

dCIDOB 108.

Nacions Unides, un model en qüestió.

El debat sobre la reforma institucional de les Nacions Unides. De les esmenes a les reformes interpretatives.

Jaume Saura Estapà

El debat sobre la reforma institucional de les Nacions Unides

De les esmenes a les reformes interpretatives

Jaume Saura Estapà Professor titular de Dret Internacional Públic, Universitat de Barcelona; President de l'Institut de Drets Humans de Catalunya

Les Nacions Unides es van crear fa més de 60 anys, en un món de 2.300 milions d'habitants, una setantena d'estats independents i l'objectiu prioritari d'impedir una nova guerra mundial. Sense haver de modificar la seva Carta constitutiva, l'organització ha estat capaç d'actualitzar els seus propòsits en un medi social internacional sempre canviant. Continua essent central el manteniment de la pau i la seguretat internacionals, però en un context molt diferent al de la Guerra Freda; ara els reptes a la seguretat provenen més aviat del terrorisme internacional, de la proliferació nuclear i dels conflictes interns desestructurats. A més, a aquest objectiu s'han incorporat plenament d'altres que la Carta tractava de forma secundària, com ara el desenvolupament socioeconòmic, la protecció dels drets humans i l'acció humanitària; o que senzillament no hi eren presents, com la protecció del medi ambient o la lluita contra la delinqüència transnacional organitzada. Les Nacions Unides han estat i continuen essent el fòrum imprescindible on es tracten amb major legitimitat els grans afers que preocupen la humanitat.

Aquesta constant actualització de les matèries objecte de l'interès de les Nacions Unides, i per extensió de la comunitat internacional, i l'evolució d'aquesta comunitat i dels membres de l'organització, no ha anat acompanyada d'una posada al dia, al mateix ritme, dels principals òrgans que conformen l'organització. A això hi ha contribuït decisivament les seves pròpies dificultats inherents al procés de reforma i revisió formals de la Carta de les Nacions Unides, com també la manca d'interès d'algunes potències en una reforma institucional que pugui modificar l'*statu quo*. Vegem aquestes dificultats, els reptes de la reforma institucional i quins passos s'han donat en aquesta direcció.

Reforma i revisió de la Carta de les Nacions Unides

La reforma institucional de les Nacions Unides passa per dos mecanismes formals alternatius i complementaris. El més senzill és aquell en què les decisions corresponen als mateixos òrgans de l'organització, mitjançant els processos de decisió que estableix la Carta. És el cas de la immensa majoria dels òrgans subsidiaris. En canvi, pel que fa a la composició i competències dels òrgans principals, fins i tot a la seva pròpia existència, cal una modificació formal del text de la Carta, cosa que no és precisament simple des de cap punt de vista.

La Carta preveu uns mecanismes formals de reforma (article 108) i de revisió (article 109) que tenen en comú la necessitat d'una majoria qualificada de dos terços dels membres de l'organització, entre els quals hi ha d'haver necessàriament els cinc membres permanents del Consell de Seguretat. Aquesta és una dada d'importància fonamental per entendre quines reformes institucionals són mínimament factibles i explica l'escàs nombre d'esmenes que ha sofert la Carta de les Nacions Unides des de la seva entrada en vigor fa més de 60 anys. En concret, aquestes modificacions formals del text s'han limitat a l'increment del nombre de membres del Consell de Seguretat (dels 11 originaris als 15 actuals) amb el consegüent canvi en el mecanisme d'adopció de decisions (nou vots) i, per dos cops, del nombre de membres del Consell Econòmic i Social (ECOSOC) (que ha passat successivament de 18 a 27 i a 54 membres).

Ara bé, l'esmena formal de la Carta no és l'única via per assolir reformes institucionals dels òrgans principals. Hi ha també la possibilitat de reformes per via interpretativa, com ara la que s'esdevingué des dels inicis del funcionament del Consell de Seguretat en el sentit que l'exercici del vet per part dels membres permanents s'havia de fer mitjançant el seu vot en contra d'una proposta de resolució, malgrat que de la literalitat de la Carta n'hi hauria d'haver prou amb l'abstenció o la manca de compareixença, ja que l'article 25 de la Carta demana "el vot afirmatiu" d'aquests membres. Aquesta via de revisió, però, té un abast força limitat ja que requereix el consens general dels membres de l'organització i és completament ineficaç per dur a terme reformes respecte de molts aspectes institucionals, com ara en la composició d'un determinat òrgan.

