

dCIDOB 108. Nacions Unides, un model en qüestió.

Introducció.

Nacions Unides: un model en qüestió

L'11 de febrer de 1945, pocs mesos abans de la finalització de la Segona Guerra Mundial, el president dels Estats Units, Franklin Delano Roosevelt, el primer ministre del Regne Unit, Winston Churchill, i el secretari general del Comitè Central del PCUS, Iósif Stalin, declaren a Ialta (Ucraïna) la seva determinació d'establir una organització internacional per al manteniment de la pau i la seguretat internacionals. Dos mesos més tard, delegats de 50 nacions redacten la Carta de Nacions Unides a San Francisco. El 24 d'octubre, la Carta és ratificada, entre d'altres, pels cinc membres del recent creat Consell de Seguretat. Naixia l'Organització de les Nacions Unides (ONU). Seixanta-quatre anys més tard, l'Assemblea General, màxim òrgan de representació de l'organització, consta de 192 estats membres.

Per aconseguir els seus objectius, les Nacions Unides van centralitzar la seguretat col·lectiva en una estructura, el Consell de Seguretat, que l'havia de garantir. Paral·lelament, es van constituir estructures per fer front a tasques d'organització (Secretaria), de supervisió de territoris fideïcomissaris (Consell d'Administració Fiduciària), de resolució judicial de conflictes (Cort Internacional de Justícia) i d'elaboració de polítiques per a la cooperació i el desenvolupament socioeconòmic (ECOSOC), estructures a partir de les quals ràpidament van originar-se una munió d'òrgans subsidiaris –agències, programes, fons, oficines, departaments, organitzacions, comissions, fòrums, comitès, consells. Amb aquests, es va acabar constituint l'actual sistema de Nacions Unides.

L'ONU va néixer en un moment molt concret, en un món que ràpidament va esdevenir bipolar. Sis dècades més tard, la situació ha canviat. El món d'avui està globalitzat i és, cada cop més, multipolar. Però l'organització, amb una capacitat dinàmica d'adaptació als canvis socials posada de manifest en altres moments, no sembla haver pres consciència de la nova realitat i, afectada per la debilitat del seu finançament, ha estat en molts moments superada per les accions bilaterals d'alguns dels seus estats membres i el paper cada cop més rellevant de les institucions financeres multilaterals. La ineficàcia de l'ONU per aconseguir els seus objectius ha anat creixent alhora que perdia credibilitat entre la ciutadania mundial.

Però les Nacions Unides continuen essent, malgrat les seves limitacions i incoherències, el millor fòrum de representació dels pobles de la terra. L'actual debat es mou entre la seva reforma i la seva refundació. No es qüestionen tant les finalitats per a les quals van ser concebudes com el fet de si representen la millor forma de governabilitat mundial possible. Darrere les Nacions Unides hi ha els estats. Aquests les van crear i aquests defineixen el camí que han de seguir. Les virtuts i els defectes del sistema són reflex de les virtuts i defectes dels seus estats membres. El canvi –superficial o profund– dependrà de la voluntat d'aquests de desprendre's o no d'una quota de la seva sobirania i del seu poder a favor del sistema, per adaptar-lo als reptes i crisis globals del temps present, necessitat d'una governabilitat mundial representativa, eficaç i eficient.

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 estímulo 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 els 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

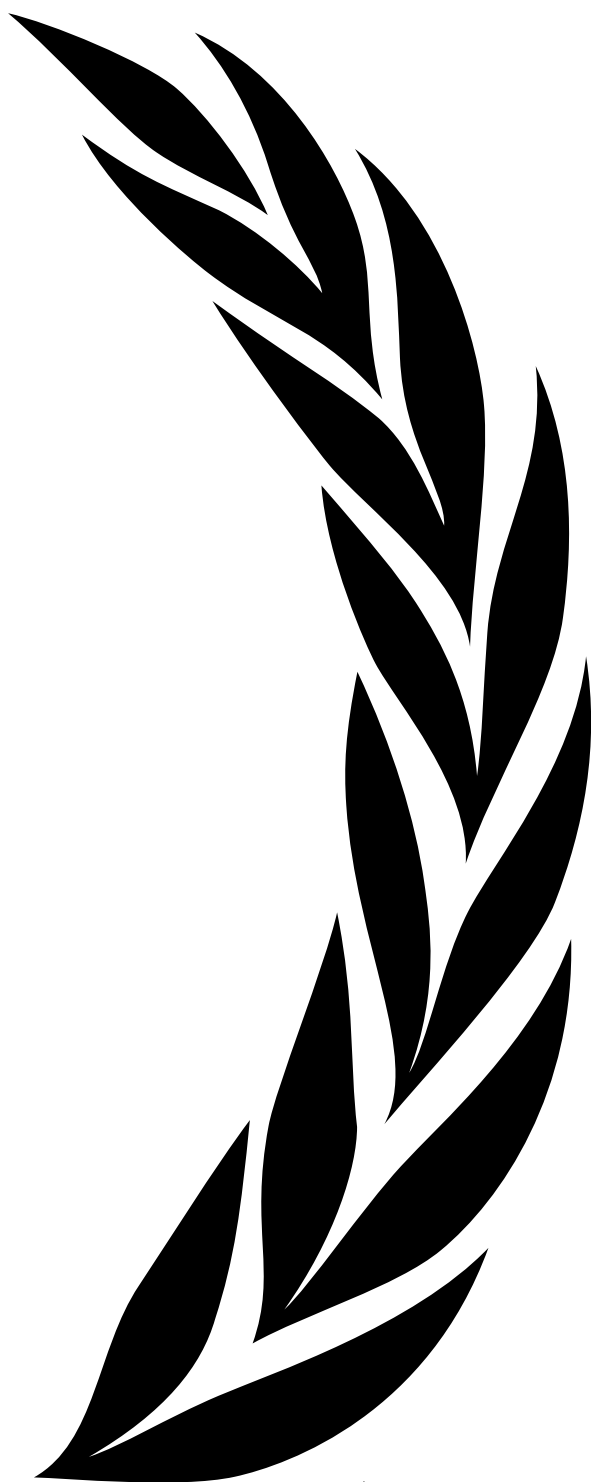
relació amb aquest darrer aspecte, es pot dir que així ho van fer –malgrat les importants dificultats que van haver d'afrontar– els darrers secretaris generals, Boutros Boutros Ghali i Kofi Annan; transcorreguts dos anys del seu mandat, encara està per veure la visió i la capacitat de Ban Ki-moon per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



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 impedisin 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

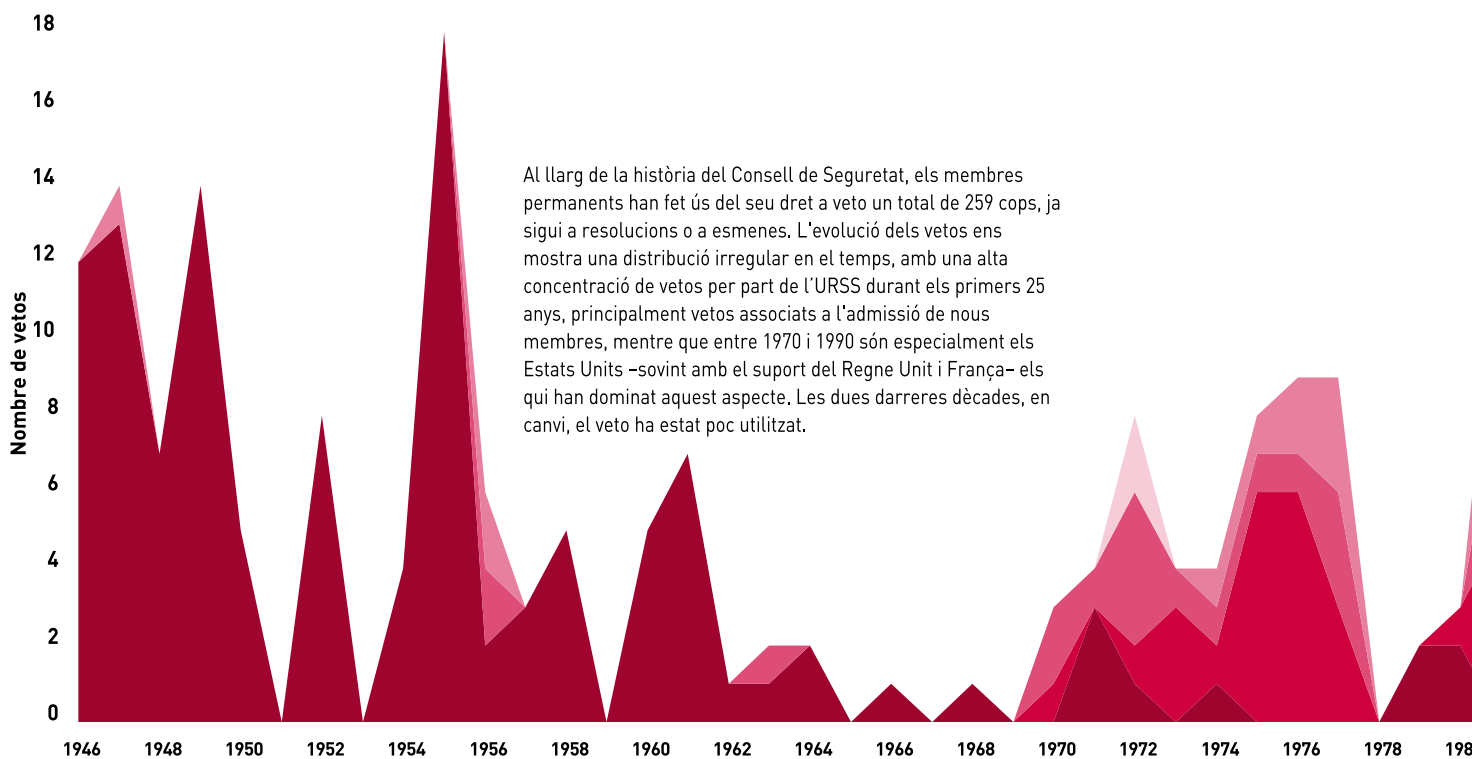
Poc o molt, la resta d'òrgans principals creats per la Carta de les Nacions Unides necessiten una posada al dia que els faci més eficients. Un cas molt especial és el del Consell d'Administració Fiduciària, creat per tal d'administrar els territoris colonials que es trobaven sota *mandat* de la Societat 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.

