a tomar las armas.

2. El derecho humano a la paz en la educación: construir la cultura de la paz

Este tema fue objeto de una ponencia por parte del Sr. José Tuvilla Rayo, quien destacó que la cultura de Paz es una tentativa largamente tejida a lo largo de la historia, a través de cuyos hilos se ha conformado, parcialmente, un modo de organizar el mundo, basado en el derecho sagrado de vivir juntos, que se define como el conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida que inspiran una forma constructiva y creativa de relacionarnos para alcanzar, desde una visión holística e imperfecta de la paz, la armonía del ser humano consigo mismo, con los demás y con la naturaleza. Convivir en paz es un derecho humano reconocido a través del cuerpo jurídico que sostiene la democracia y representa un gran desafío para la humanidad. Sin embargo, este anhelo, concretado en experiencias y actuaciones a lo largo de la historia tanto de la sociedad civil como de algunos gobiernos, requiere en la actualidad de un reconocimiento jurídico internacional bien a través de una convención o bien a través de una declaración que alcance un grado de vinculación similar al de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, conformándose en una base esencial de las constituciones nacionales y favoreciendo la articulación de mecanismos internacionales de provención de medios y de protección permanentes que persuada de cualquier intento particular de vulneración.

La paz como aspiración y necesidad humana significa no sólo una disminución de todo tipo de violencia (directa, estructural o cultural), sino condición indispensable para que los conflictos puedan ser transformados creativamente y de forma no violenta. Si bien la solución puede parecer bien fácil, la historia revela que la paz como justicia social, como satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas, es una cuestión compleja y una tarea difícil. Pero como escribiera Ortega y Gasset (1938) “no se puede ignorar que si la guerra es una cosa que se hace, también la paz es una cosa que hay que hacer, que hay que fabricar”. En ese quehacer, la paz se ha abordado desde diferentes posiciones:

- Desde la mirada que propone la fraternidad universal apoyada en lo que podría ser el origen común de la raza humana y la igualdad de las personas;
- desde la solución de los conflictos a través de un ordenamiento jurídico nacional e internacional;

- desde el establecimiento de organismos internacionales capaces de garantizar la seguridad colectiva;
- desde la visión holística, ecológica y planetaria que extiende la problemática de la paz al medio ambiente;
- desde la asunción de la paz positiva como la suma de las cuatro “D” (Desarrollo, Derechos Humanos, Democracia y Desarme), de manera que la ausencia de alguna constituye un factor de violencia. Este concepto de paz está estrechamente relacionado con los conceptos de *seguridad humana* y *desarrollo humano*.

Este quehacer, en distintos momentos, ha dado contenido al derecho humano a la paz, definido y determinado por una serie de derechos ya reconocidos y cuyo cumplimiento no sólo es obligado para los Estados, también para la sociedad civil.

La educación es, sin duda, uno de los instrumentos más valiosos para hacer prevalecer el derecho humano a la paz. Por ello, los organismos internacionales pusieron desde su creación especial interés en dotar al derecho a la educación de unas finalidades y contenidos explícitos. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 26.2 señala que la educación “*tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*”. El concepto de paz incluido en esta Declaración es restringido, por cuanto su referencia hace alusión a las actividades de Naciones Unidas exclusivamente y no a la forma de construir la paz. Sin embargo, su posterior complementación con otros textos evidencia que “la educación no es concebida sólo como un fin en sí misma sino, esencialmente, como un instrumento para la paz, la comprensión y la tolerancia” (Expósito, 1998). La educación para la paz está pues justificada aún antes de que quede plasmada en otros instrumentos y recomendaciones internacionales relativos al derecho a la paz.

La Declaración Universal de los Derechos de la Infancia de 1959 consagra que la educación desarrollará en los niños y niñas todas sus capacidades, su juicio individual, su sentido de la responsabilidad moral y social para llegar a ser un miembro útil de la sociedad (Principio VII). Este derecho de la Infancia y deber, por consiguiente de los gobiernos, es completado cuando se expresa que “*debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes*” (Principio X). La educación se presenta con su doble cara: por un lado, conlleva la necesaria y adecuada provisión de medios y recursos por parte del Estado para que los educandos puedan ser útiles a la sociedad desarrollando sus plenas potencialidades; pero, a la vez, constituye un deber del alumnado devolver ese servicio recibido dedicando todos sus esfuerzos en beneficio de los demás. El principio de responsabilidad ordena uno de los fundamentos de la educación para la paz y guía su metodología, principio que será más tarde recogido en el artículo 29(d) de la Convención sobre los derechos del Niño, ampliando la esfera de esa responsabilidad a todos los seres humanos, no únicamente a los más próximos. Las finalidades asignadas a la educación en otros instrumentos anteriores son ampliamente retomadas en esta Convención. Estas

metas serán: Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; inculcarle el respeto de los derechos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, así como el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; prepararle para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e inculcarle, por último, el respeto del medio ambiente natural.

Otros instrumentos, importantes de mencionar, son la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza (1960) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). De la lectura de éstos y otros instrumentos se deduce la inclusión de los llamados ejes transversales en un gran número de sistemas educativos contemporáneos: educación para la paz, los derechos humanos, la comprensión internacional entre los pueblos y culturas, la educación intercultural, la educación ambiental, la coeducación, etc. La Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos, aprobada por la Asamblea General en diciembre de 1965 constituye también un importante referente en relación con el derecho humano a la paz. Su Principio Primero establece una relación directa entre los contenidos y la forma de la educación con un carácter universalista (*“La juventud debe ser educada en el espíritu de la paz, la justicia, la libertad y el respeto y la comprensión mutuos”*) y los fines que persigue: *“promover la igualdad de derechos de todos los seres humanos y de todas las naciones, el progreso económico y social, el desarme y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”*. Además, indica que esta educación no debe restringirse al marco de las instituciones educativas pues corresponde también esta tarea, entre otros agentes educativos, a las familias, a las organizaciones de jóvenes y a los medios de comunicación.