Un altre possible vessant de la reforma institucional de les Nacions Unides ha estat de caràcter burocràtic, el que l'anterior secretari general, Kofi Annan, va anomenar la *renovació* de les Nacions Unides¹. Es tractava de fer més eficient la gestió de l'organització i, tot i que encara hi ha reptes

A continuació ens referirem al debat sobre les reformes institucionals que requereixen una esmena de la Carta, començant per la del Consell de Seguretat, per passar després a detallar algunes reformes que ja s'han produït sense necessitat de modificar el text del tractat constitutiu de l'organització.

La gran reforma pendent: el Consell de Seguretat

La clau de volta de qualsevol modificació de la Carta de les Nacions Unides, fins i tot en els aspectes en què el consens és absolut, rau en l'assoliment d'un consens sobre la forma que ha de tenir el Consell de Seguretat. Amb escasses excepcions, tots els estats membres coincideixen en el fet que el Consell de Seguretat és un òrgan amb una composició massa restringida respecte del total de membres de l'organització i que la definició dels seus membres per-



pendents, la creació en aquell moment de quatre comitès executius en els àmbits de pau i seguretat, afers econòmics i socials, cooperació al desenvolupament i afers humanitaris es pot considerar un encert que ha apaivagat les crítiques contra l'excessiva burocràcia de l'organització.

En definitiva, la reforma de la Carta i de les institucions de les Nacions Unides ha estat a l'agenda de l'organització d'una manera o altra com a mínim des del final de la Guerra Freda. Entre els treballs més recents cal destacar l'informe del Grup d'Alt Nivell nomenat pel secretari general que, tamisat per l'informe d'aquest darrer (Nacions Unides, 2005b), constitueix la base del Document Final de la Cimera de caps d'Estat i de Govern celebrada el 2005 en ocasió del 60 aniversari de l'organització, el qual fa el diagnòstic dels canvis possibles i desitjables en l'actual conjuntura.

manents, fruit de la victòria a la Segona Guerra Mundial, no reflecteix la distribució del poder en les relacions internacionals contemporànies.

Així doncs, el debat sobre la reforma del Consell de Seguretat s'ha centrat, en els darrers 15 anys sobretot, entorn d'una doble qüestió quantitativa i qualitativa: quin increment en termes absoluts ha de tenir la composició del Consell de Seguretat i quina qualitat han de tenir els seus nous membres. També hi ha hagut veus que reclamaven la supressió del dret de vet, o la seva moderació, però aquesta és una exigència que, en el marc d'una reforma que exigeix el vot afirmatiu dels membres permanents del Consell de Seguretat, resulta completament irrealitzable.

La qüestió numèrica ha de tenir en compte la necessitat d'augmentar la legitimitat de l'òrgan sense posar en risc la

seva eficàcia com a òrgan executiu. Així, s'ha passat d'una forquilla que anava des dels 18 membres –propugnada pels Estats Units– fins als 32 –defensada pels països en desenvolupament– a unes xifres entorn dels 25 membres, és a dir, 10 més que en la composició actual.

La qüestió qualitativa és més complexa. A principi dels noranta, quan es va obrir el debat sobre la reforma del Consell de Seguretat, semblava haver-hi consens en el sentit que hi havia dues grans potències econòmiques que havien de tenir un seient permanent en el Consell de Seguretat: Japó i Alemanya, segon i tercer contribuent respectivament, al pressupost de l'organització. Aquest aparent consens va topar amb diversos esculls. D'una banda, l'accentuació del caràcter occidental del Consell i la consegüent exigència d'altres regions del planeta de tenir també una representació permanent en el Consell de Seguretat. De l'altra, les oposicions locals al pretès lideratge regional de les potències escollides per formar part del Consell de Seguretat de manera permanent: Xina i Corea del Sud respecte del Japó; Itàlia respecte d'Alemanya; i, entre les regions

un mandat de dos anys (com fins ara) o amb un mandat de quatre anys, immediatament reelegibles (cosa que els podria fer semipermanents o permanents de facto) o no (com fins ara). La qüestió avui dia roman completament oberta.