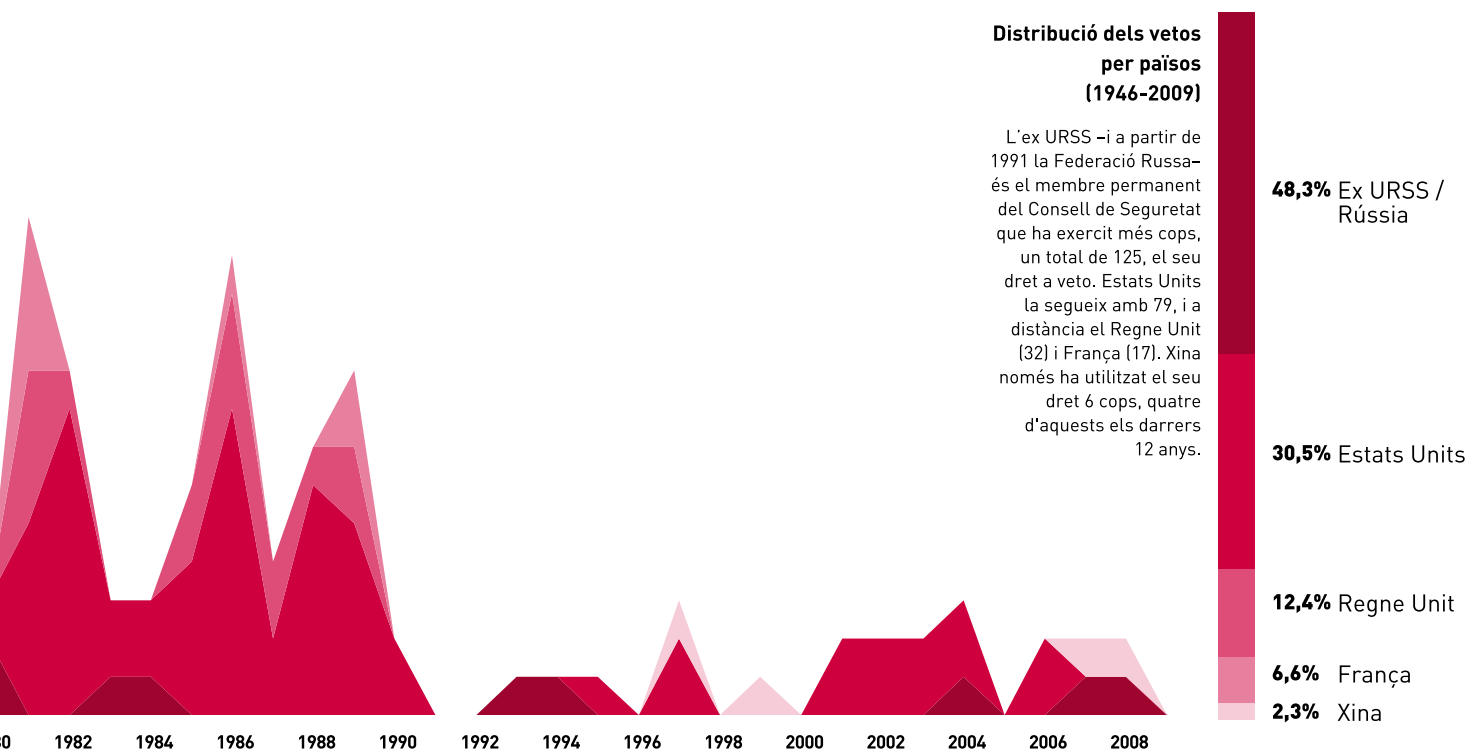
Reformes institucionals recents

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.
- NACIONS UNIDES**. *Document final de la Cimera de 2005*. Resolució 60/1 de l'Assemblea General, 24 d'octubre de 2005a.
- NACIONS UNIDES**. *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.



dCIDOB 108.

Nacions Unides, un model en qüestió.

L'evolució del sistema de seguretat col·lectiva en la postguerra freda.
La contribució de les Nacions Unides al manteniment de la pau i la
seguretat internacionals.

Ángel J. Rodrigo Hernández

L'evolució del sistema de seguretat col·lectiva en la postguerra freda

La contribució de les Nacions Unides al manteniment de la pau i la seguretat internacionals

Ángel J. Rodrigo Hernández Professor titular de Dret Internacional Públic, Universitat Pompeu Fabra

La contribució de les Nacions Unides al manteniment de la pau i seguretat internacionals al llarg de les últimes dècades planteja un bon nombre de qüestions de gran interès i transcendència, com són la legitimitat i possible reforma del Consell de Seguretat, ja que la seva composició ja no respon a la distribució de poder existent en l'actualitat; la pertinença de les normes jurídiques relatives a l'ús de la força i el seu rendiment per fer front a les noves necessitats de seguretat que tenen els estats i fins i tot la comunitat internacional; i els límits polítics i jurídics que té el Consell de Seguretat en el compliment de la seva missió primordial de mantenir la pau internacional.

L'objectiu d'aquest article està limitat a l'examen de l'evolució que el sistema de seguretat col·lectiva que dissenya la Carta de les Nacions Unides ha tingut durant la postguerra freda. Per a això, s'analitzen, d'una banda, alguns trets generals d'aquest sistema: l'exigència de concebre la seguretat com a seguretat col·lectiva, la centralització d'aquesta i l'ampliació dels seus fins de manera que no sigui solament un sistema de seguretat per als estats sinó per a la comunitat internacional. I, de l'altra, se sistematitza la pràctica institucional més rellevant d'aquests últims anys, destacant els diferents tipus d'eines que ha utilitzat el Consell de Seguretat.

El sistema de seguretat col·lectiva de les Nacions Unides

El sistema de seguretat col·lectiva que dissenya la Carta de les Nacions Unides es basa en dos elements bàsics: la prohibició general per als estats de l'amenaça i l'ús de la força en les relacions internacionals i per a qualsevol altre fi incompatible amb els propòsits de les Nacions Unides (article 2.4) excepte en legítima defensa (article 51); i la creació d'un sistema centralitzat de seguretat col·lectiva (capítol VII) en què el Consell de Seguretat té la responsabilitat primordial (article 24).

L'evolució de les relacions internacionals durant la postguerra freda i la globalització de les relacions econòmiques, financeres i humanes han mostrat que les necessitats en matèria de seguretat dels estats i de les persones i grups només es poden afrontar de manera col·lectiva i que la millor opció per a la seva garantia pot ser un sistema centralitzat de seguretat col·lectiva.

Concebre la seguretat com a seguretat col·lectiva. La seguretat s'ha convertit, novament, en una de les principals preocupacions de la comunitat internacional a causa de l'augment de les causes d'inseguretat, de la diferent naturalesa i efectes d'aquestes i de la necessitat de donar resposta a les exigències de seguretat no solament dels estats sinó també de les persones i col·lectivitats.

Els desafiaments actuals a la seguretat, com va destacar el Grup d'Alt Nivell sobre les amenaces, els desafiaments i el canvi creat pel secretari general de les Nacions Unides, tenen alguns trets i efectes diferents als d'èpoques passades ja que algunes amenaces no respecten fronteres, “estan interrelacionades i una amenaça contra algú és una amenaça contra tots”. Aquestes característiques tenen com a conseqüència, en primer lloc, la vulnerabilitat mútua entre estats forts i dèbils, ja que la seguretat dels estats rics i poderosos pot dependre de la capacitat d'altres estats pobres o dèbils per controlar determinades malalties o grups terroristes que poguessin operar en el seu territori. Per això, tots els estats són responsables de la seguretat dels altres. I, en segon lloc, l'autoprotecció té límits, ja que “cap Estat, encara que sigui molt poderós, pot fer-se invulnerable, per si mateix, a les amenaces actuals” (Nacions Unides, 2004: paràgrafs 17-28).

Un sistema centralitzat de seguretat col·lectiva. El complement imprescindible de la renúncia dels estats a l'amenaça i l'ús de la força, excepte en legítima defensa, fou la creació d'un sistema *centralitzat* de seguretat col·lectiva. Aquesta centralització arriba, de forma exclusiva, a poder qualificar una situació com una amenaça per a la pau i seguretat internacionals i a l'autorització de l'ús de la força i, pot incloure també, l'aplicació de les mesures que impliquin l'ús de la força. No obstant això, durant la postguerra freda, aquesta característica fonamental del sistema, la centralització de l'ús de la força armada, ha estat qüestionada i, de vegades, erosionada per alguns estats, organitzacions regionals de seguretat i, fins i tot, per la mateixa pràctica institucional del Consell de Seguretat.

Alguns dels estats més poderosos, en especial estats amb un pretès projecte imperial com l'Administració del president George W. Bush, han actuat de forma unilateral, fins i tot recorrent a la força armada, per satisfer els seus propis interessos nacionals en matèria de seguretat, com ha passat en els casos d'Afganistan i Iraq. Per justificar aquestes conductes han invocat diferents arguments que tenien com a objectiu final ampliar les possibilitats que ofereixen les normes internacionals que regulen l'ús de la força: la pretesa legítima defensa preventiva i les anomenades “autoritzacions implícites” a partir d'una interpretació unilateral i no compartida de les resolucions del Consell de Seguretat (García i Rodrigo, 2004; 2008).

Així mateix, algunes organitzacions regionals de seguretat han emprat l'ús de la força sense la prèvia autorització del Consell de Seguretat en conflictes regionals que afectaven les respectives àrees d'actuació com ha estat el cas de l'OTAN a Kosovo (1999) i de la Comunitat Econòmica d'Estats de l'Àfrica Occidental (CEDEAO) a Libèria (1992) i a Sierra Leone (1997).