La educación en derechos humanos ha seguido una evolución claramente diferenciada en tres etapas, obedeciendo tanto a los cambios que en la esfera internacional se han producido desde 1948 como a las innovaciones y reformas educativas emprendidas para dar respuesta a procesos de democratización y a las problemáticas mundiales. Dicha evolución ha quedado reflejada de algún modo en el diseño de materiales diversos destinados a educar en los grandes principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Importante es, no cabe duda, la contribución de los organismos internacionales y regionales, así como de amplios sectores de la sociedad civil.

El papel de la UNESCO, encargado desde su fundación de reforzar la dimensión humanista, cultural e internacional de la educación y de contribuir al mismo tiempo a la promoción de la paz y de los derechos humanos y la eliminación de todas formas de discriminación, quedó culminada en 1974 con la importantísima ***Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales así como la educación relativa a los derechos humanos y las libertades internacionales***. Esta recomendación definió los componentes de la educación para la comprensión internacional en seis tipos: 1) educación para la comprensión y la paz internacionales; 2) educación para el desarme; 3) educación

sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales; 4) educación para la democracia y la tolerancia; 5) educación intercultural/multicultural; y 6) la enseñanza relativa a los problemas de la humanidad. Más tarde se unirían la educación medioambiental y la educación para el desarrollo. Este documento ha servido de fundamentación y base para la elaboración de numerosas publicaciones y para la introducción de importantes innovaciones pedagógicas en los sistemas educativos.

Inspirado notablemente en la Recomendación de 1974, así como en las recomendaciones formuladas en el Congreso de Viena de 1978 (sobre la enseñanza de los Derechos Humanos), en el Congreso de Malta de 1987 (sobre la enseñanza, la información y la documentación en materia de derechos humanos) y en el Foro Internacional "La educación para la democracia" de Túnez de 1992, el *Plan de Acción Mundial para la Educación en los Derechos Humanos y en la Democracia* de Montreal (1993), remozó y contextualizó las directrices y fundamentos de una educación que preconiza el aprendizaje de la tolerancia, la aceptación del "otro", de la solidaridad y de la ciudadanía fundada en la participación.

Un enfoque moderno de los problemas relativos a la educación para la paz, los derechos humanos y la democracia está contenido en el *Plan de Acción Integrado* surgido de la Conferencia Internacional de Ministros de Educación celebrada en octubre de 1994 para revisar los progresos realizados en esta materia desde la recomendación de 1974. Dicho Plan de Acción y su Declaración adjunta fue ratificada por UNESCO en su Conferencia General de 1995, incorporándose así al conjunto de instrumentos educativos de carácter internacional. En dicho Plan se señalan las finalidades de dicha educación, las estrategias de acción y las políticas y orientaciones en los planos institucional, nacional e internacional. Además, representa un nuevo intento de garantizar -a través de la educación- las libertades fundamentales, la paz, los derechos humanos y la democracia, y de fomentar al mismo tiempo el desarrollo económico y social sostenible y equitativo ya que se trata de componentes esenciales de la construcción de una cultura de paz.

La Declaración y Programa de Acción sobre la Cultura de Paz, adoptado en septiembre de 1999 por la Asamblea General de Naciones Unidas, ha permitido un avance en la universal implantación de esta educación en los sistemas educativos. Resultados que podrán ser evaluados al final del "Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo" (2001-2010) proclamado por la ONU en su resolución 53/25 de 10 de noviembre de 1998. Pese a la existencia y abundancia de instrumentos y textos valiosísimos, los sistemas educativos deberán hacer aún un gran esfuerzo para la implementación de programas específicos y planes de acción en estas materias. El informe presentado por la UNESCO en 2001 sobre la consulta realizada a los ministerios de educación sobre la implementación de programas de educación para la paz y los derechos humanos, contestado sólo por 24 países de los 185 que componen este organismo, señalaba el siguiente balance:

1. Se han realizado progresos en la tarea de hacer cobrar conciencia, por un lado, de la importancia que reviste esta educación para el desarrollo armónico de los países y, por otro lado, de la necesidad de integrar todos los elementos de esta educación en una estrategia global de educación y formación de los ciudadanos a todos los niveles. No obstante, no siempre guardan proporción

los compromisos adoptados con los medios asignados para plasmarlos en la práctica (en especial, en los ámbitos de la formación y de la elaboración de manuales escolares y material pedagógico). Se deben desplegar esfuerzos para asignar más recursos al fomento de este tipo de educación. Aunque la educación formal sigue siendo el ámbito en el que se realiza la mayoría de las actividades de este tipo, es absolutamente necesario vincular estas acciones con todas las que se llevan a cabo en el sector de la educación no formal, a fin de integrar todos los aspectos relativos al desarrollo existentes en los sistemas educativos nacionales.

2. Son cada vez más numerosas las asociaciones locales y organizaciones no gubernamentales que, junto con los gobiernos, se dedican a la sensibilización de las poblaciones y a velar por la formación de instructores. Estas actividades complementarias merecen un mayor estímulo y apoyo, tanto en el plano técnico como financiero.
3. La enseñanza de lenguas, comprendidos los idiomas extranjeros y las lenguas maternas de las minorías y pueblos autóctonos, representa un medio eficaz para fomentar el entendimiento mutuo entre las culturas y los países.
4. Desde que se adoptaron la Declaración y la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), se han desplegado cada vez más esfuerzos para integrar las cuestiones relativas a la igualdad entre los sexos en los programas y prácticas de las instituciones escolares.
5. A las cuestiones relacionadas con la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia étnica o religiosa todavía no se les ha dado suficiente cabida en los programas escolares.
6. Aunque desde hace poco tiempo la educación relativa al medio ambiente ocupa una posición destacada en muchos países, todavía no ha cobrado la dimensión de lo que se podría definir como una educación relativa a la supervivencia del planeta y a una ética mundial basada en una estrecha relación entre la paz, el medio ambiente y el desarrollo.
7. Frente a la propagación de algunas enfermedades endémicas y de sus repercusiones en el plano humano y social (en especial, cuando conducen a la exclusión y negación de los derechos fundamentales de los grupos de población afectados por esas enfermedades), se deberían respaldar ampliamente las actividades de educación preventiva. Asimismo, se debería realizar un esfuerzo considerable para sensibilizar a los jóvenes contra el uso indebido de drogas y los peligros que entraña un consumo excesivo de sustancias dañinas para la salud.