En canvi, el que s'ha tractat molt escassament en tots aquests fòrums és la necessitat de redefinir el paper del Consell de Seguretat en l'actual escenari mundial. Si la supressió del vet dels cinc membres permanents actuals és inviable, com a mínim s'hauria d'intentar articular unes pautes que impedissin l'absoluta discrecionalitat, per no dir arbitrarietat, amb què el Consell de Seguretat ha exercit les seves funcions d'acord amb la Carta, particularment en el marc del Capítol VII.

L'article 39 de la Carta dóna plena autoritat al Consell de Seguretat per “determinar” que una situació constitueix una “amença a la pau, una ruptura de la pau o un acte d'agressió”; i, a partir d'aquí, per emprar els mecanismes de sanció que estableix el Capítol VII, incloent-hi l'autorització de l'ús de la força armada. En la seva pràctica, el Consell de Seguretat



L'evolució d'aquesta comunitat i dels membres de l'organització, no ha anat acompanyada d'una posada al dia, al mateix ritme, dels principals òrgans que conformen l'organització

emergents, Argentina i Mèxic davant de la sòlida candidatura del Brasil, o Egipte, Nigèria i Sud-àfrica lluitant per l'escó permanent africà. Aquests països, i d'altres potències mitjanes com Espanya, que temien que s'espaiés la seva participació periòdica en la institució per culpa del lloc permanent que ocuparien les potències esmentades, advocaven, per contra, la figura del membre *semipermanent* o bé directament per no incorporar nous membres permanents i que els nous seients es repartissin de manera equitativa i rotatòria entre les diverses àrees geogràfiques del món.

La Cimera del 60 aniversari de les Nacions Unides va adoptar en aquest punt la proposta oberta del secretari general, en el sentit d'impulsar una ampliació fins a 24 membres, però deixant oberta la tipologia d'estats que s'incorporarien amb aquest increment: permanents (sense dret a vet), no permanents amb

ha estat completament arbitrari en la determinació d'aquestes amenaces: es va inhibir, com si no existissin, durant les guerres del Vietnam o de Txetxènia, per raons que a ningú no se li escapen. En canvi, la negativa d'un estat membre a extraditar dos nacionals acusats de terrorisme (Líbia, 1992) o un cop d'Estat contra un Govern democràticament escollit (Haití, 1994) van provocar sancions econòmiques i diplomàtiques que, en el segon cas, van desembocar en una intervenció militar autoritzada pel Consell de Seguretat.

En aquest sentit, Kofi Annan va intentar portar al debat de la Cimera de 2005 unes directrius internacionals relatives a l'ús de la força, que anaven més enllà del paper del Consell de Seguretat, però que l'incloïen, i que van haver de ser retirades a causa de la rotunda oposició del Govern estatunidenc.

