

dCIDOB 108.

Nacions Unides, un model en qüestió.

Les Nacions Unides: balanç i perspectives. Propòsits, principis i virtualitat d'adaptació.

Xavier Pons Rafols

Les Nacions Unides: balanç i perspectives

Propòsits, principis i virtualitat d'adaptació

Xavier Pons Rafols Catedràtic de Dret Internacional Públic, Universitat de Barcelona;
Vicepresident de l'Associació per a les Nacions Unides

Les múltiples i variades activitats de les Nacions Unides desenvolupades –amb totes les seves debilitats i deficiències– al llarg dels darrers 63 anys fan difícil sintetitzar un balanç en unes poques pàgines. Tanmateix, una reflexió sobre la vigència dels propòsits i principis de les Nacions Unides i la virtualitat d'aquesta organització internacional per adaptar-se als canvis en la societat internacional pot ajudar a una millor comprensió del seu significat, del seu abast i de les seves opcions de futur. En tot cas, un enfocament sobre les funcions de les Nacions Unides al segle XXI¹ ha de resultar realista i fer-se sobre les Nacions Unides actualment existents i, per tant, ha de tenir en compte els condicionaments, principalment polítics, que hi ha al darrere de l'enfortiment de l'organització i del multilateralisme que s'hi expressa, com també en relació amb la mateixa reforma de la Carta de les Nacions Unides. Al meu entendre, així és com es posa en relleu la veritable naturalesa política de les Nacions Unides i dels seus mecanismes de funcionament.

Vigència dels propòsits i principis de les Nacions Unides

Els propòsits i principis proclamats el 1945 no han perdut actualitat i pertinència, i continuen sent plenament vigents, el que és atribuïble, en part, al fet que són propòsits i principis de caràcter intemporal i universal. Així ho afirmaren els caps d'Estat i de Govern en la Declaració del Mil·lenni, de l'any 2000, quan van subratllar “la seva adhesió als propòsits i principis de la Carta de les Nacions Unides, que han demostrat ser intemporals i universals”. Més encara, van assenyalar també en aquesta Declaració que, veritablement, “la seva pertinència i la seva capacitat com a

font d'inspiració han augmentat a mesura que s'han multiplicat els vincles i s'ha consolidat la interdependència entre les nacions i els pobles”², reconeixent, per tant, la seva projecció i la seva naturalesa germinal.

Pertinència i vigència que, també en part, es pot atribuir al fet que són promeses que romanen encara incompletes, a causa de les deficiències experimentades en l'activitat de les Nacions Unides, els seus llargs períodes de letargia i les seves greus i periòdiques crisis internes. Tanmateix, en realitat, les situacions de crisi i les dificultats en la consecució dels seus objectius són quasi consubstancials a la mateixa existència d'una organització internacional d'abast universal en un medi –com el de la societat internacional– que continua sent fonamentalment de base interestatal. Per això convé subratllar, en primer lloc, la percepció funcional que presideix la creació d'organitzacions internacionals –i les Nacions Unides ho són–, ens creats pels estats per a l'assoliment de finalitats comunes i per fer efectiva la seva cooperació internacional en la consecució d'aquestes finalitats; aquestes finalitats són el fonament i límit de tota actuació de l'organització internacional. En altres paraules, les Nacions Unides són (han estat i continuen sent) allò que els estats volen que siguin, i fan (han fet i continuaran fent) allò que els estats vulguin que facin.

La creació de les Nacions Unides i les funcions que se li assignen només es poden entendre en el context històric de la seva creació l'any 1945, sota l'impuls de les potències vencedores de la Segona Guerra Mundial. Així, resulta coherent que el principal propòsit de les recentment creades Nacions Unides fos el manteniment de la pau i la seguretat internacionals (article 1.1 de la Carta). Juntament amb aquest propòsit principal s'establien a l'article 2 els principis, és a dir, les pautes de conducta amb les quals hauria de procedir l'organització i els seus estats membres per a la realització

dels propòsits consignats a l'article 1. Entre aquests principis, juntament amb el de la igualtat sobirana dels estats i el compliment de bona fe de les obligacions contraetes de conformitat amb la Carta, convé subratllar –per la seva íntima connexió amb el propòsit principal de l'organització–, el principi que estableix que els estats membres arranjaran les seves controvèrsies per mitjans pacífics (article 2.3) i el que estableix que, en les seves relacions internacionals, els membres de l'organització s'abstindran de recórrer a l'amenaça o a l'ús de la força contra la integritat territorial o la independència política de qualsevol Estat o en qualsevol altra forma incompatible amb els propòsits de les Nacions Unides (article 2.4).