La pràctica mateixa del Consell de Seguretat, alhora que mantenia la centralització de la qualificació de les situacions com a possibles amenaces per a la pau i seguretat internacionals i de l'autorització de l'ús de la força –si aquesta fos necessària–, ha contribuït a la descentralització operativa del sistema de seguretat col·lectiva en l'aplicació de la força per part d'algun o alguns estats. Davant la inexistència de forces posades a disposició de les Nacions Unides pels estats mitjançant convenis especials (articles 43), el Consell

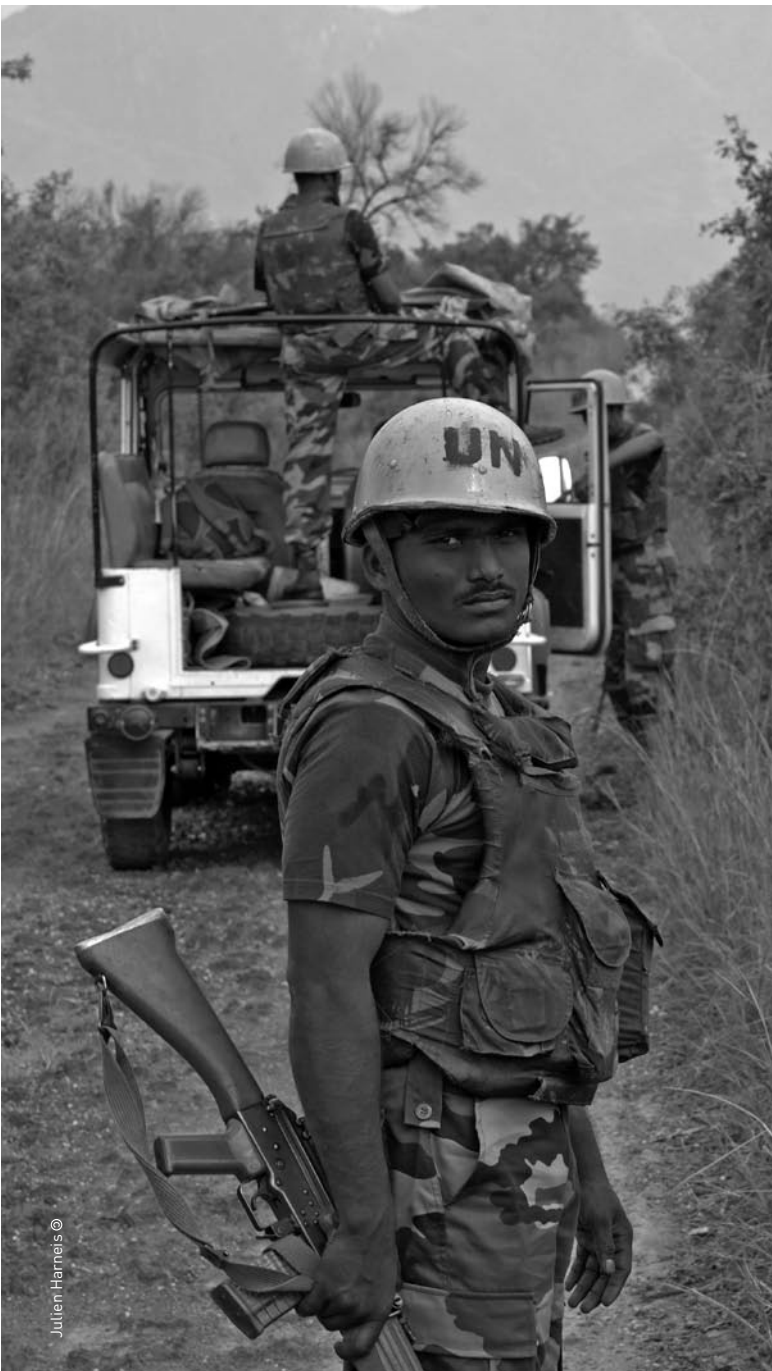
de Seguretat ha autoritzat que fossin forces multinacionals les que exercissin l'ús de la força (Cardona Llorens, 2007: 67-86).

Un sistema centralitzat de seguretat col·lectiva per a la comunitat internacional. El sistema de seguretat col·lectiva de les Nacions Unides tenia com a objectiu principal mantenir la pau i seguretat internacionals proporcionant seguretat als estats i ajudant a garantir “la integritat territorial o la independència política de qualsevol Estat”. Aquesta concepció territorial tradicional de la seguretat suposava donar prioritat a la seguretat dels estats respecte a la de les persones, respecte a la seguretat humana. No obstant això, durant la postguerra freda, es va produir una evolució en la concepció de la seguretat, estimulada, a més, pel canvi en la concepció de la sobirania. Aquesta ha passat de ser entesa com un conjunt de drets que permeten als estats el *control* sobre la població i el territori per concebre-la també com una *responsabilitat*. Aquest canvi suposa que cada Estat té la responsabilitat principal de protegir no solament el seu territori sinó també la seguretat i la vida dels seus ciutadans i de promoure el seu benestar i que, subsidiàriament, quan un Estat no pugui o no vulgui exercir la seva *responsabilitat de protegir*, o sigui ell mateix el causant de la violència i dels crims, la comunitat internacional té l'obligació de protegir les persones que es troben en perill (ICISS, 2001). Per a aquesta finalitat, al llarg d'aquests gairebé 20 anys, el Consell de Seguretat ha adoptat mesures de diferent tipus, incloses les que impliquen l'ús de la força armada, per a la protecció de persones i grups que estaven sent objecte de violacions greus i massives de drets fonamentals per part d'altres grups existents en el seu Estat o, fins i tot, per òrgans del mateix Estat del qual formaven part. En resum, en aquests anys el sistema de seguretat col·lectiva s'ha anat transformant no solament en un instrument per a la seguretat territorial dels estats sinó també per a la seguretat humana de persones i grups, en definitiva, en un instrument al servei de la comunitat internacional.

La pràctica institucional del sistema de seguretat col·lectiva

La pràctica institucional derivada del funcionament del sistema de seguretat col·lectiva a partir de la fi de la Guerra Freda es pot caracteritzar per tres trets principals: l'ampliació de la noció d'amenaça per a la pau i seguretat internacionals; l'increment del nombre i varietat de mesures utilitzades pel Consell de Seguretat; i per la creació d'òrgans subsidiaris per supervisar l'aplicació de les mesures adoptades en les seves resolucions.

L'ampliació de la noció d'amenaça. Un dels elements essencials que permeten el funcionament del sistema centralitzat de seguretat col·lectiva és la competència exclusiva del Consell de Seguretat per determinar l'existència d'una amenaça per a la pau i seguretat internacionals (article 39). Aquesta competència representa la centralització de la qualificació de les situacions i permet l'activació del sistema de seguretat col·lectiva i el recurs a les mesures que siguin més apropiades i necessàries que possibilita



Julien Harnais ©

El complement imprescindible de la renúncia dels estats a l'amenaça i l'ús de la força, excepte en legítima defensa, fou la creació d'un sistema centralitzat de seguretat col·lectiva

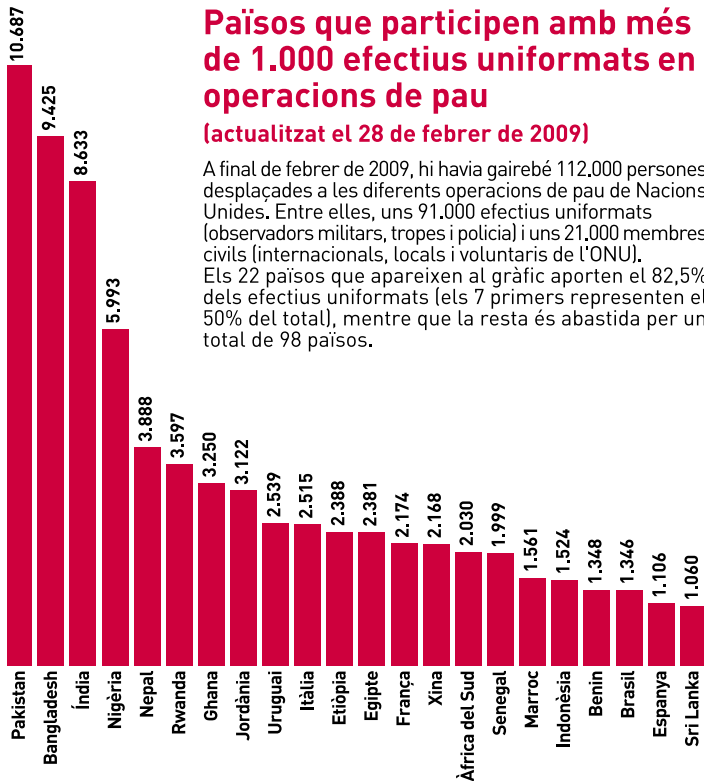
el Capítol VII de la Carta de les Nacions Unides. Aquesta facultat exclusiva de qualificació de les situacions que té el Consell de Seguretat té una gran importància perquè suposa la clau que obre el sistema i el Capítol VII. Aquestes qualificacions són actes jurídics d'un òrgan polític que gaudeix d'àmplia discrecionalitat però que ha de procedir d'acord amb els propòsits i principis de les Nacions Unides (article 24.2), per la qual cosa tenen límits jurídics i són susceptibles de control jurídic.

A partir del final de la Guerra Freda, el Consell de Seguretat va qualificar de forma expressa com a amenaces per a la pau i seguretat internacionals problemes i situacions ben diferents dels tradicionals. En aquest sentit, juntament amb situacions que suposaven una amenaça o trencament de la pau de caràcter intergovernamental i territorial com la invasió per forces militars d'un Estat (Iraq) del territori d'altre (Kuwait) [resolució 660 (1990)], el Consell de Seguretat ha qualificat com a amenaça altres situacions que no tenen un caràcter estrictament interestatal com són: el terrorisme internacional, entre altres en les resolucions 1368 (2001) respecte als atemptats de l'11-S, 1456 (2003) amb caràcter general i 1530 (2004) respecte als atemptats de Madrid; la proliferació d'armes de destrucció massiva [resolució 1540 (2004)]; les violacions sistemàtiques de les llibertats civils per part del règim il·legal *de facto* de caràcter militar que havia enderrocat el Govern democràtic d'Haití [resolució 940 (1994)]; el flux de refugiats com un dels elements determinants per considerar la situació de Kosovo com una amenaça [resolució 1199 (1998)]; els incidents de pirateria i robatori a mà armada contra vaixells en aigües territorials de Somàlia i a alta mar davant de les seves costes com un element que agreuja la situació, ja considerada una amenaça per a la pau [resolucions 1816 (2008) i 1838 (2008)]; les violacions sistemàtiques i generalitzades del Dret internacional humanitari, amb la inclusió d'"assassinats en massa i la continuació de la depuració ètnica" a l'ex Iugoslàvia [resolució 808 (1993)] o altres violacions del dret a la vida o la propietat, inclosa "la matança de membres d'un grup ètnic amb la intenció de destruir-lo tot o en part" a Rwanda [resolució 918 (1994)].

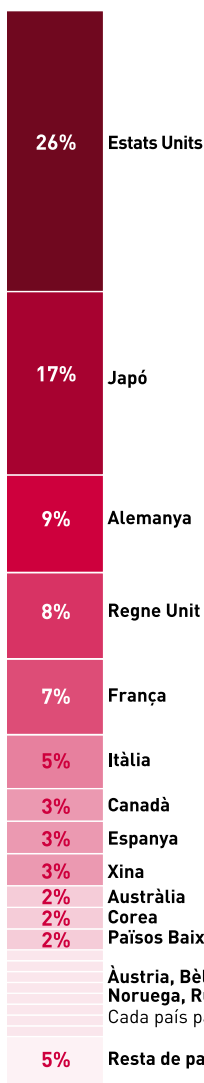
L'increment de les mesures adoptades pel Consell de Seguretat. En aquest període, el Consell de Seguretat ha estat més actiu que mai, no solament en termes quantitius sinó també qualitius, ja que ha triplicat el nombre de resolucions adoptades des de 1989, ha imposat més de 16 règims de sancions i ha diversificat el tipus d'eines utilitzades per mantenir la pau i seguretat internacionals en les diferents situacions a les quals ha hagut de fer front. Té un especial interès l'enriquiment de l'arsenal de tècniques que el Consell de Seguretat ha utilitzat. Algunes són el resultat de l'adaptació i evolució de les ja utilitzades anteriorment i altres han estat creades *ex novo*.