Altres reformes institucionals que requereixen la modificació de la Carta

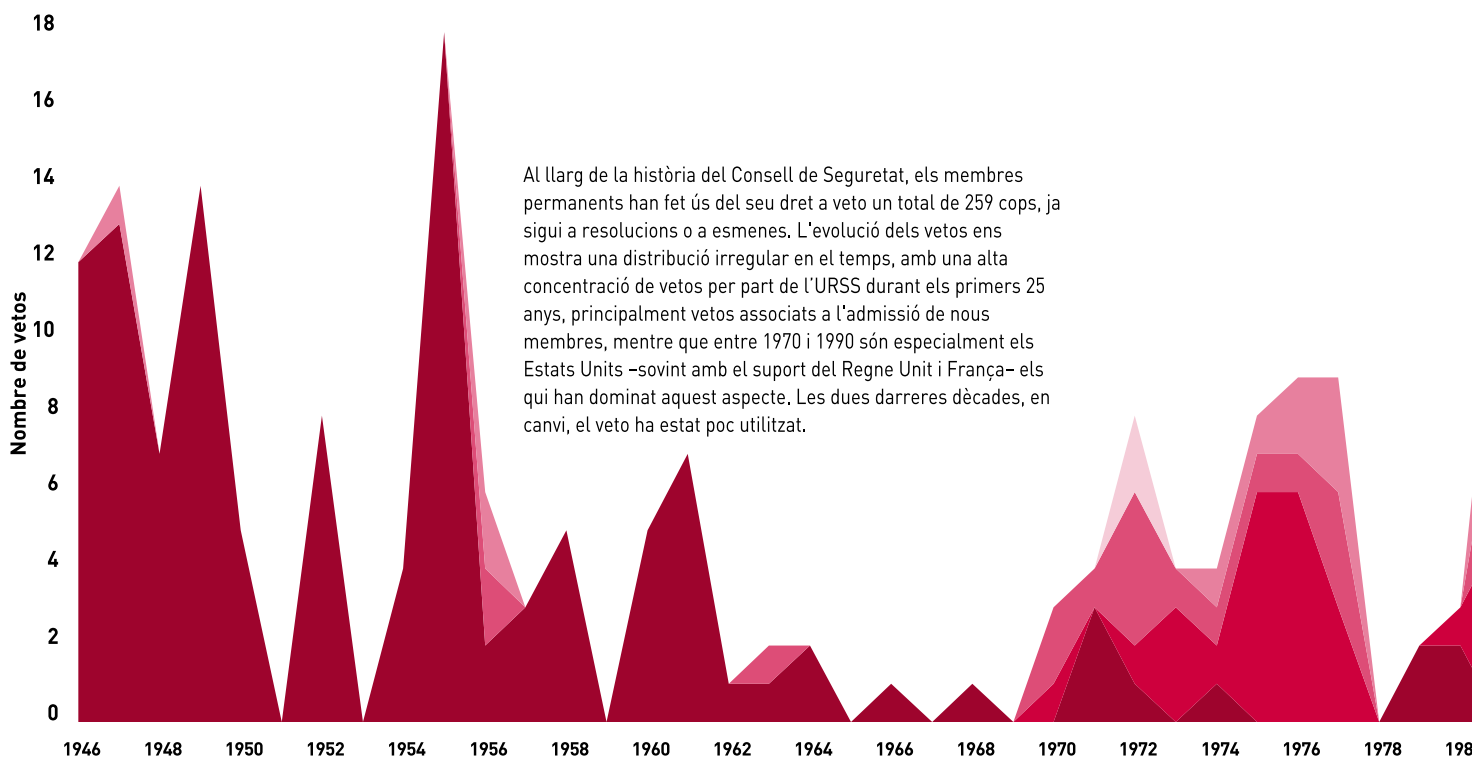
Poc o molt, la resta d'òrgans principals creats per la Carta de les Nacions Unides necessiten una posada al dia que els faci més eficients. Un cas molt especial és el del Consell d'Administració Fiduciària, creat per tal d'administrar els territoris colonials que es trobaven sota *mandat* de la Societat de Nacions i que, amb la independència del darrer territori –Palau, 1993– s'ha quedat literalment sense feina. El 1994 va decidir no tornar-se a reunir amb caràcter ordinari i no ho ha fet de cap altra manera des d'aleshores. Esgotada la seva raó de ser, no queda altre remei que suprimir aquest òrgan principal.

La Cort Internacional de Justícia, per la seva banda, ha tingut una influència quantitativament escassa, però qualitativament

perquè guanyi en agilitat i rapidesa (la sentència en un cas de genocidi instat per Bòsnia contra Sèrbia es va dictar el 2007 després de 13 anys de procediment) i procurar una ampliació en els subjectes amb legitimació activa i passiva per accedir-hi, que en l'actualitat estan restringits als estats sobirans.