Según este mismo informe, la creación de redes nacionales, regionales e internacionales facilita el incremento del intercambio de información, documentos, experiencias innovadoras y trabajos de investigación sobre distintos temas y aspectos de la educación para la cultura de paz, los derechos humanos, la democracia, el entendimiento internacional y la tolerancia.

En España, la **Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz**, amparándose en el Programa de Acción sobre

una Cultura de la Paz de las Naciones Unidas, establece una serie de medidas destinadas al ámbito educativo y de la investigación, con el objeto de establecer la cultura de paz y no-violencia en la sociedad española. Señala, entre otros, que corresponde al gobierno la promoción de la paz a través de iniciativas de solidaridad, culturales y de investigación, de educación, de cooperación y de información, y establece mecanismos de colaboración con las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, así como con otros entes y organismos del propio Estado. Para alcanzar los fines propuestos, el artículo 2 establece que corresponde al Gobierno:

1. Promover que en todos los niveles del sistema educativo las asignaturas se impartan de acuerdo con los valores propios de una cultura de paz, y la creación de asignaturas especializadas en cuestiones relativas a la educación para la paz y los valores democráticos;
2. Impulsar, desde la óptica de la paz, la incorporación de los valores de no violencia, tolerancia, democracia, solidaridad y justicia en los contenidos de los libros de texto, materiales didácticos y educativos, y los programas audiovisuales destinados al alumnado;
3. Promover la inclusión como contenido curricular de los programas de educación y las iniciativas de educación para la paz a escala local y nacional;
4. Combinar la enseñanza dentro del sistema educativo con la promoción de la educación para la paz para todos y durante toda la vida, mediante la formación de adultos en los valores mencionados;
5. Colaborar con la Organización de Naciones Unidas, en la promoción de Institutos Universitarios Especializados;
6. Promover un incremento del conocimiento público y de la enseñanza del Derecho Internacional Humanitario y de la legislación sobre Derechos Humanos;
7. Promover la formación especializada de hombres y mujeres en técnicas de resolución de conflictos, negociación y mediación;
8. Promover las tareas de construcción de la paz en áreas de conflicto con la participación de personal especializado.

Entre las iniciativas autonómicas de promoción de la cultura de paz es de destacar Andalucía, con el Plan Andaluz de Educación para la Cultura de Paz y la Noviolencia puesto en marcha en el curso escolar 2001-2002, que constituye una experiencia única en el ámbito del sistema educativo español. Cuatro ideas básicas sostienen su fundamentación teórica:

- 1) La educación es un importante factor de progreso, de cohesión social y de desarrollo;
- 2) La educación permite humanizar la globalización aprovechando sus oportunidades y reduciendo sus efectos negativos;
- 3) La educación es un importante instrumento para construir una cultura que responde al derecho humano a la paz;
- 4) La educación para la cultura de paz, desde un modelo ecológico y preventivo, aumenta los factores de protección contra todo tipo de violencia y favorece la mejora de la convivencia a través de la regulación pacífica de los conflictos.

Estas ideas o líneas generales se concretan en tres principios orientadores:

- Promover la paz como acción colectiva e individual;
- Saber convivir con los conflictos y proponer soluciones creativas y pacíficas a los mismos;
- Detener, disminuir y prevenir las manifestaciones de la violencia.

Seis son los objetivos que este Plan persigue: mejorar la convivencia en los centros educativos mediante el conocimiento y puesta en práctica de estrategias de negociación, regulación y solución pacífica de los conflictos; apoyar a los centros educativos en la elaboración, desarrollo y evaluación de proyectos educativos integrales de Educación para la Cultura de Paz; dotarles de los recursos necesarios; fomentar la participación de todos los sectores de la comunidad educativa, mediante el impulso de acciones educativas coordinadas; promover la colaboración institucional mediante la difusión de la Cultura de Paz como base esencial del aprendizaje de los valores democráticos y el ejercicio de una ciudadanía responsable; y, por último, promover la acción de la investigación sobre la Cultura de Paz y Noviolencia. En síntesis, cuatro son los ámbitos de actuación de este Plan: El aprendizaje de una ciudadanía democrática; la educación para la paz y los derechos humanos; la mejora de convivencia escolar; y la prevención de la violencia a través del aprendizaje de estrategias de mediación y resolución pacífica de los conflictos.

Por lo que se refiere a los modelos de educación para la cultura de paz, un análisis de los programas internacionales nos permite distinguir tres tipos de modelos:

- Modelos o enfoques restringidos: Se incluyen en esta categoría aquellos programas destinados a favorecer el conocimiento de los principios constitucionales y los valores democráticos. Los contenidos de derechos humanos y de la paz se abordan desde parcelas inconexas que en el diseño de programas curriculares se concretan y estudian desde áreas o asignaturas como la Educación cívica o moral.
- Modelos o enfoques extensivos: La Educación para la Paz constituye la finalidad básica del derecho a la educación y la formación integral de la persona. Los programas se abordan desde la consideración de que la educación es un instrumento valioso de transformación y de construcción de la justicia social y no únicamente con el objetivo de dar a conocer los principios y valores democráticos contenidos en las cartas magnas respectivas. Los contenidos son abordados desde la innovación curricular de la transversalidad (objetivos, contenidos, ejes o competencias transversales).
- Modelos o enfoques integrales: Este modelo considera la educación para la paz como un elemento esencial de la llamada "Educación Global". Los contenidos son abordados tratando de superar la "transversalidad" de manera que el eje central del currículo no está en las disciplinas o áreas del saber sino en un nuevo enfoque o paradigma metodológico tanto en el plano conceptual (aborda de manera integrada cuestiones relativas a la paz, los derechos humanos, el desarrollo y el medioambiente) como en el plano

operacional (combina las aportaciones de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación) en un mismo ámbito de acción.