Adaptació i evolució de mesures ja utilitzades. Algunes de les mesures tradicionals, com les sancions i les operacions per al manteniment de la pau, han estat adaptades per fer front a les noves necessitats.

Els primers règims de *sancions* imposats pel Consell de Seguretat durant els primers anys noranta, com els d'Iraq i de l'ex Iugoslàvia, tenien un caràcter general i van provocar



A final de febrer de 2009, hi havia gairebé 112.000 persones desplaçades a les diferents operacions de pau de Nacions Unides. Entre elles, uns 91.000 efectius uniformats (observadors militars, tropes i policia) i uns 21.000 membres civils (internacionals, locals i voluntaris de l'ONU). Els 22 països que apareixen al gràfic aporten el 82,5% dels efectius uniformats (els 7 primers representen el 50% del total), mentre que la resta és abastida per un total de 98 països.



Contribució al pressupost de les operacions de manteniment de la pau

(actualitzat l'1 de gener de 2008)

Tots els estats membres de l'ONU comparteixen els costos de les operacions de manteniment de la pau. L'Assemblea General reparteix aquests costos en funció d'una escala especial de gravàmens, que considera la situació econòmica relativa dels estats membres. Als membres permanents del Consell de Seguretat se'ls requereix una contribució proporcionalment més gran en coherència a la seva major responsabilitat en el manteniment de la pau i seguretat internacionals. Molts països aporten voluntàriament recursos addicionals en forma de transport, equipaments, personal i contribucions financeres que van més enllà de la part que els tocava en el repartiment acordat.

Pressupost total (1 de juliol de 2008 a 30 de juny de 2009): 7.058 milions de dòlars

FNUOS

Força de Nacions Unides d'Observació de la Separació (Alts del Golan)
 Resolució del Consell de Seguretat: 350 (1974)
 Establiment: juny 1974
 Personal destinat: 1.176 (1.041 uniformats i 135 civils)
 Pressupost: 47,9 milions \$ (0,68% del total)

UNFICYP

Força de Nacions Unides per al Manteniment de la Pau a Xipre
 Resolució del Consell de Seguretat: 186 (1964)
 Establiment: març 1964
 Personal destinat: 1.072 (927 uniformats i 145 civils)
 Pressupost: 57,4 milions \$ (0,81% del total)

UNMIK

Missió d'Administració Provisional de Nacions Unides a Kosovo
 Resolució del Consell de Seguretat: 1.244 (1999)
 Establiment: juny 1999
 Personal destinat: 2.179 (151 uniformats i 2.028 civils)
 Pressupost: 207,2 milions \$ (2,94% del total)

MINURSO

Missió de Nacions Unides per al Referèndum del Sàhara Occidental
 Resolució del Consell de Seguretat: 690 (1991)
 Establiment: abril 1991
 Personal destinat: 481 (210 uniformats i 271 civils)
 Pressupost: 47,7 milions \$ (0,68% del total)

MINUSTAH

Missió d'Estabilització de Nacions Unides a Haití
 Resolució del Consell de Seguretat: 1.542 (2004)
 Establiment: juny 2004
 Personal destinat: 10.950 (9.049 uniformats i 1.901 civils)
 Pressupost: 601,6 milions \$ (8,52% del total)

UNMIL

Misió de Nacions Unides a Libèria
 Resolució del Consell de Seguretat: 1.509 (2003)
 Establiment: setembre 2003
 Personal destinat: 13.633 (11.963 uniformats i 1.670 civils)
 Pressupost: 631,7 milions \$ (8,95% del total)

ONUCI

Operació de Nacions Unides a Côte d'Ivoire
 Resolució del Consell de Seguretat: 1.528 (2004)
 Establiment: abril 2004
 Personal destinat: 10.605 (9.220 uniformats i 1.385 civils)
 Pressupost: 497,5 milions \$ (7,05% del total)

MINURCAT

Missió de Nacions Unides a la República Centreafricana i al Txad
 Resolució del Consell de Seguretat: 1.778 (2007)
 Establiment: setembre 2007
 Personal destinat: 901 (288 uniformats i 613 civils)
 Pressupost: 315,1 milions \$ (4,46% del total)

FPNUL

Força Provisional de Nacions Unides al Líban

Resolució del Consell de Seguretat: 425/426 (1978) i 1.701 (2006)
 Establiment: març 1978
 Personal destinat: 13.701 (12.738 uniformats i 963 civils)
 Pressupost: 681,0 milions \$ (9,65% del total)

ONUVT

Organisme de Nacions Unides per a la Vigilància de la Treva (Pròxim Orient)

Resolució del Consell de Seguretat: 50 (1948)
 Establiment: maig 1948
 Personal destinat: 378 (148 uniformats i 230 civils)
 Pressupost: 66,2 milions \$ (0,94% del total)

ONUMIG

Missió d'Observadors de Nacions Unides a Geòrgia

Resolució del Consell de Seguretat: 858 (1993)
 Establiment: agost 1993
 Personal destinat: 456 (147 uniformats i 309 civils)
 Pressupost: 36,1 milions \$ (0,51% del total)

UNMIS

Missió de Nacions Unides al Sudan

Resolució del Consell de Seguretat: 1.590 (2005)
 Establiment: març 2005
 Personal destinat: 13.489 (9.999 uniformats i 3.490 civils)
 Pressupost: 858,8 milions \$ (12,17% del total)

UNAMID

Operació Híbrida de la Unió Africana i Nacions Unides a Darfur

Resolució del Consell de Seguretat: 1.769 (2007)
 Establiment: juliol 2007
 Personal destinat: 17.673 (15.179 uniformats i 2.494 civils)
 Pressupost: 1.569,0 milions \$ (22,23% del total)

MONUC

Missió de Nacions Unides a la República Democràtica del Congo

Resolució del Consell de Seguretat: 1.279 (1999)
 Establiment: novembre 1999
 Personal destinat: 22.133 (18.411 uniformats i 3.722 civils)
 Pressupost: 1.243,0 milions \$ (17,61% del total)

Operacions de manteniment de la pau en curs

(actualitzat el 31 de gener de 2009)

El personal uniformat inclou observadors militars, tropes i policia; el personal civil inclou civils internacionals, locals i voluntaris de Nacions Unides.

El pressupost assenyalat és per al període de l'1 de juliol de 2008 al 30 de juny de 2009.

UNMOGIP

Grup d'Observadors Militars de Nacions Unides a l'Índia i Pakistan

Resolució del Consell de Seguretat: 47 (1948)
 Establiment: gener 1949
 Personal destinat: 113 (43 uniformats i 70 civils)
 Pressupost: 17,0 milions \$ (0,24% del total)

UNMIT

Missió Integrada de Nacions Unides a Timor-Leste

Resolució del Consell de Seguretat: 1.704 (2006)
 Establiment: agost 2006
 Personal destinat: 2.888 (1.535 uniformats i 1.353 civils)
 Pressupost: 181,0 milions \$ (2,56% del total)

× Missions polítiques especials i oficines de suport a la construcció de la pau

Les 16 operacions de manteniment de la pau de Nacions Unides actives actualment depenen del Departament d'Operacions de Manteniment de la Pau (DPKO), òrgan subsidiari del Consell de Seguretat. Paral·lelament, s'estableixen missions polítiques especials i oficines de suport a la construcció de la pau, amb l'objectiu de proveir d'una plataforma de diplomàcia preventiva per ajudar a prevenir i per resoldre conflictes o per construir una pau perdurable en països que han sortit de guerres civils.

Actualment, hi ha 12 d'aquestes missions, 10 de les quals depenen del Departament d'Afers Polítics de la Secretaria de Nacions Unides (DAP), mentre que les altres dues –BINUB i UNAMA– ho fan del mateix DPKO. Per al total de les 12 missions hi ha destinats uns 3.500 efectius, un 10% dels quals és personal uniformat. Aquestes missions es distribueixen per Àfrica: UNPOS (Somàlia), UNOGBIS (Guinea-Bissau), BONUCA (República Centreafricana), UNOWA (Àfrica Occidental), UNIPSIL (Sierra Leone) i BINUB (Burundi); Àsia Central i Meridional: UNAMA (Afganistan), UNMIN (Nepal) i UNRCCA (Àsia Central i Orient Mitjà); i el Pròxim Orient: UNSCO (Pròxim Orient), UNSCOL (Líban) i UNAMI (Iraq).

importants problemes derivats de la seva ineficàcia causada per motius diversos; de l'impacte humanitari sobre la població civil a la qual perjudicaven de forma directa alhora que la convertien en estatge de les elits governants que no solament no es veien afectades sinó que resultaven reforçades; i dels perjudicis ocasionats a tercers estats que mantenien relacions econòmiques intenses amb els estats sancionats. Per això, a final dels anys noranta, després d'un període de reflexió al Consell de Seguretat, aquest va adoptar les esmentades "sancions selectives" que es caracteritzen per la reducció de l'àmbit subjectiu d'afectats mitjançant la identificació de les persones, grups o entitats sancionats; i per la reducció de l'àmbit material de les sancions, limitant-les únicament a mesures financeres, o a determinades restriccions comercials d'alguns productes (diamants, petroli, fusta, etc.) i de serveis; o a restriccions de viatges i de tràfic aeri, o de reducció de relacions diplomàtiques, entre altres. A més, en alguns casos, davant dels incompliments constatats i repetits d'aquestes sancions, el Consell de Seguretat ha imposat "sancions secundàries" contra els responsables.

Les Operacions de Manteniment de la Pau (OMP) –des de la seva aparició el 1956 amb la creació de la Força d'Urgència de les Nacions Unides (FUNU) per a la supervisió del cessament de les hostilitats al Canal de Suez–, havien augmentat en nombre i, per l'absència de regulació expressa a la Carta, es regien per les regles bàsiques incloses en l'acord polític de 1962: responsabilitat principal del Consell de Seguretat, consentiment dels estats part afectats, imparcialitat i possibilitat d'usar la força només en legítima defensa. A partir del final de la Guerra Freda s'ha produït un relançament que, d'acord amb el professor Jorge Cardona, es caracteritza per la seva universalització, ja que s'estén a tots els continents; per la seva utilització per a tots tipus de conflictes –ja siguin internacionals o interns– i per l'assignació de noves funcions. En aquests anys, s'han prorrogat o creat noves OMP per mantenir la pau després de la fi de conflictes armats de caràcter internacional però, sobretot, en conflictes interns com a Angola la UNAVEM I i la UNAVEM II, a Amèrica Central (a Nicaragua l'ONUCA, a Guatemala la MINUGUA i a El Salvador, l'ONUSAL), a Cambotja la MIPRENUC i l'APRONUC, a l'ex Iugoslàvia la UNPROFOR, a Somàlia l'ONUSOM I i l'ONUSOM II, a Rwanda la MONUOR i la MINUAR, a Libèria la MINUL i a Haití la MANUH i la MINUHA, entre d'altres¹.