En qualsevol cas, l'òrgan principal que més necessita una profunda transformació és l'ECOSOC. Mai no ha pogut tenir el paper que li confia la Carta: ser el *realitzador* de les polítiques de cooperació al desenvolupament *ideades* per l'Assemblea General. Aquesta tasca l'han desenvolupada alguns òrgans subsidiaris que tenen un caràcter complex, com són el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) o la Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament (UNCTAD). A més, la tasca de coordinació del sistema de les Nacions Unides, és a dir, de la família d'organismes especialitzats associats a l'organització (FMI,

Evolució dels vetos al Consell de Seguretat per països (1946-2009)



Elaboració Fundació CIDOB. Fonts: Nacions Unides. *Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the*

molt rica en el desenvolupament de les relacions internacionals durant els darrers 90 anys (si comptem, com cal fer, la jurisprudència de la seva predecessora a la Societat de Nacions). A més, després d'uns anys setanta i principi dels vuitanta en què va ser escassament utilitzada (nou litigis i dos dictàmens en una dècada), la caiguda del mur de Berlín va comportar una certa revitalització de la Cort, que en l'actualitat està emetent de prop de tres o quatre sentències i opinions consultives cada any i que té més d'una desena de casos pendents. Amb tot, cal treballar

UNESCO, OMS, OIT, FAO, etc.)² ha estat també molt deficient. I el pitjor és que sembla que els estats membres han renunciat a aquest objectiu de transformació, atès que no se'n diu ni una paraula al Document Final de la Cimera de 2005. L'ECOSOC hauria d'estar en condicions de tenir un paper director en la política de cooperació al desenvolupament de les Nacions Unides, sota els paràmetres ideològics i operatius marcats per l'Assemblea i deixant l'execució sobre el terreny als òrgans i organismes que ja realitzen aquesta acció.