En el debate que siguió a esta ponencia se subrayó que la educación para la paz y los derechos humanos conlleva el aspirar a hacer efectivos aquéllos en todo el mundo, y no sólo en nuestro entorno inmediato. Se debe formar para una “ciudadanía mundial”, para que la dignidad humana sea respetada en cualquier lugar. Esto significa dotar a los ciudadanos de capacidad para “remover las cosas”, lo cual tiene implicaciones políticas.

La educación para la paz y los derechos humanos no debe basarse en un método academicista, sino en elementos tales como la inteligencia emocional, la experiencia de los propios alumnos. El papel del profesorado debe ser ayudar al alumno a dar sentido a su propia experiencia. El alumno debe aprender a participar participando, aprender democracia ejerciéndola, eliminando los modelos basados en la existencia de una única parte “sabedora” (el educador).

3. La cuestión migratoria en el marco del derecho humano a la paz

El tratamiento de este tema se abordó a través de las tres ponencias que se resumen a continuación.

A. La cuestión migratoria: un reto para la institución del Defensor del Pueblo

Esta ponencia fue presentada por el Sr. Sebastián de la Oja Sierra, quien se refirió al impacto que para el Defensor del Pueblo de Andalucía tiene el fenómeno migratorio. Las competencias que otorga la ley al Defensor en esta materia son escasas, y las posibilidades de actuación en el marco municipal, debido al principio de autonomía local, están muy limitadas.

En general, el Defensor se ha apoyado, entre otros, en campañas publicitarias para labrarse un prestigio y una legitimidad y poder así ocuparse de problemas respecto a los cuales la ley no le daba competencias claras. Ello tuvo resultados positivos, por ejemplo, en materia de visitas a prisiones, que se realizan ahora de manera regular a pesar de que ello no esté previsto en la ley. Los poderes públicos a nivel central y autonómico se han habituado a la institución del Defensor del Pueblo y le permiten un margen de actuación importante. Es así como gradualmente la Defensoría se ha implicado en el fenómeno migratorio. Con mucha frecuencia son las asociaciones y los inmigrantes mismos quienes presentan sus quejas al Defensor y le piden su actuación.

En la experiencia del Defensor, una gran parte de la vida de los inmigrantes en situación irregular gira en torno a su regularización. Desde 1996 una gran proporción de las quejas que recibe la institución tiene que ver con los procedimientos administrativos a los que aquéllos tienen que hacer frente. Dichos procedimientos son de una enorme complejidad y parecen tener como finalidad colocar a estas personas al margen del Derecho. Se basan en la enorme desconfianza de la Administración hacia el migrante, la percepción de que éste siempre va a buscar “engañarla” para poder quedarse en España y toda la realidad

extra laboral en la vida de estas personas es ignorada. La percepción del fenómeno migratorio por parte de la ciudadanía es también cada vez más negativa y se traduce en desasosiego por miedo a la diferencia y a la competencia. Ante situaciones de emergencia, como la llegada masiva de migrantes a nuestras costas en 2006, la respuesta de las Administraciones carece de madurez y visión de conjunto. No tiene debidamente en cuenta que el fenómeno migratorio no se puede parar y que los procesos de regularización son procesos normales e indispensables.

Ante un fenómeno migratorio de estas características la Defensoría sólo puede ejercer como paliativo, a través de la mediación, el establecimiento de prioridades, etc. y de esta manera tratar de aliviar, entre otros, los dramas humanos.

En el debate que siguió a esta ponencia representantes de asociaciones que trabajan con migrantes se refirieron a los aspectos positivos de la migración, tales como el reequilibrio de la demografía, la satisfacción de ciertas necesidades de la sociedad en materia de mano de obra, el aumento de los ingresos de la Seguridad Social, etc. Estos aspectos no son, sin embargo, tenidos en cuenta suficientemente. Se señaló también que un incorrecto manejo de la cuestión migratoria puede contribuir al deterioro de las condiciones laborales de la población en general. Se destacó el fuerte componente de derechos humanos que está presente en la cuestión migratoria y la necesidad de un verdadero reconocimiento de la calidad de “seres humanos” de todos los migrantes, lo que implica el reconocimiento de ciertos derechos. Por otra parte, el trato que recibe la población migrante hoy en el mundo tiene que ver con el respeto a su dignidad y con el derecho a la paz, entendida ésta como paz positiva que engloba la paz social. La inmigración es un fenómeno imparable y nuestras sociedades serán cada vez más multiculturales. La desregularización del mismo favorece el ascenso de movimientos xenófobos y pone en peligro la paz social. Si nuestro modelo social no respeta la realidad del multiculturalismo la paz social peligrará. También peligrará la paz social si se mantiene un sistema de relaciones laborales injusto.

B. Una aproximación a la protección social de los extranjeros nacionales de terceros estados en España

La profesora Cristina Sánchez-Rodas presentó una comunicación sobre este tema en la que se refirió a la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Esta Ley reconoce a los extranjeros residentes en territorio nacional el derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles. La referencia a la residencia ha sido siempre interpretada como referida a la residencia legal. La Ley no contiene ninguna previsión respecto a los trabajadores que, aún no residiendo en España trabajan legalmente en territorio nacional. Tal es, precisamente, la situación en que se encuentran los trabajadores transfronterizos y los estudiantes e investigadores nacionales de terceros Estados. Consecuentemente, estos colectivos no podrán reclamar prestaciones no contributivas de Seguridad Social españolas. En cuanto a las prestaciones contributivas, tampoco la equiparación es plena, ya que las dos categorías de trabajadores mencionadas no gozan de protección por desempleo.