L'evolució de les OMP en aquest període ha suposat, a més, una ampliació de les funcions tradicionals d'interposició, supervisió de la fi de les hostilitats i observació militar. S'han atribuït als mandats de les OMP creades al llarg d'aquests anys funcions com la desmobilització i reinserció d'antics combatents, recollida i destrucció d'armes, prestació i distribució d'ajuda humanitària, assistència electoral, protecció dels drets humans de la població civil local, vigilància i manteniment de l'ordre públic en els territoris i comunitats locals en què estan desplegadas, desminat, etc. (Cardona Llorens, 2003: 757-869).

No obstant això, l'increment i evolució de les OMP ha hagut de fer front a greus dificultats derivades de l'absència de voluntat de pau entre les faccions o grups combatents, els anomenats grups de "sabotejadors de la pau" que, en ocasions, han contribuït al fracàs d'algunes de les OMP. Aquestes dificultats i la necessitat

d'adaptació al nou context i necessitats en què operen ha suscitat importants reflexions en el si de les Nacions Unides, com són les contingudes en els informes del secretari general de Nacions Unides *Un Programa de Pau i Suplement a un Programa de Pau* i, sobretot, en l'informe del Grup sobre les Operacions de Pau de les Nacions Unides, el conegut com a *Informe Brahimi*². Algunes de les conclusions essencials han estat la necessitat de reforçar els poders de les OMP, atorgar mandats més clars i amplis, tenir una estratègia de sortida i la possibilitat d'autoritzar l'ús de la força a l'operació per defensar el compliment del seu mandat.

L'adopció de nous tipus de mesures. Juntament amb aquestes mesures, el Consell de Seguretat ha fet ús de noves eines de naturalesa diferent per al manteniment de la pau i seguretat: mesures de caràcter legislatiu, de caràcter judicial, administració de territoris i mesures d'un altre tipus.

El Consell de Seguretat ha utilitzat resolucions legislatives en què es creen normes generals de conducta, de les quals es deriven obligacions per a tots els estats de la comunitat internacional per fer front a algunes de les noves amenaces per a la pau. Aquest és el cas de la resolució 1373 (2001) sobre terrorisme internacional i de la resolució 1540 (2004) sobre les noves amenaces derivades de la proliferació d'armes de destrucció massiva.

El Consell de Seguretat ha recorregut també, ja sigui de forma directa o indirecta, a eines de caràcter judicial per mantenir la pau i seguretat internacionals en determinades situacions. Per a això, ha creat el Tribunal Penal per a l'ex Iugoslàvia per mitjà de la seva resolució 827 (1993) i el Tribunal Penal per a Rwanda per mitjà de la resolució 955 (1994) per tal de jutjar individus presumptament responsables de crims de genocidi, crims contra la humanitat i crims de guerra comesos en el marc de situacions qualificades com a amenaces per a la pau (la desintegració de Iugoslàvia i les matances de civils a Rwanda). A més, de forma indirecta, mitjançant la resolució 1593 (2003), ha recorregut al Tribunal Penal Internacional en remetre la situació de Darfur (Sudan) des de l'1 de juliol de 2002 al Fiscal d'aquest per tal que, si existeixen motius suficients, s'activi la jurisdicció del Tribunal per jutjar les persones presumptament responsables de crims sobre els quals aquest té competència.

En determinades situacions que suposaven un perill per a la pau internacional, el Consell de Seguretat ha adoptat resolucions que estableixen el marc jurídic bàsic per a l'administració internacional d'alguns territoris. És a dir, ha previst la possibilitat que organitzacions internacionals puguin exercir competències legislatives, executives i judicials per a l'administració de territoris, com han estat els casos de Kosovo [resolució 1244 (1999)] i de Timor Oriental [resolució 1272 (1999)] (Aznar Gómez, 2008). Amb aquesta finalitat, entre d'altres vinculades a la consolidació de la pau, per mitjà de sengles resolucions, el Consell de Seguretat [resolució 1645 (2005)] i l'Assemblea General (resolució 60/180, de 20 de desembre de 2005) han creat un nou òrgan subsidiari, la Comissió de Consolidació de la Pau (CCP).

El Consell de Seguretat ha utilitzat també altres eines no previstes en la Carta com la interpretació evolutiva de la noció de crims de guerra, per mitjà de la resolució 1820 (2008), per in-

cloure en l'esmentada noció els actes de violació i altres formes de violència sexual amb les persones (paràgraf 4). També va determinar la *frontera* entre l'Iraq i Kuwait (resolució 689 [1991], paràgraf 2) i va establir la *responsabilitat* de l'Iraq pels danys produïts en la seva invasió a Kuwait, inclosos els provocats al medi ambient i els recursos naturals (paràgraf 16).

La creació d'òrgans subsidiaris de supervisió. Un altre dels trets principals de la pràctica del Consell de Seguretat en aquests anys ha estat la creació d'un bon nombre d'òrgans subsidiaris per supervisar i reforçar l'aplicació de les mesures adoptades en les seves resolucions amb la finalitat de millorar la seva eficàcia. Aquesta pràctica es pot explicar com a conseqüència de la creació de normes generals de conducta de les quals es deriven obligacions per a tots els estats mitjançant les seves resolucions legislatives; per la quantitat i complexitat dels règims de sancions imposats i per la vigència d'aquestes mesures, legislatives i coercitives, durant llargs períodes de temps.

Per reforçar l'aplicació de les mesures legislatives, el Consell de Seguretat va crear el Comitè contra el Terrorisme i el Comitè 1540. El primer va ser creat per la resolució 1373 (2001) amb el mandat de supervisar l'aplicació de les obligacions imposades a tots els estats en l'esmentada resolució en matèria de terrorisme (paràgraf 6). El Comitè 1540 va ser creat per la resolució 1540 (2004) amb el propòsit de supervisar la implementació i compliment de les obligacions imposades a tots per al control, tipificació i prohibició de qualsevol suport als agents no estatals que els pogués permetre l'adquisició, fabricació, transport o ocupació d'armes de destrucció massiva (paràgraf 4).

El Consell de Seguretat ha establert també un bon nombre de comitès per a la supervisió del compliment de diferents règims de sancions imposats per les seves resolucions. Entre aquests destaca el Comitè de sancions relatives a Al Qaida i els talibans, creat en virtut de la resolució 1267 (1999), modificat i completat per diferents resolucions posteriors amb l'objectiu de reforçar l'aplicació de la sancions que aquestes resolucions imposen a les persones i entitats associades amb Al Qaida, Ossama bin Laden i els talibans incloses a la llista consolidada elaborada per l'esmentat comitè; entre d'altres hi ha la congelació d'actius financers, la prohibició de viatges i l'embarcament d'armes.

Consideracions finals

El sistema de seguretat col·lectiva de les Nacions Unides ha estat el mecanisme essencial per al manteniment de la pau al llarg d'aquestes dues dècades de postguerra freda. La valoració de la pràctica institucional d'aquest període és ambivalent. És cert que el sistema centralitzat de seguretat col·lectiva s'ha activat i ha estat més rellevant que mai, ja que proporciona no només legalitat internacional, inclosa la relativa a l'ús de la força, sinó també legitimitat internacional, fet pel qual fins i tot els estats més poderosos han recorregut a aquest. A més, la pràctica demostra que el sistema de seguretat col·lectiva ha estat i està centralitzat respecte a la qualificació d'una situació com a amenaça per a la pau i a l'auto-

rització de l'ús de la força, encara que la seva aplicació operativa es realitzi de manera descentralitzada per mitjà d'un o diversos estats o organitzacions regionals. Però, al mateix temps, els estats més poderosos han intentat instrumentalitzar-lo –buscant-hi legalitat i legitimitat per a les seves accions– i convertir-lo en una eina més en defensa dels seus interessos hegemònics.

L'activisme més gran per part del Consell de Seguretat ha posat de manifest també les possibilitats i els límits del sistema de seguretat col·lectiva. D'una banda, aquest ha ofert en molts casos una resposta col·lectiva, legalitat i legitimitat internacionals i, en aquest sentit, ha suposat també un límit per als interessos dels estats més poderosos (per exemple, negant-se l'any 2003 a autoritzar l'ús de la força als Estats Units per envair l'Iraq). Però, de l'altra, s'han fet ben visibles alguns dels problemes als quals ha de fer front com, per exemple, la necessitat de millorar la seva eficàcia; els problemes d'inacció en alguns supòsits que, de vegades, resulten més intolerables moralment que alguns dels seus errors, i que es poden explicar bé pel bloqueig causat per l'amenaça o l'exercici del dret de vet o bé per la manca de voluntat per assumir els costos d'acció per part dels estats que tenen els mitjans; i la necessitat d'adaptar més i millor el funcionament del Consell de Seguretat a l'imperi de la llei, en particular, al respecte als drets humans de les persones com ha ensenyat la lluita contra el terrorisme internacional. ●

Notes

1. Nota de l'ed.: Missió de verificació de les Nacions Unides a Angola (UNAVEM); Grups d'observadors de les Nacions Unides a Amèrica Central (ONUCA); Missió de verificació de les Nacions Unides a Guatemala (MINUGUA); Missió d'observadors de les Nacions Unides a El Salvador (ONUSAL); Missió preparatòria de les Nacions Unides a Cambotja (MIPRENUC); Autoritat provisional de les Nacions Unides a Cambotja (APRONUC); Força de protecció de les Nacions Unides a l'ex Iugoslàvia (UNPROFOR); Operació de les Nacions Unides a Somàlia (ONUSOM); Missió d'observació de les Nacions Unides a Uganda i Rwanda (MONUOR); Missió de les Nacions Unides per a l'assistència a Rwanda (MINUAR); Missió de les Nacions Unides a Libèria (MINUL); Missió de suport de les Nacions Unides a Haití (MANUH) i Missió de les Nacions Unides a Haití (MINUHA).
2. Documents A/47/277-S/2411, de 17 de juny de 1992; A/50/60-S/1995/1, de 3 de gener de 1995; i A/55/305-S/2000/809, de 21 d'agost de 2000, respectivament.

Referències bibliogràfiques

- AZNAR GÓMEZ, Mariano. *La administración internacionalizada del territorio*. Barcelona: Atelier, 2008.
- CARDONA LLORENS, Jorge. "La descentralización del sistema colectivo de seguridad de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales". A: TORROJA, Helena (dir.). *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 2007.
- *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?*. Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional. Vol. VI, 2003. P. 757-869.
- GARCÍA, Caterina i RODRIGO, Ángel J. (eds.). *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak*. Madrid: Tecnos, 2004.
- GARCÍA, Caterina i RODRIGO, Ángel J. *Los límites del proyecto imperial. Estados Unidos y el orden internacional en el siglo XXI*. Madrid: La Catarata, 2008.
- ICISS. *La responsabilidad de proteger*. Informe de la Comisión Internacional sobre intervención i sobirania del estats (ICISS). Desembre de 2001. Consultable a: www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf.
- NACIONES UNIDAS. *Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos*. UN/A/59/565, 2 de desembre de 2004.

dCIDOB 108.