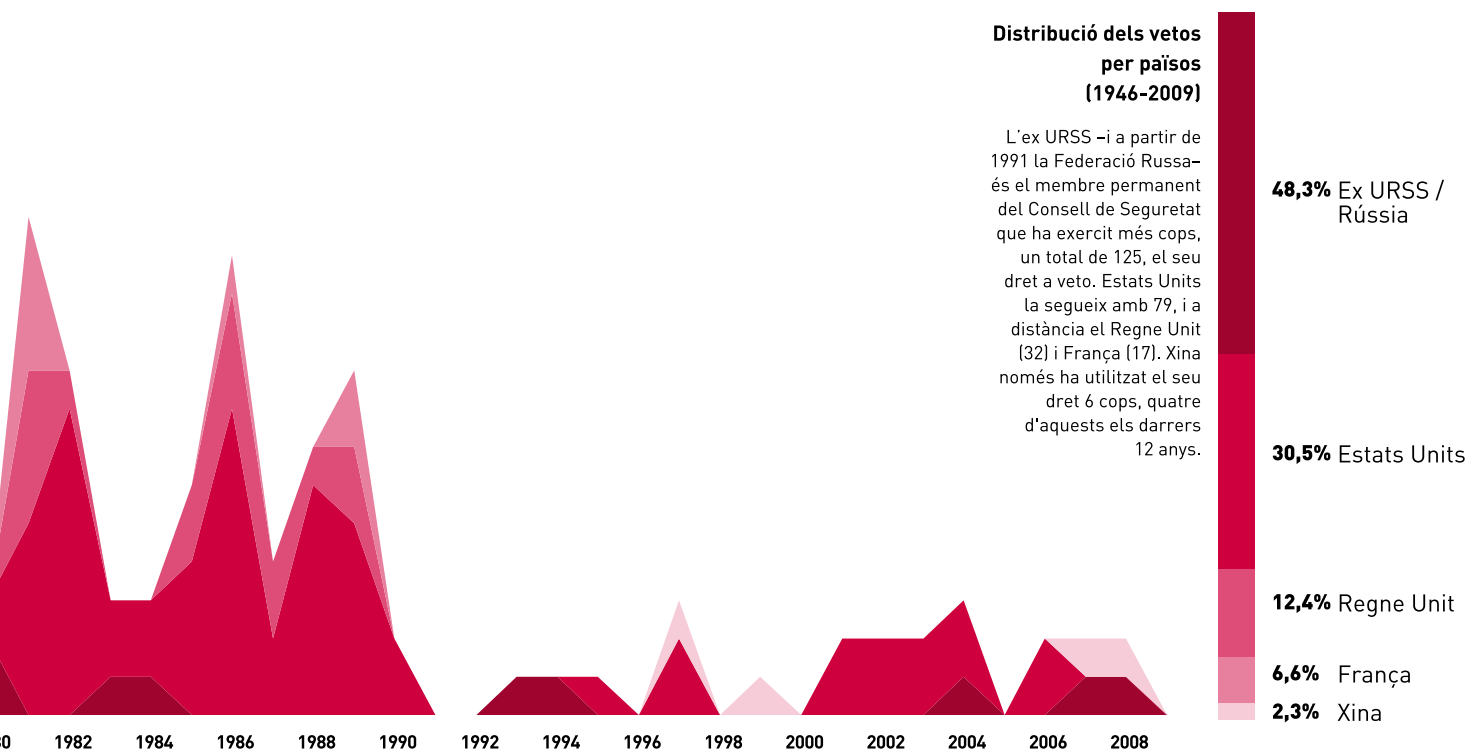
Reformes institucionals recents

En la Cimera del 60 aniversari, els estats membres van assumir el compromís d'establir dos òrgans nous en dos dels àmbits cabdals de la tasca de l'organització: la pau i els drets humans. Aquest compromís es va materialitzar de manera quasi immediata en el cas de la Comissió de Consolidació de la Pau (CCP) (desembre de 2005) i en el del Consell de Drets Humans (març de 2006). Encara pot ser prematur fer una valoració del funcionament de tots dos òrgans, tot i que es poden fer algunes consideracions inicials després de tres anys de posada en funcionament.

La Comissió de Consolidació de la Pau. La CCP es va establir el desembre de 2005 com a òrgan subsidiari, a la vegada, del Consell de Seguretat i l'Assemblea General. Una

ara sempre l'ha obtingut). Es produeix, doncs, una ampliació significativa de la competència del Consell de Seguretat: més enllà del *manteniment* de la pau (absència de guerra), la *consolidació* a què es refereix la Comissió té relació amb reconstrucció i recuperació socioeconòmica, bon govern i Estat de dret, etc.; qüestions que fins ara corresponien a l'ECOSOC i, en última instància, a l'Assemblea General.

Deixant de banda els debats competencials, el paper de la CCP és essencialment de catalitzador de la cooperació internacional adreçada a la consolidació de la pau en l'Estat seleccionat. Cada *configuració-país* identifica amb el Govern de torn les necessitats crítiques que aquest ha de fer front per evitar un nou conflicte i estableix, en forma de conveni –Marc de Cooperació– els compromisos que corresponen als diferents actors implicats en aquesta tasca de consolidació: en primer lloc, i principalment, el mateix Govern;



Security Council and Other Matters related to the Security Council. Assemblea General, Supplement No. 47 (A/58/47). Nova York, 2004; i www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact.htm

fórmula inèdita que posa de manifest les discrepàncies que hi va haver durant la seva gestació respecte del caràcter de l'òrgan. En realitat, aquesta maternitat compartida no pot amagar un superior predicament del Consell de Seguretat sobre la Comissió, tant pel que fa a l'elecció dels seus estats membres (hi són automàticament els cinc permanents, a banda d'altres escollits pel Consell de Seguretat) com respecte de la selecció de *situacions* que entraran a la seva agenda (el Consell de Seguretat no necessita del consentiment de l'Estat afectat, encara que per

després, el sistema de les Nacions Unides, la comunitat internacional en general i altres actors de la societat civil, que també són objecte d'interlocució. El paper de la CCP és, essencialment, d'acompanyament; i tot i que pugui semblar modest, en els països que ha assumit fins ara (Sierra Leone, Burundi i Libèria) ha obtingut alguns èxits significatius. Recentment, la República Centreafricana s'ha afegit a la llista, cosa que ha generat la crítica del caràcter exclusivament africà dels casos treballats.

El Consell de Drets Humans. Per la seva banda, el Consell de Drets Humans és un òrgan cridat a esdevenir principal en l'organització, segurament en substitució del Consell d'Administració Fiduciària, en una futura esmena de la Carta. En el disseny de l'anterior secretari general, hi hauria així tres grans Consells que s'ocuparien dels tres grans àmbits d'actuació de les Nacions Unides (Seguretat, Desenvolupament i Drets Humans). A més, el Consell de Drets Humans ha substituït un òrgan com era la Comissió de Drets Humans, creada l'any 1946 per mandat explícit de la Carta, per la qual cosa tot i no tenir caràcter d'esmena formal de la Carta, sí que es pot considerar un canvi estructural en l'organització.