En cuanto a los extranjeros sin autorización administrativa para trabajar, la Ley Orgánica prevé que la carencia de la correspondiente autorización por parte del empresario, sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, incluidas aquéllas en materia de Seguridad Social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones que pudieran corresponderle. Actualmente, por tanto, el contrato de trabajo del extranjero que carece de autorización administrativa es válido, por lo que despliega toda su eficacia y, consecuentemente, también el derecho a causar las pertinentes prestaciones de Seguridad Social. Esto supone un gran cambio puesto que, con anterioridad a esta ley, los tribunales habían sostenido de manera consolidada que el contrato celebrado con un extranjero sin permiso de trabajo era nulo de pleno derecho. Ahora bien, conforme a la legislación sobre Seguridad Social, no modificada por la Ley Orgánica, de no encontrarse legalmente en España el trabajo que se realice por el extranjero queda fuera del campo de aplicación del sistema de Seguridad Social y, por tanto, sin protección al trabajador y sin deber de cotizar por su trabajo. Esto tiene como excepción los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en virtud de lo establecido en el Convenio n° 19 de la OIT sobre igualdad de trato a extranjeros en materia de indemnizaciones por accidentes de trabajo. Además, la Ley Orgánica prohíbe la expulsión del extranjero beneficiario de una prestación por incapacidad permanente para el trabajo derivada de accidente laboral, lo que tácitamente revela la posibilidad de que el extranjero en situación irregular pueda causar este tipo de prestaciones. Se puede pues concluir que los extranjeros que se encuentren ilegalmente en España se equiparan a los nacionales en el ámbito de la protección por contingencias profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), pero quedan excluidos del resto de prestaciones (contributivas y no contributivas).

La Ley Orgánica proclama que los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas. El problema que se plantea es que no resulta diáfano concretar cuáles son estos servicios y prestaciones básicos. Respecto a la asistencia sanitaria la Ley proclama el derecho de los ciudadanos extranjeros que residan en España a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, siempre y cuando cumplan con el requisito de estar inscritos en el padrón municipal del municipio donde residen habitualmente. Puesto que estar empadronado no es sinónimo de residencia legal, cabe concluir que ésta no es requisito para ser beneficiario de dicha prestación. Ahora bien, el derecho a la asistencia sanitaria no les es reconocido con carácter absoluto, sino en las mismas condiciones que se les reconocería a los españoles. Por tanto, los extranjeros empadronados pueden acceder a la asistencia sanitaria, bien por su inclusión en alguno de los diferentes regímenes de Seguridad Social (lo cual sólo será factible para los que residan y/o trabajen legalmente) o a través de la asistencia sanitaria para personas sin recursos económicos, que habrá de ser reconocida por el Instituto Nacional de Seguridad Social a instancia del interesado. En la práctica, existen varios factores que impiden a los inmigrantes indocumentados acceder a estos servicios médicos. El principal es acudir a las administraciones públicas y revelar su situación irregular.

Hay que distinguir también las siguientes situaciones particulares respecto a los extranjeros no empadronados:

- a) Los menores de 18 años tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles;
- b) Las embarazadas tendrán derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, el parto y el postparto;
- c) Al resto de los extranjeros no empadronados se les reconoce el derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia hasta la situación de alta médica sólo en caso de enfermedad grave o accidente.

Algunos autores mantienen que la distinción que introduce la Ley Orgánica respecto de los extranjeros en situación regular o irregular en el disfrute de algunos de los derechos y libertades fundamentales es incompatible con el principio de no discriminación del Convenio Europeo de Derechos Humanos que se aplica a cualquier persona bajo la jurisdicción del Estado en cuestión.

C. Inmigrantes: ¿Vecinos y ciudadanos?

Esta comunicación fue presentada por el Sr. Esteban Tabares Carrasco, quien señaló que las medidas de control de la inmigración van a verse desbordadas siempre, ya que están basadas en un análisis desfasado de los procesos migratorios. Los estados todavía siguen considerando a la inmigración como un movimiento económico de trabajadores a la medida de nuestras necesidades, es decir, que son llamados o rechazados según nos convengan o no. Pero actualmente la inmigración no consiste, como en épocas anteriores, en flujos de trabajadores sino en auténticos desplazamientos de población en todo el mundo. Las personas inmigrantes no vienen a “trabajar” sino a “buscar trabajo”, pues en sus países es insoportable vivir. La inmigración es también un fenómeno permanente, pues los inmigrantes terminan instalándose definitivamente. Así pues, se han convertido económica y socialmente en interlocutores necesarios para el diseño de las políticas que les afectan y nos afectan. Un camino de futuro será cómo lograr que los consideremos no como personas extrañas con derechos limitados, sino como ciudadanos y trabajadores en plenitud de derechos y deberes.

Las políticas de control de fronteras y las políticas sociales son insuficientes para abordar este tema tan complejo. Hay que adoptar medidas más de fondo. Entre ellas se pueden considerar las siguientes:

- a) Una gestión diferente de los flujos migratorios: Las fronteras no pueden estar abiertas de par en par, pero es imposible e ilusorio cerrarlas totalmente. Es necesario gestionar los flujos migratorios razonablemente, para que no estén únicamente en manos de la ley de la oferta y la demanda, sin control social, ni en manos de las redes de trabajo clandestino. Los flujos migratorios han de ser un aspecto central de la política exterior de los países de origen y de llegada.
- b) Legalizar la situación de los inmigrados. Es una obligación del Estado documentar a las personas que establemente viven y trabajan aquí, aunque entrasen de manera ilegal.
- c) Definir una política global de integración y ciudadanía. Los miembros de cualquier grupo étnico tienen derecho a permanecer distintos y ser tratados, al

mismo tiempo, como iguales en derechos. Hay que pasar de la tolerancia al respeto, es decir, al reconocimiento de derechos. Generalmente, a las minorías se les exige que se comporten igual que la mayoría, mientras que, por otra parte, se les niega esa misma igualdad en el acceso a los bienes y recursos y a los derechos.

Tenemos un gran desafío histórico: o bien vamos hacia una sociedad dual de separación y de incomprensión (o de odio y de violencia étnica), o bien se crean mecanismos integradores que sólo pueden estar cimentados en el respeto mutuo y en una comunicación intercultural respetuosa e igualitaria.

Durante el debate que siguió a esta ponencia se señaló la importancia de la participación política para que los inmigrantes comiencen a ser “ciudadanos”, una participación que podría circunscribirse al nivel municipal en un primer momento. También se recordó que una de las reivindicaciones básicas de los defensores de derechos humanos es la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, ya que ello posibilitaría el establecimiento de un marco jurídico básico para todos ellos, independientemente de su situación legal.