Aquests principis de l'article 2 de la Carta serien al seu torn desenvolupats i ampliat mitjançant la Declaració sobre els principis de Dret Internacional referents a les relacions d'amistat i a la cooperació entre els estats de conformitat amb la Carta de les Nacions Unides, adoptada l'any 1970 en ocasió del vint-i-cinquè aniversari de l'organització³. Tot això, juntament amb la pràctica subsegüent dels estats, permet sostenir, d'una banda, l'afirmació rotunda en el sentit que aquests principis constitueixen els principis fonamentals del Dret Internacional contemporani; i, de l'altra, confirma la percepció interdependent, general i universal dels propòsits i principis de les Nacions Unides.

El caràcter interdependent, general i universal dels propòsits i principis

Presentat el propòsit principal de les Nacions Unides i la seva connexió amb els principis enunciats també a la Carta de les Nacions Unides, convé referir-se ara a la resta dels propòsits i al seu caràcter general, universal i interdependent. En efecte, no és solament el propòsit del manteniment de la pau i la seguretat internacionals –que es configura com el propòsit principal de l'organització– el que s'ha de retenir. La resta de propòsits incorporats a l'article 1 es refereixen, d'una banda, al foment entre les nacions de relacions d'amistat basades en el respecte al principi de la igualtat de drets i al de la lliure determinació dels pobles (article 1.2); de l'altra, a la realització de la cooperació internacional en la solució de problemes internacionals de caràcter econòmic, social, cultural o humanitari, i en el desenvolupament i estímul del respecte als drets humans i a les llibertats fonamentals (article 1.3); i, finalment, amb un caràcter més aviat instrumental, a servir de centre que harmonitzi els esforços de les nacions per assolir aquests propòsits comuns (article 1.4).

Tots aquests propòsits s'han d'entendre, en la lògica dels fundadors de les Nacions Unides, com íntimament relacionats amb el primer i com a condicions complementàries per assolir el manteniment de la pau i la seguretat internacionals. En aquest sentit, no hi ha dubte que la millora de les relacions d'amistat i l'abordatge, mitjançant la cooperació internacional, dels problemes internacionals de caràcter econòmic i social i l'estímul i protecció dels drets humans, es configuren com a objectius complementaris per crear les condicions d'estabilitat i benestar necessàries per permetre l'assoliment de l'objectiu principal. Hi ha, doncs, tres idees principals que cal retenir:

En primer lloc, la del caràcter interrelacionat dels diferents propòsits de les Nacions Unides. Interrelació que només ha fet que créixer des de llavors, en la mateixa mesura també en què el desenvolupament social, cultural i tecnològic ha augmentat exponencialment la multiplicitat de relacions i connexions internacionals de tot tipus en un món cada cop més interdependent. D'una manera solemne ho van proclamar també els caps d'Estat i de Govern amb motiu de la Cimera Mundial 2005 quan van afirmar, en el Document Final, que “la pau i la seguretat, el desenvolupament i els drets humans són els pilars del sistema de les Nacions Unides i les bases de la seguretat i el benestar col·lectius”, reconeixent també que “el desenvolupament, la pau i la seguretat i el drets humans estan vinculats entre si i es reforcen els uns als altres”⁴.

La segona idea que cal retenir és que es tracta de propòsits d'abast general, que redunden en benefici de tota la comunitat internacional i que, a més, estan formulats en termes generals. Una generalització en la formulació que induïx a la interdependència i que té la gran virtualitat de la seva interpretació extensiva i dinàmica. En aquest sentit, el més rellevant és la capacitat amb què es poden derivar, sota formulacions tan genèriques com les utilitzades en l'article 1 de la Carta, no solament poders i competències implícits, sinó també propòsits implícits, de caràcter secundari. Propòsits i competències implícits per a la consecució de les seves finalitats generals que poden estar presents en el moment inicial de creació de l'organització però que també poden suscitar-se, i així ha passat, en moment posteriors, al llarg de la mateixa actuació dinàmica de les Nacions Unides i de la correlativa evolució de la societat internacional, amb l'aparició de nous problemes i de noves necessitats.