Nacions Unides, un model en qüestió.

Els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni. Del dret al desenvolupament a la seva consecució.

Enric Royo

Els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni

Del dret al desenvolupament a la seva consecució

Enric Royo Politòleg. Centre de Documentació en Cooperació al Desenvolupament (CD2), Universitat de les Illes Balears

El desenvolupament en el sistema de Nacions Unides, d'instrument a objectiu

Quan el 26 de juny de 1945 se signà la Carta de les Nacions Unides, la motivació principal de la creació d'aquest organisme internacional era el manteniment de la pau i la seguretat. Objectiu gens menyspreable tenint en compte el context històric de fi de la Segona Guerra Mundial. En el seu article 1, i immediatament després de l'objectiu del manteniment de la pau i la seguretat, es troba el foment de les relacions d'amistat basades en el respecte al principi d'igualtat de drets i al de lliure determinació dels pobles. El context polític novament justifica aquest propòsit atès que bona part de la humanitat vivia en territoris dependents encara de les potències colonials, i que posteriorment s'anomenarien "països subdesenvolupats". Al tercer dels quatre propòsits que estableix l'article 1 de la Carta, hi trobem el de "realitzar 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 de tothom".

Totes les al·lusions al desenvolupament econòmic i social que trobem a la Carta es refereixen a actuacions de promoció de la cooperació internacional per crear les condicions d'estabilitat i benestar necessàries per a l'objectiu principal de mantenir relacions pacífiques i amistoses entre les nacions. El desenvolupament era, doncs, un mitjà per assolir un objectiu més elevat, la pau i la seguretat mundials. A més d'atorgar poder a l'Assemblea General per fer recomanacions per fomentar la cooperació internacional en matèries econòmiques, socials, culturals, educatives i sanitàries (article 13), la Carta dedica el capítol IX a la cooperació interna-

cional econòmica i social, i estableix els lligams dels organismes especialitzats en les matèries de cooperació abans esmentades. El capítol X crea el Consell Econòmic i Social (ECOSOC), a qui l'Assemblea delega les funcions relacionades amb l'àmbit del desenvolupament, i li atorga competències per fer estudis i informes, recomanacions, formular projectes de convencions i convocar conferències internacionals sobre afers de caràcter econòmic, social, cultural, educatiu i sanitari.

No és, però, fins als anys seixanta quan el desenvolupament comença a prendre protagonisme. Aquest procés cal emmarcar-lo en el context de descolonització arreu del món, i del manteniment de la pau i la seguretat mundials durant la Guerra Freda. L'interès per al desenvolupament dels nous països per evitar el contagi de vel·leitats comunistes també tindrà el seu paper. Comença, doncs, el camí de les Nacions Unides en l'acompanyament i promoció del desenvolupament.

Un seguit de resolucions de l'Assemblea General –1514 sobre descolonització, 1515 sobre el paper de l'organització en el desenvolupament i progrés mundial, i 1522 que fixa en un 1% del producte interior brut dels països desenvolupats l'aportació als països en desenvolupament– porten a la proclamació, el 1961, del Primer Decenni per al Desenvolupament. Quatre anys més tard, es crea el Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD). El 1966, s'aproven el Pacte de drets civils i polítics i el Pacte de drets econòmics, socials i culturals, que amplien la Declaració Universal dels Drets Humans, incloent-hi la llibertat dels pobles per disposar dels seus recursos, la protecció contra la fam o el dret a un nivell de vida adequat. El llistat de resolucions és llarg, i culmina amb la resolució 3281 (XXIX) de 1974, la Carta de Drets i Deures Econòmics dels Estats, que exigeix un Nou Ordre

Econòmic Internacional (NOEI), amb el propòsit d'aconseguir un intercanvi econòmic i comercial més equitatiu, l'antecedent més immediat a la promulgació del Dret al Desenvolupament. A partir d'aquest moment la Comissió de Drets Humans de l'ONU arrenca el procés de reconeixement del dret al desenvolupament, amb la sol·licitud que presenta, el 1977, al secretari general de Nacions Unides per tal que faci un estudi sobre "les dimensions internacionals del dret al desenvolupament com a dret humà".

El 1986, els governs del món proclamen el Dret al Desenvolupament com a dret humà inalienable, mitjançant la resolució 41/128 de 1986. L'article 1.1 de la Declaració estableix que "el dret al desenvolupament és un dret humà inalienable en virtut del qual tot ésser humà i tots els pobles estan facultats per participar en un desenvolupament econòmic, social, cultural i polític en el qual puguin realitzar-se plenament tots els drets humans i llibertats fonamentals, contribuir a aquest desenvolupament i gaudir-ne". El seu article 2.1 destaca que "la persona humana és el subjecte central del desenvolupament i ha de ser participant activa i beneficiària del dret al desenvolupament". Aquest text, sovint arraconat, va ser de vital importància i gaudeix de plena actualitat, atès que va situar l'ésser humà i les seves necessitats bàsiques en el centre del concepte de desenvolupament¹.

Cal recordar, però, que no estem davant de documents ni decisions vinculants jurídicament, i que els únics textos que obliguen els estats en matèria de dret al desenvolupament són els diversos tractats de drets humans, com els pactes de drets civils i polítics i de drets econòmics, socials i culturals (1966), la Convenció per a l'eliminació de totes les formes de discriminació vers les dones (1979), la Convenció dels drets dels infants (1990), o la Convenció sobre els drets de tots els treballadors migrants (2003), entre d'altres².

Del Consens de Washington al Dissens de Nova York

Els debats inicials més significatius sobre el desenvolupament global en el marc de Nacions Unides recauen en el si de la Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament (UNCTAD), principalment a partir de l'anàlisi dels fluxos internacionals necessaris per reduir les desigualtats. És, doncs, Ginebra i l'àmbit del comerç internacional qui lideren les primeres propostes. A aquesta etapa li devem el naixement del primer objectiu de cooperació internacional, el famós 0,7%. L'evolució de les institucions de Ginebra, des de la creació de l'Acord General sobre Aranzels i Comerç (GATT), l'auge i ocàs de la UNCTAD –mai vista amb bons ulls pels Estats Units– com a eix central del nexa comerç i desenvolupament, fins al procés de creació de l'Organització Mundial del Comerç (OMC), amb els seus sonats fracassos, mereixerien una anàlisi especial en el context dels debats i iniciatives globals en favor del desenvolupament. La importància preeminent que s'ha donat a l'ajuda internacional al desenvolupament en detriment del paper del comerç internacional, molt més important per a les economies dels països en desenvolupament, no sembla ser casual.

Com tampoc no és casual l'altra gran contraposició entre el sistema de Nacions Unides, amb seu a Nova York, i les institucions financeres de Bretton Woods, amb seu a Washington, en el debat global sobre el desenvolupament, el qual pateix, des del primer moment, tensions i rivalitats entre ambdós fronts. Si bé inicialment és Nova York –juntament amb altres subseus regionals com ara la Comissió Econòmica per a l'Amèrica Llatina i el Carib (CEPAL)– qui duu el lideratge en tot el procés que fins ara hem explicat, la irrupció dels corrents neoliberals fan que Washington arraconi clarament aquest protagonisme. Davant d'un Banc Mundial i un FMI amb mecanismes interns de presa de decisió poc democràtics, les Nacions Unides s'erigeixen com "la veu del Tercer Món", mentre els primers s'afanyen a proclamar programes d'ajustament estructural i consensos de Washington.

No és fins al 1987 quan una institució de Nova York, la UNICEF, s'atreveix feblement a dissentir de Washington amb la publicació de l'estudi *Adjustment with a Human Face*. Entrats els anys noranta, les Nacions Unides reprenen el lideratge i convoquen un seguit de cimera i conferències internacionals per tal d'aprofundir el debat sobre el desenvolupament i omplir de contingut el nou concepte de desenvolupament *humà i sostenible*.

El sistema de cimera i conferències internacionals dels noranta

Un cop proclamat el dret al desenvolupament comença l'etapa d'identificar quines són les estratègies més vàlides per fer dels drets una realitat, els problemes que s'han de combatre per aplicar amb efectivitat la declaració, així com per mesurar els avenços. La represa del lideratge de Nacions Unides vindrà de la mà d'un destacat treball en la medicació del desenvolupament. El 1990, el PNUD comença a publicar els seus Informes sobre el Desenvolupament Humà amb l'aportació d'un seguit d'indicadors que conformen el famós Índex de Desenvolupament Humà

Els ODM semblen haver fet un magre favor a l'evolució del concepte de desenvolupament. El nou mil·lenni sembla tornar als discursos més assistencialistes i de satisfacció de mínims

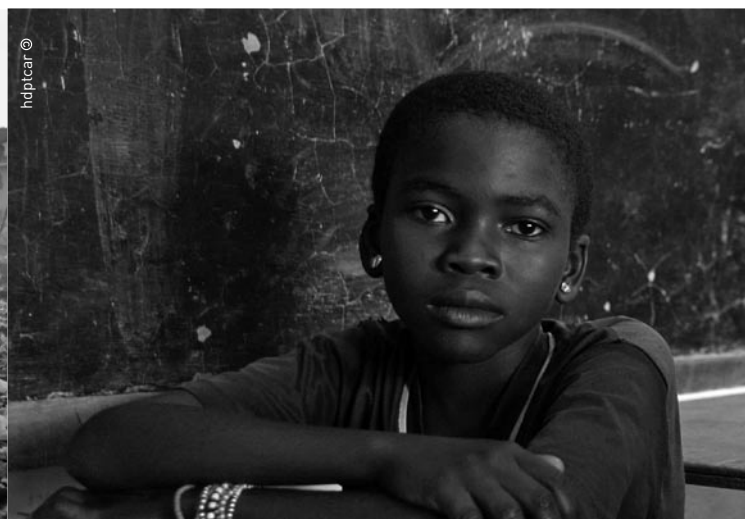
(IDH). Es tracta del primer indicador de desenvolupament que jubila el PIB per càpita com a únic indicador de progrés de les nacions, i que incorpora, a més, l'esperança de vida, l'alfabetització i la matrícula escolar dels diferents països.