4. La Comisión de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz y su contribución al desarrollo del derecho humano a la paz

El Profesor Pablo Antonio Fernández Sánchez explicó el mandato y los objetivos de esta Comisión cuya creación se decidió en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Naciones Unidas en septiembre de 2005. Posteriormente, la Asamblea General, en el marco de las competencias que le confiere el artículo 22 de la Carta, creó la Comisión como órgano subsidiario dependiente de aquélla. Ahora bien, la creación de la Comisión fue también objeto de resoluciones del Consejo de Seguridad, que aspiraba a obtener el control de la misma. El resultado es que ambos órganos tienen competencias en relación con la Comisión y que ésta debe presentar sus informes a ambos órganos para debate.

Respecto a sus objetivos, se señalan claramente en el párrafo 98 del Documento Final de la Cumbre: “reunir a todos los agentes interesados para organizar los recursos, proponer estrategias integrales para la consolidación de la paz y la recuperación en situaciones posteriores a los conflictos y ofrecer asesoramiento relativo a esas estrategias”. Para ello, también se dice que “la Comisión deberá centrar la atención en las tareas de reconstrucción y de consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después del conflicto y apoyar el desarrollo de estrategias integradas para sentar las bases de un desarrollo sostenible”. Entre sus tareas, “deberá formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todas las partes interesadas tanto de las Naciones Unidas como ajenas a la Organización, desarrollar las prácticas más adecuadas, ayudar a obtener financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación y ampliar el periodo de atención a la recuperación posterior al conflicto por parte de la comunidad internacional”.

La Comisión, que tiene un carácter intergubernamental, está compuesta por siete miembros del Consejo de Seguridad, siete miembros del Consejo Económico y Social, siete por la Asamblea General, cinco que hayan aportado las cuotas más altas a los presupuestos de las Naciones Unidas y hayan hecho las contribuciones voluntarias más altas a los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, incluido un fondo permanente para la consolidación de la paz, y cinco Estados que hayan aportado las cuotas más altas de personal militar y policía civil a las misiones de las Naciones Unidas. Cuenta además con un Comité de Organización de carácter permanente compuesto por representantes de las mismas categorías mencionadas.

El Profesor Fernández Sánchez concluyó su exposición subrayando que, en el marco de la creación de la Comisión, los Estados habían reconocido la relación directa entre el progreso social, que la Comisión debe fomentar, y la ausencia de conflictos. Por tanto, podemos considerar a la Comisión como un instrumento útil en la protección del Derecho Humano a la Paz. Una de las dificultades que deberá superar es la cuestión de su financiación, que debe asentarse sobre bases sólidas y no depender únicamente de contribuciones voluntarias.

El Profesor Fernández Sánchez señaló como una posible debilidad de la Comisión su dependencia respecto a otros órganos del sistema y el hecho de que necesite el consentimiento del Estado implicado para poder actuar. Por otro lado, subrayó la importancia que tendrá su papel de coordinación de la actuación de otros órganos.

5. El derecho humano a la paz como presupuesto del derecho fundamental a una vida digna

El Profesor Antonio Ruiz de la Cuesta desarrolló en su ponencia la cuestión de la interdependencia entre el derecho a la paz y el derecho a una vida digna.

En el Seminario sobre “Objetivos de Desarrollo del Milenio e implicación de la sociedad civil”, organizado por Manos Unidas en Santander del 17 al 21 de julio de 2006, se elaboró una Declaración expresando la aspiración de que otro mundo es necesario, para que todos vivamos con dignidad, cuando en muchas regiones del planeta hay incertidumbre sobre la esperanza de vida de millones de seres humanos, manifestándose la firme convicción de que no se trata sólo de una cuestión técnica (solucionable con la mera redistribución de bienes y recursos), sino que es imprescindible una propuesta de valores y principios que asuma la centralidad de la persona como fundamento de todo desarrollo verdadero, insistiendo en que desde su dignidad y grandeza hay que someter a juicio todos los sistemas, instrumentos y decisiones políticas, económicas y culturales.

La nueva consideración del derecho a la vida, que afortunadamente va encontrando respaldo tanto en la jurisprudencia internacional como en la doctrina, implica no sólo la prohibición de la privación arbitraria de la vida, ni se limita al reduccionismo de considerar sólo como cuestiones importantes a este respecto las que afectan a problemas bioéticos relacionados con la interrupción del embarazo o la eutanasia, sino que engloba también la privación del derecho humano a vivir con dignidad, asumiendo los poderes públicos la obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para asegurar que tal derecho no sea violado, garantizando la

protección y desarrollo de condiciones de vida digna, seguridad e integridad de la persona.

El derecho a disfrutar de la vida más plena y digna posibles debe ser la base de cualquier ordenamiento democrático y civilizado, debiendo ocupar el primer puesto en la jerarquía de los derechos fundamentales por ser el fundamento de todos los demás, ya que permite la máxima realización de los otros derechos. Por eso, la vida ha de reivindicarse no sólo como derecho, sino como principio y como valor fundante de toda sociedad. El bienestar de todos los ciudadanos, su calidad de vida y, por supuesto, su propio derecho a la vida y a la integridad física y moral, integran también los presupuestos sobre los que debe fundamentarse el orden político y la paz social para hacer realidad precisamente la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad, como establece el artículo 10 de la Constitución española.

Un ingrediente básico del derecho a una vida digna lo constituye el disfrute humano de la paz, tanto a nivel social como individual. Es urgente acometer y desarrollar en este nuevo milenio políticas y culturas que vayan en la dirección de hacer realidad la paz como valor universal, puesto que es presupuesto básico para que pueda desarrollarse en plenitud una vida humana verdaderamente digna.

Las negaciones de la paz ponen de manifiesto una negación aún mucho más grave: la negación de la dignidad de la propia vida humana. Sin disfrutar de la paz, el valor que está más en peligro es el de la propia vida humana digna, como lo ponen de manifiesto las elevadísimas tasas de mortalidad entre la población civil que sufre las secuelas de los conflictos bélicos y terroristas.