La tercera idea és la del caràcter universal dels propòsits de les Nacions Unides i la mateixa universalitat de l'organització. En efecte, les Nacions Unides reuneixen, en el seu moment inicial, un nombre ja important d'estats, però en la Carta s'afirma clarament la seva vocació universal i d'obertura a la resta dels estats. En aquest sentit, tot i que no hi hagi cap diferència en relació amb l'exercici dels seus drets i deures com a membres de les Nacions Unides, cal fer una distinció entre els 51 membres originaris i els membres admesos posteriorment, el que ens serveix per posar en relleu el caràcter universal de l'organització –i, per tant, també dels seus propòsits– que avui reuneix 192 estats membres. Salt quantitatiu que reflecteix, indiscutiblement, la progressiva universalització de la societat internacional que s'operaria, sobretot, com a conseqüència del procés de descolonització; i que té també importants implicacions qualitatives, en posar en relleu una major heterogeneïtat en la societat internacional.

Entenc que aquests tres caràcters dels propòsits i principis de les Nacions Unides –interdependència, generalitat i universalitat– són els elements que han permès a l'organització adequar-se, dinàmicament, als canvis en la societat internacional, a evolucionar en paral·lel a les necessitats funcionals a què havia de respondre i a mantenir una dinàmica pròpia que ha generat repercussions indiscutibles. Això ha fet que, més de 60 anys després de la seva creació, i malgrat les seves limitacions, les Nacions Unides continuïn sent un referent indiscutible i, per consegüent, imprescindibles.

Virtualitat de les Nacions Unides i de la Carta per adaptar-se als canvis

Sota la perspectiva funcional que presideix aquest enfocament, ha de seguir-se de manera conseqüent la idea que, funcionalment, les Nacions Unides tenen una àmplia capacitat dinàmica i evolutiva d'adaptar-se als canvis i als nous reptes, sempre, per descomptat, amb el consens dels seus estats membres. Resulta, doncs, cabdal aquesta idea de la virtualitat de l'organització per adaptar-se als canvis en una societat internacional en constant evolució i que, els darrers 60 anys, ha experimentat notables canvis, tant en les seves relacions polítiques i econòmiques, com en les tecnologies i les perspectives ideològiques, culturals, socials i de tot tipus.

L'adequació de l'organització a tots aquests canvis socials sense necessitat d'haver d'adoptat modificacions de la Carta de les Nacions Unides es pot fonamentar directament en els propòsits i principis. Com hem dit, el seu caràcter interdependent, genèric i universal, justifiquen el constant desenvolupament de l'organització sobre bases pràctiques i la seva mateixa pervivència. Així, per exemple, s'han establert –de manera no prevista en la Carta– operacions de manteniment de la pau i s'han reorientat profundament davant els canvis en la tipologia dels conflictes armats, o s'ha reforçat com a activitat central de l'organització la cooperació al desenvolupament, o s'ha acabat configurant la promoció i protecció dels drets humans com un element central, de caràcter transversal i que ha d'estar present en totes les activitats de les Nacions Unides. Amb aquesta adaptació dinàmica i constant, les funcions de les Nacions Unides continuen sent, en essència, les mateixes que el 1945. Han aflorat i s'han desenvolupat noves preocupacions en la societat internacional, com el medi ambient, l'eradicació de la pobresa, la lluita contra el terrorisme internacional o el desenvolupament sostenible però, fonamentalment, les grans funcions, els grans propòsits de les Nacions Unides, són els mateixos que es reflecteixen en la Carta; i que s'inspiren en els ideals universals de pau, justícia i desenvolupament, que estan en el seu rerefons.