Els noranta són el decenni en què el sistema de Nacions Unides promou l'anàlisi i els debats globals sobre els diferents problemes del desenvolupament, les estratègies per afrontar-los, i la mobilització de voluntats polítiques i recursos econòmics necessaris per dur-les a terme. Les conferències sobre Educació (1990), Medi Ambient i Desenvolupament (1992), Drets Humans (1993), Població i Desenvolupament (1994), Desenvolupament Social (1995), Dones (1995), Assentaments Humans (1996), Alimentació (1996), i les successives cimeres de seguiment i revisió quinquennals, conformen en un breu període de temps una completa agenda internacional de desenvolupament. Cada conferència aporta nous elements i enriqueix el concepte de desenvolupament. Són especialment importants les de Medi Ambient en què, definitivament, s'uneix desenvolupament a sostenibilitat per tal de preservar el benestar de les generacions futures i transformar els models de desenvolupament mitjançant un ús racional dels recursos naturals, o la de Drets Humans que dedica un ampli espai a unir els àmbits del desenvolupament i dels drets, recollint la tradició iniciada en decennis anteriors i salvant la discòrdia de la Declaració de 1986³. Aquestes conferències també inclouen dife-

ment. Un cop culminada aquesta agenda i dotat de contingut el concepte de desenvolupament humà sostenible, s'inicia un segon cicle de conferències i cimeres orientades vers el finançament d'aquest desenvolupament humà, i encaminades a intentar corregir les disfuncions que creen les relacions econòmiques i comercials i que impedeixen un desenvolupament econòmic i social just i equitatiu.

Els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni: una agenda definitiva o un pas enrere?

El setembre de l'any 2000, a Nova York, els caps d'Estat i de Govern de 189 països van ratificar el seu compromís de construir "un món més pacífic, més pròsper i més just". La Declaració del Mil·lenni resultant va reafirmar un seguit de valors i principis essencials per a les relacions internacionals del segle XXI: llibertat, igualtat, solidaritat, tolerància, respecte per la natura i responsabilitat comuna. Així mateix, va establir uns objectius generals en matèria de pau, seguretat i desarmament; desenvolupament i eradicació de la pobresa; drets humans, democràcia i bon govern; protecció de les persones vulnerables; atenció a les necessitats especials d'Àfrica; i enfortiment de les Nacions Unides. Per tant,



rents metes de desenvolupament que la comunitat internacional ha d'assolir amb diferents terminis, així com objectius que s'han de complir en matèria de finançament del desenvolupament. Les més destacades són les de Població i Desenvolupament i de Desenvolupament Social, que estableixen fites tant per als països receptors, per mitjà de pressupostos nacionals, com per als països donants, mitjançant la cooperació internacional.

Arribats a aquest punt, i immersos en un procés de reflexió sobre una necessària reforma de les Nacions Unides, es gesta la Cimera del Mil·lenni (2000) amb el títol "Nosaltres els pobles: La funció de les Nacions Unides en el segle XXI". La Declaració final posa de manifest els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM) com a agenda internacional de desenvolupa-

l'agenda internacional que es va establir és molt més àmplia que els ODM, però han estat aquests els que han centrat l'atenció i la mobilització de recursos posteriors.

A l'estil dels Deu Manaments del catecisme catòlic, els ODM recullen set objectius específics, clars i mesurables que s'han d'assolir el 2015, i un vuitè molt més imprecís que sembla tenir la clau del compliment dels set anteriors. Posteriors revisions dels ODM han permès de recollir algunes de les principals crítiques, i incorporar noves metes i indicadors, com ara les relatives als nivells d'ocupació i la seva qualitat, l'accés a la salut reproductiva, i una ampliació més detallada en l'àmbit del medi ambient, com ara la biodiversitat (Figura 1).

Han estat moltes i molt variades les crítiques que s'han fet als ODM, però les principals es poden resumir de la manera següent: són una agenda de mínims inacceptable per al segle XXI; s'allunyen dels objectius de reducció de les desigualtats i es limiten només a l'eliminació de la pobresa extrema; i no inclouen objectius específics en matèria de governabilitat, especialment pel que fa al compliment dels drets humans, la promoció de la democràcia i la participació social.

Tot i ser presents en l'agenda ampliada de la Declaració del Mil·lenni, els ODM deixen de banda alguns elements que la Declaració del Dret al Desenvolupament incorporava, com ara la participació popular o la necessitat d'establir un nou ordre econòmic internacional. Com apunten Puerto i Echart, el fet que el subdesenvolupament sigui fruit d'un procés històric, del funcionament d'un sistema polític, econòmic i social desigual, fa que calgui incloure en els objectius un canvi de sistemes, de models (Puerto i Echart, 2005). La simple estructuració en indicadors que s'han d'assolir ens rememora teories rostowianes que entenen el desenvolupament com un estadi al qual s'ha d'arribar i que per fer-ho cal seguir uns passos ben concrets⁴.

La democràcia i la governabilitat són, doncs, objectius absents dels ODM. No solament en els sistemes polítics dels països en desenvolupament, sinó també en el si del sistema

la desigualtat. Hauria estat interessant introduir com a indicador la reducció del coeficient de Gini, per exemple, que és una mesura de la desigualtat. En definitiva, els ODM semblen haver fet un magre favor a l'evolució del concepte de desenvolupament. Si durant els anys cinquanta hi va haver un enfocament bàsicament economicista del desenvolupament, i als vuitanta es va passar a un enfocament més humà de satisfacció de necessitats bàsiques, per passar als noranta a un enfocament més d'empoderament i participació, el nou mil·lenni sembla tornar als discursos més assistencialistes i de satisfacció de mínims.

Així ho va expressar el president equatorià, Rafael Correa, en un discurs davant la 62 Assemblea General de les Nacions Unides, el 25 de setembre de 2007⁵, dedicada, entre d'altres temes, a debatre i revisar els progressos realitzats per assolir els ODM. El president Correa expressà que els ODM limiten les aspiracions del canvi social, en el sentit que suposen un enfocament de cobertura de necessitats bàsiques, enfocament prou superat en les teories del desenvolupament. Recollint conceptes defensats per Amartya Sen, els ODM són un mínim per adquirir certes capacitats de vida però no les capacitats que permeten a les persones desenvolupar-se com a tals en una societat determinada; en definitiva, no es tracta de sobreviure sinó de viure plenament i desenvolupar totes les capacitats humanes amb dignitat⁶.



internacional. Curiosament, tot i ser el desenvolupament un dret humà en si mateix, sobta l'absència d'un objectiu dedicat a l'assoliment de la protecció i respecte dels drets humans universals. També es critica que és una agenda molt pensada des del nord. Aquest fet es veu reforçat en l'escassa concreció dels indicadors del vuitè objectiu, el de l'associació global per aconseguir-los, en què caldria valorar el paper dels països desenvolupats en el suport als països empobrits.

A diferència dels objectius primigenis de promoció del desenvolupament a partir de relacions comercials més justes i un nou ordre econòmic internacional, que posaven l'èmfasi a reduir la desigualtat, els ODM i altres agendes de desenvolupament s'han limitat a centrar-se en la reducció de la pobresa però no de

L'estat de la qüestió

El darrer informe anual de seguiment dels ODM, publicat el 2008⁷, presenta com a principal avenç la universalització del compromís en assolir els ODM. Certament, en aquests vuit anys els ODM han aconseguit estar presents en totes les agendes de desenvolupament. Totes les agències de cooperació estatals i altres organismes del sector han incorporat els ODM en els seus objectius i prioritats. També el sector privat i la societat civil els han assumit com a marc de la seva cooperació internacional.

El sistema d'establir metes i indicadors és prou efectiu per avaluar els avenços a escala mundial, a més de donar poderoses eines d'incidència política per poder pressionar públicament i fer

lobby en favor de la cobertura, almenys, de les necessitats bàsiques. Una breu anàlisi de la situació de cadascun dels ODM mostra com, des del 2000, s'ha avançat força i molts països estan en condicions de complir bastants dels objectius establerts. Amb vista als anys que resten per arribar al 2015 sembla que la prioritat, a banda d'analitzar possibles evolucions negatives per la crisi econòmica i financera iniciada el 2008, serà centrar-se en aquelles zones on els ODM estan ben lluny de complir-se tot i que els indicadors a nivell estatal no ho recullin. És el cas de les zones rurals, dels barris menys afavorits de les grans ciutats, com també de sectors de població en situació de vulnerabilitat. Segons Sha Zhukang, secretari general adjunt per a Afers Econòmics i Socials de Nacions Unides, la filosofia dels ODM és que aquests siguin universals i no n'hi prou amb què els indicadors s'assoleixin en el global d'un país, sinó que han d'abastar tota la població i tots els territoris d'aquell país.

ODM1. El gran objectiu de reduir la pobresa extrema i la fam tindrà resultats molt desiguals segons la zona i es veu fortament amenaçat per l'actual crisi econòmica i financera. La meta de reduir al 50% la proporció de persones que viuen amb ingressos inferiors a un dòlar al dia podria assolir-se a nivell global el 2015 a causa, principalment, dels avenços de les economies asiàtiques –només l'Àsia Oriental i Sud-oriental estarien en condicions d'assolir la meta. Mentre, la població africana és la que es troba pitjor posicionada per arribar a aquests mínims. L'augment del preu de les matèries primeres serà un dels causants que l'ODM1 no s'assoleixi a Àfrica i a parts de l'Àsia Meridional. La plena ocupació també sembla difícil d'assolir arran de la crisi actual que comença a arrossegar milions de persones a l'atur. L'augment dels preus dels aliments no afavorirà tampoc la reducció de la fam al món.

ODM2. L'objectiu d'universalitzar l'educació primària sembla força més assolible. Totes les regions superen el 90% de matriculació, amb excepció d'Àfrica que es troba en un 71% però que ha realitzat un gran esforç, ja que el 2000 tan sols el 58% dels nens i nenes de primària anaven a escola. També en l'educació secundària aquesta regió ha liderat les millores en igualtat de matriculació, seguida de l'Àfrica del Nord. Aquests avenços són més destacables en comprovar que aquest indicador ha reulat en la majoria de les regions.

ODM3. Quant a la igualtat de gènere i empoderament de la dona, destaquen els importants avenços de l'Àsia Meridional en la reducció de les diferències de matriculació entre nois i noies, i s'ha passat de 77 nenes per 100 nens el 1990 a 95 per 100 el 2006.

ODM4. La mortalitat infantil tampoc no sembla estar en condicions de complir l'objectiu de 2015, a causa dels elevadíssims nivells de l'Àfrica Subsahariana i a la lentitud mostrada en millorar la situació. Aquest fet és especialment colpidor atesa la facilitat de prevenció que tenen la major part de les malalties causants d'aquesta mortalitat. Tot i així, Àfrica és la regió on ha millorat més l'esforç preventiu, i s'ha aconseguit reduir més del 91% de les morts per xarampió.

ODM5. És en l'objectiu de reducció de la mortalitat materna on sembla que menys s'ha avançat en el global i on més lluny es troba l'assoliment dels objectius. Hi ha importants augments d'atenció prenatal i de parts institucionals, però no

sembla suficient per reduir aquesta lacra. Tampoc la fecunditat adolescent no disminueix, mentre les necessitats no cobertes de planificació familiar avancen destacadament només a l'Àfrica del Nord i a l'Àsia Meridional i Occidental.