Frente al disvalor que supone la violencia se debe reivindicar el ejercicio activo de la paz en cuanto valor fundamental que se manifiesta en tres vertientes: la jurídica y constitucional, la educativa y la de la praxis diaria. Respecto a la primera, no cabe duda de que la paz constituye un valor fundamental con fuerza normativa. La propia Constitución española apuesta inequívocamente por la paz, tanto en el plano internacional como en el sistema político social interno. En este sentido, deben suprimirse todas aquéllas medidas jurídico-penales cuya finalidad sea esencialmente punitiva y no rehabilitadora o resocializadora, empezando por la pena de muerte, que ponen de manifiesto mucho más la fe en la eficacia de la violencia que en la eficacia de la justicia.

En cuanto a la vertiente educativa, la paz, como principio y como método, debe presidir toda la actividad educadora tanto en las familias como en las escuelas o centros de enseñanza. Debe sustituirse la pedagogía basada en el terror o el miedo al castigo (lo que constituye siempre un culto a la violencia, ya sea física o psicológica) por un aprendizaje libre y participativo, aprendiendo en la praxis cotidiana los valores que deben informar la existencia del alumno, no como una asignatura más que hay que aprobar, sino como un ingrediente esencial de su propia personalidad.

Por lo que se refiere a la praxis pacifista, tanto a nivel individual como colectivo, podemos afirmar que los pacifistas comprometidos, no violentos activos, manifiestan una permanente actitud de lucha o rebeldía contra toda forma de

violencia, tratando siempre de resolver cuantos problemas o conflictos plantea la convivencia por la vía de la racionalidad o del diálogo.

El Derecho es la instrumentación más eficaz para resolver pacífica y racionalmente los conflictos interhumanos, instrumentación que ciertamente precisará usar la fuerza o el poder coactivo en determinadas circunstancias para asegurar el cumplimiento normativo en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, pero de acuerdo, a su vez, con una regulación muy estricta acerca de las condiciones en que pueda ser ejercido dicho poder, de las personas que pueden y deben ejercerlo, del procedimiento con que debe ser ejercido y del *quantum* de fuerza de que pueden y deben disponer quienes tengan que emplearla en determinadas circunstancias tipificadas por el propio ordenamiento jurídico.

El Derecho debe regular minuciosamente el uso legítimo de la fuerza, estableciendo rigurosamente los límites que han de observar quienes tienen reconocido legalmente el uso de las armas en un Estado democrático de Derecho, poniendo de manifiesto así la estrechísima relación directa que se produce entre el grado de desarrollo democrático y los peligros del intervencionismo militar, de manera que mientras mayor sea el nivel de democratización real de la sociedad, menos riesgos de militarización se producirán en la misma. En este sentido, resulta importante insistir en la formación humanista, democrática, ética y jurídica del estamento militar.

El equilibrio entre Fuerzas Armadas y derechos humanos resulta no sólo necesario, sino que ha de hacerse posible. Para ello, resulta imprescindible el desarrollo de una verdadera democratización de las cuestiones que hacen referencia a la defensa, abriéndolas a la discusión pública, dejando de sacralizarlas como algo “secreto” que concierne sólo a los técnicos y estrategias militares. Es importante implicar a la ciudadanía en el análisis y debate de las políticas de defensa, promoviendo una actitud de diálogo no excluyente a todos los niveles.

En el debate que siguió a esta ponencia se mencionó el importante papel que tienen las religiones en el fomento de la paz, ya que la paz y el entendimiento entre los seres humanos están en la base de todas ellas. Desgraciadamente, ese papel no está siendo cumplido. También se sugirió que valores como “amor”, “piedad”, “fraternidad” (este último presente incluso en la Declaración Universal) deberían desacralizarse, pues pertenecen a todos y no sólo a las religiones. La reivindicación de los derechos fundamentales está en nuestra condición humana, es fundamentalmente laica y no debe ser asimilada únicamente a las religiones.

En relación con la noción de “derecho a una vida digna”, se recordó la sentencia de 17 de junio de 2005 en el caso de la *Comunidad Indígena Yakye Axa c. Paraguay* en que la Corte Interamericana ahondó en la misma al afirmar lo siguiente:

161. Este Tribunal ha sostenido que el derecho a la vida es fundamental en la Convención Americana, por cuanto de su salvaguarda depende la realización de los demás derechos. Al no respetarse el derecho a la vida, todos los demás derechos desaparecen, puesto que se extingue su titular. En razón de este carácter fundamental, no son admisibles enfoques restrictivos al derecho a la vida. En esencia, este derecho comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna.

162. Una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.

El Profesor de Economía Antonio Rayo Romero abordó brevemente la cuestión de las raíces económicas del deterioro de la paz. Señaló que la estructura económica es lo que genera la ideología y, en última instancia, la estructura jurídico-política. El orden económico actual no es más que una prolongación del orden que se establece con el fin de la Segunda Guerra Mundial en Bretton Woods, y en el cual los Estados Unidos fijan las condiciones. Estas pueden resumirse en: la primacía del dólar; el sistema de crédito, que desemboca en la creación del Banco Mundial; la regulación del comercio mundial a través de la creación del GATT. Este orden prevalece hasta los años 70, y durante todo ese período se produce la consolidación de la hegemonía económica de Estados Unidos. Mientras tanto, las social democracias en Europa generan el estado de bienestar, incluso dentro del sistema keynesiano imperante.

En los años 80 comienza a percibirse claramente el fracaso del modelo soviético y, tanto los Estados Unidos como el Reino Unido, adoptan políticas económicas caracterizadas por el capitalismo salvaje, que se expande mucho más con la caída del muro de Berlín. No hay voluntad política de crear las condiciones económicas que hagan posible la paz. Ello a pesar de las grandes declaraciones, que no dejan de ser retóricas, y que se plasmaron, por ejemplo, en los decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la necesidad del Nuevo Orden Económico Internacional proclamada ya en los años 70.