Però les Nacions Unides no sols han sabut adaptar-se, dinàmicament, en el pla de les grans prioritats i de les seves actuacions a una societat internacional en constant evolució. La mateixa estructura administrativa i intergovernamental de l'organització s'ha anat modificant per resultar més eficient i funcional. Així, sense reformar la Carta, han estat in comptables les reorganitzacions fetes en la Secretaria sobre la base dels mateixos poders del Secretari General, o les reorganitzacions que s'han fet de l'estructura orgànica per la via de la creació –en virtut de l'habilitació de l'article 7 de la Carta– dels òrgans subsidiaris que s'han considerat necessaris. Totes aquestes adaptacions no han precisat cap modificació de la Carta ja que aquesta té suficient virtualitat com per permetre a l'organització adaptar-se a les circumstàncies i adequar-se a noves realitats i nous problemes. Es pot afirmar, per tant, que es poden introduir reformes d'alt nivell en l'organització sense necessitat de modificar la Carta però respectant, en tot cas i de manera realista, el pacte polític que està en la base i origen de l'organització.



Tanmateix, és cert que el món ha canviat molt en aquests darrers 60 anys i, especialment, ha canviat molt els últims anys, des de l'11 de setembre de 2001 i com a conseqüència de la guerra i ocupació de l'Iraq. En aquests últims temps, la situació internacional ha erosionat encara més la credibilitat de les Nacions Unides. En comptes d'avançar-se cap a la seva aplicació pràctica –com semblava que podia passar a partir de la fi de la Guerra Freda–, l'organització s'ha vist marginada en les qüestions més importants de caràcter econòmic, s'ha vist sotmesa a l'aplicació de polítiques de doble tracte que li han restat credibilitat,

Tres caràcters dels propòsits i principis de les Nacions Unides –interdependència, generalitat i universalitat– són els elements que han permès a l'organització adequar-se, dinàmicament, als canvis en la societat internacional



i s'ha vist ostentament ignorada en greus i importants conflictes de caràcter internacional en relació amb la pau i la seguretat internacionals. I això ho han fet els seus mateixos estats membres. No obstant això, cal vindicar el paper de les Nacions Unides i afirmar que són encara necessàries i que continua havent un futur per a l'organització i el seu Consell de Seguretat en l'exercici de les seves responsabilitats de manteniment de la pau i la seguretat internacionals. Perquè, malgrat les seves limitacions i imperfeccions, és el marc de què s'ha dotat la comunitat internacional i, en l'estadi actual d'evolució de la societat internacional, no s'entreveuen altres marcs jurídics institucionals diferents que assegurin i facilitin la cooperació multilateral entre estats sobirans. En aquest sentit, les Nacions Unides constitueixen clarament un mirall de la realitat social internacional, i les seves debilitats són reflex de la mateixa estructura i debilitats de la societat internacional.

Realitats polítiques i perspectives de futur

No hi ha cap dubte que les Nacions Unides s'han trobat els darrers anys en una cruïlla decisiva, que la guerra i ocupació de l'Iraq, i la greu fractura que va provocar, han accentuat. Aquesta nova crisi del sistema de l'ONU no és cap novetat, ja que les situacions de crisi, com dèiem, constitueixen quasi l'estat natural d'una organització universal de base interestatal i reflex de les realitats, contradiccions i correlacions de forces i poder de la societat internacional contemporània. Ha fet, però, que es posés d'actualitat, de nou, la qüestió de la reforma de les Nacions Unides. Per això, les enormes expectatives que va generar la Cimera Mundial 2005, en el 60 aniversari de la creació de les Nacions Unides.

Expectatives frustrades pels pobres resultats assolits en aquesta Cimera que tampoc no va poder abordar, amb el rigor necessari, la reforma de la Carta i la millora de la representativitat del Consell de Seguretat. Tanmateix, el Document Final constitueix un text important que, almenys, referma els consensos ja assolits. No resulta regressiu, però tampoc no es va donar el salt endavant que continua sent necessari, ni es van donar avenços substancials en la imprescindible reforma o en els compromisos per assolir els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM). Lamentablement, malgrat la insistència de l'anterior secretari general, Kofi Annan, els líders mundials no van tenir tampoc la capacitat i les mires necessàries per "atrevir-se a complir amb les seves responsabilitats en un món que sabem imperfecte"⁵.