Dit això, no sembla que el nou Consell estigui satisfent les expectatives que es van dipositar en aquest. L'objectiu de fer un òrgan més eficient, de caràcter executiu, no ha trobat resposta en el nombre de membres que l'integren, que passen de 53 a 47. Tampoc no hi ha cap criteri, més enllà de la distribució geogràfica equitativa, per escollir aquests estats, amb la qual cosa han tornat a entrar països amb uns estàndards misèrrims en aquesta matèria, que el que volen és impedir ser *sancionats* políticament pel nou òrgan. S'ha incrementat el nombre de sessions en què es reuneix el Consell (tres cops l'any) i, sense suprimir res, s'ha establert un nou sistema d'examen periòdic universal pel qual hauran de passar tots i cadascun dels membres de les Nacions Unides cada quatre anys. Una bona idea (l'avaluació de tots els estats sense distinció) que queda diluïda per l'escàs impacte d'un control que, per raons d'agenda, ha de revisar en un informe de 20 pàgines i una única sessió pública de tres hores, tots i cadascun dels compromisos internacionals –convencionals i consuetudinaris– assumits per un Estat.

Una reflexió final

Les Nacions Unides és d'aquelles coses que, si no existissin, s'haurien d'inventar. La comunitat internacional necessita unes Nacions Unides fortes, adaptades als reptes dels nostres temps, on es puguin posar en comú, com a mínim, els afers que vertebraven la coexistència internacional i que tenen a veure amb el manteniment de la pau, el desenvolupament socioeconòmic i el respecte universal dels drets humans. La dificultat extrema de modificar la Carta per esmenar la composició i funcionament del Consell de Seguretat aconsella, en la resta d'àmbits i quan hi hagi consens, actuar de manera pràctica, per mitjà de reformes interpretatives o de facto. I, si cal, amb la creació d'òrgans subsidiaris singulars, com la Comissió de Consolidació de la Pau i el Consell de Drets Humans. Ara bé, per tal que aquestes reformes siguin significatives han de ser valentes i representar veritables salts endavant en la cooperació internacional en els àmbits esmentats. La comunitat internacional no es pot permetre, per fer front als reptes contemporanis, una organització obsoleta i ineficaç. ●

Notes

1. Renovació de les Nacions Unides. Un programa de reforma, de 14 de juliol de 1997.
2. Nota de l'ed.: Fons Monetari Internacional (FMI), Organització de les Nacions Unides per a la Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO), Organització Mundial de la Salut (OMS), Organització Internacional del Treball (OIT), Organització de les Nacions Unides per a l'Alimentació i l'Agricultura (FAO).

Referències bibliogràfiques

- FARAMIÑÁN GILBERT**, Juan Manuel de. *Las necesarias reformas de las Naciones Unidas en un mundo globalizado (en su sesenta aniversario)*. Agenda ONU. No. 7/2005. P. 131-160.
- NACIONES UNIDAS**. *Document final de la Cimera de 2005*. Resolució 60/1 de l'Assemblea General, 24 d'octubre de 2005a.
- NACIONES UNIDAS**. *Un concepte més ampli de la llibertat: desenvolupament, seguretat i drets humans per a tothom*. Informe del Secretari General A/59/2005, 21 de març de 2005b.
- PONS RAFOLS**, Xavier; **OLESTI RAYO**, Andreu i **TORROJA MATEU**, Helena. *La reforma de la Carta de las Naciones Unidas. Informe analítico de la práctica de la organización*, Jornadas sobre el 50 aniversario de las Naciones Unidas. Colección Escuela Diplomática. No. 2. Madrid, 1995.
- RIQUELME CORTADO**, Rosa María. *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*. Madrid: Dykinson, 2000.
- TORROJA MATEU**, Helena. "¿La reforma de las Naciones Unidas? Un problema de lenguaje". A: **BENEYTO**, José M. i **BECCERRIL**, Belén (dirs.) *Una nueva Organización de las Naciones Unidas para el Siglo XXI*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2007.