Las estadísticas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ponen de manifiesto que entre 1960 y 1992 el 80% de la población mundial sólo tenía acceso, como mucho, al 20% de la renta generada. Ello permite concluir que el orden económico que se generó después de la Segunda Guerra Mundial fue profundizando en el beneficio, que es la lógica del capitalismo, y que éste es incompatible con un orden económico justo.

CONCLUSIONES

A la luz de las ponencias y debates se pueden apuntar, a modo de conclusiones, las siguientes ideas con objeto de ser tomadas en consideración en la redacción del proyecto de Declaración:

Necesidad de tener como guía los principios de la Carta de las Naciones Unidas en vista de los desafíos y amenazas a la paz que se plantean en la actualidad.

La realización del derecho a la paz exige la conjunción de los esfuerzos de todos los actores del juego social: el individuo, el Estado, las entidades públicas y privadas y la comunidad internacional.

La desobediencia civil no va en contra del Derecho sino contra situaciones por sí mismas violadoras de la legalidad nacional o internacional o contra leyes injustas contrarias a la ética. La desobediencia civil es aquélla que utiliza, fundamentalmente, medios pacíficos.

La construcción de una cultura de paz debe ser un principio básico de todo sistema educativo en todos los niveles de la enseñanza. La educación para la paz es un deber de los Estados. Corresponde a ellos crear las condiciones necesarias para desarrollar esa cultura de paz, cuyos principios deben estar basados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Educar en derechos humanos significa aspirar a hacer efectivos los derechos humanos en todo el mundo, y no solo en el entorno de cada uno. Ello significa dotar a los ciudadanos de capacidad para “remover” las cosas.

La paz, como principio y como método, debe presidir toda la actividad educadora tanto en las familias como en los centros de enseñanza. Debe sustituirse la pedagogía basada en el terror o el miedo al castigo (lo que constituye siempre un culto a la violencia ya sea física o psicológica) por un aprendizaje libre y participativo, descubriendo con imaginación y con mucho diálogo nuevos mecanismos pedagógicos o sistemas de aprendizaje en los que el alumno se sienta protagonista principal de su propio proceso de educación y formación académica, aprendiendo en la praxis cotidiana esos valores que deben informar su existencia, no como una asignatura más, sino como un ingrediente esencial de su propia personalidad.

De ahí que el uso legítimo de la fuerza debe estar minuciosamente regulado, estableciéndose rigurosamente los límites que han de observar quienes tienen reconocido el uso de las armas en un Estado democrático de Derecho. En este sentido, resulta importante insistir en la formación no sólo científico-técnica del estamento militar, sino también humanista, democrática, ética y jurídica.

Importancia de implicar a la ciudadanía en el análisis y debate de las políticas de defensa, promoviendo una actitud de diálogo no excluyente a todos los niveles, facilitándose a los ciudadanos la máxima información, no sólo de cómo son y qué hacen sus fuerzas armadas, sino sobre todo qué función cumplen y cómo se las debe apoyar para que puedan llevarla a cabo.

Necesidad de que las religiones desarrollen el papel que tienen en promover los principios de paz y entendimiento entre los seres humanos, principios que están en el origen de todas ellas.

Las políticas estatales y locales en relación con los inmigrantes no pueden ser segregacionistas.

A la hora de abordar el fenómeno migratorio los Estados deben tomar en consideración los beneficios que aporta la inmigración en materias tales como aporte a la seguridad social y a la Economía del Estado, aspectos demográficos, etc.

Algunas situaciones que rodean la precariedad en que se encuentran los inmigrantes indocumentados son asimilables a nuevas formas de esclavitud, y ponen

en peligro logros de la sociedad de bienestar. La desregularización del fenómeno migratorio es causa del ascenso de actitudes xenofobas y del deterioro de las relaciones laborales, poniendo en peligro la paz social. Se debe tomar en consideración que un inmigrante indocumentado es también sujeto de derechos.

La inmigración no es un fenómeno coyuntural y pasajero, sino global y permanente. Nos encontramos no ante movimientos de trabajadores sino ante movimientos de población.

Se debe reconocer la importancia de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas en la realización del Derecho humano a la paz, y la necesidad de dotarla de los medios necesarios para que pueda desarrollar su mandato plenamente. La Declaración podría enfatizar la necesidad de que el sistema de Naciones Unidas se implique no solamente en la prevención de conflictos, sino también en la elaboración de estrategias integrales para la consolidación de la paz y recuperación después del conflicto de manera plena y efectiva. Esas tareas no podrán peligrar por falta de recursos, por lo que se requerirá unas fuentes de financiación estables y una coordinación efectiva dentro del sistema.

La realización del derecho humano a la paz requiere no solo establecer medidas para evitar los enfrentamientos, sino también establecer medidas para construir y consolidar la paz.

La lucha contra la violencia, tenga ésta un origen individual, estructural o institucional, constituye un objetivo primordial en la concepción positiva de la paz.

Es imprescindible una propuesta de valores y principios que asuma la centralidad de la persona como fundamento de todo desarrollo verdadero, insistiendo en que desde su dignidad y grandeza hay que someter a juicio todos los sistemas, instrumentos y decisiones políticas, económicas y culturales.

El derecho a la vida implica no sólo la prohibición de la privación arbitraria de la vida, sino que engloba también la protección del derecho humano a vivir con dignidad, asumiendo los poderes públicos la obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección y desarrollo de condiciones de vida dignas, seguridad e integridad de la persona.

La paz no es sólo la ausencia de guerra, sino la realización de un orden social fundado sobre la justicia que tiende progresivamente a la instauración de una operante solidaridad entre las clases sociales y entre los pueblos.

La sustitución de la cultura de guerra por la cultura de paz implica reconocer la incongruencia de intentar construir la paz desde la guerra y de defender la vida mediante su negación.

La defensa del derecho a la paz implica igualmente denunciar formas de violencia de matriz patriarcal y machista que se manifiestan en maltrato y agresión de las personas más desvalidas de la sociedad, como suelen ser las mujeres, los niños y los ancianos.

Las modernas sociedades de consumo facilitan el aprendizaje e interiorización de conductas violentas, evadiéndose de sus consecuencias, olvidando a sus víctimas y soportando casos de verdadera impunidad criminal.