Tenint en compte la generalitat dels seus propòsits, l'amplitud dels seus mandats, la seva representativitat i el caràcter universal dels seus membres i de la seva estructura, els seus vincles amb els diversos sectors de la societat arreu del món i, en definitiva, el "multilateralisme *versus* unilateralisme" que representen, les Nacions Unides estan en una posició privilegiada i única per fer-se escoltar i respectar en qüestions macroeconòmiques, per assumir un paper rector fonamental en la determinació de normes i directrius, per exercir una funció de lideratge en el desenvolupament de marcs de referència i en la resolució dels grans problemes mundials. Tot i que les Nacions Unides no són un super-Estat, ni un ens al marge o per damunt dels estats, aquesta funció d'avantguarda, de lideratge, és necessària i possible, fins i tot, en els termes de la Carta de les Nacions Unides. Cal, però, la voluntat política i l'adhesió dels estats membres i el compliment de les seves responsabilitats individuals i col·lectives establertes en la Carta; han de passar del discurs polític, més o menys consensuat, a la veritable aplicació pràctica; i cal també l'impuls polític i estratègic des de la mateixa Secretaria de les Nacions Unides. En

relació amb aquest darrer aspecte, es pot dir que així ho van fer –malgrat les importants dificultats que van haver d'afrontar– els darrers secretaris generals, Boutros Boutros Ghali i Kofi Annan; transcorreguts dos anys del seu mandat, encara està per veure la visió i la capacitat de Ban Ki-moon per donar aquest fonamental impuls polític i estratègic.

Les Nacions Unides, en definitiva, continuen sent necessàries. Constitueixen l'únic fòrum internacional on els interessos i les ideologies poden confrontar-se les unes amb les altres; on les civilitzacions, en comptes de xocar, poden barrejar-se, dialogar i aliar-se; on les posicions contraposades poden reduir-se, perquè són conegudes i no marginades o ignorades. Ara bé, per a un futur millor de les Nacions Unides s'ha d'anar més enllà en la democratització a fons de les seves institucions, en la renovació dels seus múltiples programes i agències per tal que puguin afrontar els reptes actuals, i en l'obtenció dels recursos financers i humans que garanteixin la coordinació i la major eficàcia de tot el sistema. És a dir, s'ha d'avançar cap a una major representativitat, una major legitimitat i també una major eficiència. Per a tot això, si hi hagués suficient voluntat política, potser seria convenient plantejar-se la convocatòria de la Conferència General dels membres de les Nacions Unides per a la revisió de la Carta, que ja està prevista en el seu article 109.

Pensant en la pau, el desenvolupament i els drets humans no sols s'ha de respectar i fer respectar el Dret Internacional, sinó que també s'ha de refermar, des d'aquesta perspectiva, el paper central i la funció rectora de les Nacions Unides en el sistema internacional. El que ha de guiar els nous plantejaments i les propostes de reforma ha de ser la recerca del consens i la convicció que el marc que ha de regular les relacions internacionals ha de ser un marc multilateral, com el que han significat les Nacions Unides. Al cap i a la fi, i des de la perspectiva que ha guiat aquesta contribució, tot i que existeixin aspectes anacrònics i caducs i algunes estructures polítiques o de composició d'òrgans que s'hagin de reformar, un valor bàsic de la Carta de les Nacions Unides i de l'organització creada per aquesta és el de la seva virtualitat pel canvi, sobre la base de la interdependència, la generalitat i la universalitat dels seus propòsits i principis. Si hi ha voluntat política, si es dona un ampli consens entre els estats, es pot continuar avançant, tant en el compliment i implementació del que es va preveure l'any 1945, com en l'adaptació necessària a les amenaces, reptes i necessitats de la societat internacional del segle XXI. El problema no és l'instrument, sinó l'absència d'una clara voluntat política. ●

Notes

1. He desenvolupat aquestes idees més àmpliament a *Las Naciones Unidas en el siglo XXI: funciones, retos y opciones de futuro*, Agenda ONU, No. 7/2005. P. 239-297.
2. Declaració del Mil·lenni adoptada en la Cimera del Mil·lenni l'any 2000, Resolució 55/2 de l'Assemblea General de 8 de setembre de 2000.
3. Resolució 2625/XXV de l'Assemblea General, de 24 d'octubre de 1970.
4. Resolució 60/1 de l'Assemblea General, de 16 de setembre de 2005.
5. Com demanava Kofi Annan en el seu important i molt suggerent informe *Un concepte més ampli de la llibertat: desenvolupament, seguretat i drets humans per a tothom*, Document A/59/2005.