ODM6. Combatre el VIH/sida, el paludisme i altres malalties és un dels objectius amb resultats més desiguals. S'està començant a aconseguir frenar la pandèmia de la sida, i s'ha passat de 3 a 2,7 milions de noves persones infectades al món, i també s'ha avançat en l'extensió dels tractaments antiretrovirals; tanmateix, és alarmant la tendència a l'augment de la proporció de dones afectades. En la lluita contra el paludisme és potser on s'han produït les millores més clares; s'ha incrementat de manera molt significativa l'ús preventiu de mosquiteres impregnades, com també l'ús d'alguns tractaments terapèutics. La crida d'atenció però, s'ha de fer en el camp de la lluita contra la tuberculosi, en què les millores són més que discretes, i en el pitjor dels casos els indicadors han retrocedit; aquest és el cas, novament, de l'Àfrica Subsahariana.

ODM7. L'objectiu ambiental és un dels grans reptes no només dels ODM sinó de la supervivència de l'equilibri planetari. Les xifres, però, no són gaire engrescadores. Els nivells d'emissió de CO₂ creixen exponencialment als països en desenvolupament –per exemple, a l'Àsia Sud-oriental les emissions van augmentar un 82% entre 2000 i 2006– mentre que al Nord semblen estancar-se. Una batalla guanyada és la reducció d'emissions de substàncies que destrueixen la capa d'ozó, com els clorofluorocarburs (CFC), on s'han aconseguit reduccions del 96%. Fruit d'aquest triomf s'ha avançat en 10 anys la data establerta per eliminar definitivament els CFC. La desforestació dels boscos continua, tot i que a un ritme menor. No passa el mateix amb les espècies animals, l'extinció de les quals augmenta de manera esfereïdora. L'accés a l'aigua potable és una meta pràcticament ja assolida, amb excepció de l'Àfrica Subsahariana i Oceania, però caldrà fer més esforços per assolir la meta de sanejament, especialment a l'Àfrica Subsahariana, Oceania i l'Àsia Meridional.

La prioritat per al 2015 serà centrar-se en aquelles zones on els ODM estan ben lluny de complir-se. És el cas de les zones rurals, dels barris menys afavorits de les grans ciutats, com també de sectors de població en situació de vulnerabilitat

Figura 1. Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni i metes específiques

El 8 de setembre de 2000, dirigents de 189 països, entre els quals 147 caps d'Estat, es van reunir a la seu de les Nacions Unides a Nova York, per aprovar la Declaració del Mil·lenni. Aquesta Declaració compromet els seus països en una aliança mundial amb l'objectiu global de reduir els nivells de pobresa extrema, i ho fa establint un seguit d'objectius amb terminis definits, coneguts com els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM), el venciment dels quals està fixat per al 2015. Els vuit objectius establerts es concreten en 21 metes, i el seu compliment es pot avaluar a partir d'un conjunt de 60 indicadors.

	<p>OBJECTIU 1. ERADICAR LA POBRESA EXTREMA I LA FAM</p> <p>Meta 1A: Reduir a la meitat, entre 1990 i 2015, el percentatge de persones amb ingressos inferiors a 1 dòlar per dia. Meta 1B: Aconseguir la plena ocupació i un treball digne per a tothom. Meta 1C: Reduir a la meitat, entre 1990 i 2015, el percentatge de persones que pateixen fam.</p>
	<p>OBJECTIU 2. ASSOLIR L'ENSENYAMENT PRIMARI UNIVERSAL</p> <p>Meta 2A: Tots els nens i nenes hauran de finalitzar un cicle complet de primària.</p>
	<p>OBJECTIU 3. PROMOURE LA IGUALTAT ENTRE ELS SEXES I L'EMPODERAMENT DE LA DONA</p> <p>Meta 3A: Eliminar les desigualtats entre els sexes a l'ensenyament primari i secundari, preferiblement per al 2005, i a tots nivells de l'ensenyament per al 2015.</p>
	<p>OBJECTIU 4. REDUIR LA MORTALITAT DELS MENORS DE CINQ ANYS</p> <p>Meta 4A: Reduir la mortalitat de menors de cinc anys en dues terceres parts.</p>
	<p>OBJECTIU 5. MILLORAR LA SALUT MATERNA</p> <p>Meta 5A: Reduir, entre 1990 i 2014, la mortalitat materna en tres quartes parts. Meta 5B: Assolir l'accés universal a la salut reproductiva.</p>
	<p>OBJECTIU 6. COMBATRE EL VIH/SIDA, EL PALUDISME I ALTRES MALALTIES</p> <p>Meta 6A: Detenir i reduir la propagació del VIH/sida. Meta 6B: Assolir, per al 2010, l'accés universal al tractament del VIH/sida. Meta 6C: Detenir i reduir la incidència del paludisme i altres malalties greus.</p>
	<p>OBJECTIU 7. GARANTIR LA SOSTENIBILITAT DEL MEDI AMBIENT</p> <p>Meta 7A: Incorporar els principis del desenvolupament sostenible en les polítiques i els programes nacionals i invertir la pèrdua de recursos del medi ambient. Meta 7B: Reduir la pèrdua de biodiversitat i assolir per al 2010 una reducció significativa de la taxa de pèrdua. Meta 7C: Reduir a la meitat les persones sense accés a l'aigua potable i a serveis bàsics de sanejament. Meta 7D: Millorar considerablement, per al 2020, la vida de com a mínim 100 milions d'habitants de barraques.</p>
	<p>OBJECTIU 8. FOMENTAR UNA ALIANÇA MUNDIAL PER AL DESENVOLUPAMENT</p> <p>Meta 8A. Desenvolupar un sistema comercial i financer obert, basat en normes, previsible i no discriminatori. Incloure el compromís d'assolir una bona gestió dels afers públics, el desenvolupament i la reducció de la pobresa, nacionalment i internacionalment. Meta 8B. Atendre les necessitats especials dels països menys avançats. Inclou l'accés lliure d'aranzels i contingents de les exportacions d'aquests països; l'alleujament del deute dels països pobres més endeutats i la cancel·lació del deute bilateral oficial, i la concessió d'una assistència oficial per al desenvolupament més generosa als països amb determinació expressa de reduir la pobresa. Meta 8C. Atendre les necessitats especials dels països en desenvolupament sense litoral i dels petits estats insulars en desenvolupament. Meta 8D. Abordar en totes les seves dimensions els problemes del deute dels països en desenvolupament amb mesures nacionals i internacionals amb l'objectiu de fer el deute sostenible a llarg termini. Meta 8E. Proporcionar, en cooperació amb les empreses farmacèutiques, accés a medicaments essencials en els països en desenvolupament a preus assequibles. Meta 8F. En col·laboració amb el sector privat, donar accés als beneficis de les noves tecnologies, en particular als de les tecnologies de la informació i de les comunicacions.</p>

Font: www.un.org/spanish/millenniumgoals

ODM8. Amb aquest paisatge, l'objectiu darrer d'aliança mundial per al desenvolupament també comença a flaquejar. L'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) està en declivi des del 2005, malgrat els esforços de les cimeres de Monterrey i de Doha. Ha millorat lleugerament l'accés als mercats per part de la majoria de països en desenvolupament, però els subsidis agrícoles dels països rics encara tripliquen els fons destinats a l'AOD. Una dada optimista, però, és el continuat descens del deute extern, fet que ha d'afavorir l'increment de les inversions en desenvolupament en aquests països.

El vuitè: no diràs falsos testimonis ni mentiràs

Com d'altres metes establertes anteriorment, els ODM han servit com a eina sensibilitzadora, així com a instrument de pressió política per exigir certes responsabilitats morals als governs. Però existeixen seriosos dubtes que sigui una agenda útil per avançar en un desenvolupament més just i igualitari. El fet de ser metes quantificades i assolibles tampoc no els fan més útils, atès que la història de l'agenda de desenvolupament va plena d'incompliments⁸.

La clau de la qüestió radica en l'evolució del segon cicle de cimeres sobre relacions econòmiques internacionals, finançament i comerç internacional. És per això que el vuitè objectiu ha d'esdevenir el centre de l'atenció de totes les mirades. Aquí és on caldria abordar el compliment dels compromisos internacionals en matèria d'ajut al desenvolupament, la reforma de les regles del comerç internacional, així com la negociació dels termes de liberalització i proteccionisme de la mateixa manera que van fer els països del Nord en el seu procés històric de desenvolupament. Alguns veuen en el vuitè ODM una reedició del Consens de Washington –desregulació, privatització, sosteniment del sistema financer– “desenvolupar encara més un sistema comercial i financer obert” i aconseguir un “alleugeriment sostenible” del deute extern. La manca de concreció i la contradicció en què cau l'objectiu vuitè fa dubtar de les possibilitats d'èxit dels ODM, així com del compromís real dels països del Nord d'afavorir sincerament el desenvolupament del Sud. Els fracassos de la ronda de Doha de l'OMC per canviar les regles del comerç internacional a favor dels països pobres en són un exemple.

Si no s'avança en el vuitè, podria acabar passant que la major part de països assolissin els ODM, però continuessin empobrits en termes de dependència del Nord i de no poder establir les seves pròpies metes o influir de manera clara en la governabilitat mundial. Cal analitzar els ODM i la seva gestació en relació amb els processos de globalització i la seva relació amb els recursos, el finançament, i la seva incidència en el creixement econòmic de les nacions (Ripoll, 2006). Aquesta visió fa quasi inexcusable mirar de reüll els elements no inclosos en els ODM però que sens dubte són necessaris per assolir-los. De nou, la manera com el creixement econòmic es converteix en inversió social es fa evident, i la governabilitat econòmica i financera en aquest procés

és la gran absent. Tot i que han signat aquests objectius mínims, les estructures econòmiques nacionals i les diferents prioritats i voluntats polítiques guiaran el camí. Com diu Josep Ripoll “hem d'estar preparats per a desagradables frustracions”. ●

Notes

1. La Declaració fou aprovada per 146 vots a favor, 1 en contra (els Estats Units) i 8 abstencions (Alemanya Federal, Dinamarca, Finlàndia, Islàndia, Israel, Japó, Regne Unit i Suècia), a causa del debat en què alguns països van considerar que abans del dret al desenvolupament s'havien de complir els drets civils i polítics. Aquesta controvèrsia entre democràcia, drets humans i desenvolupament continua en anys posteriors i continua evidenciant-se actualment amb les crítiques sorgides amb motiu dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM), a més d'haver donat peu a l'establiment de sistemes de condicionalitat en les relacions econòmiques, comercials i d'ajuda.
2. Es considera que la positivització del dret al desenvolupament és fruit de la suma de l'aplicabilitat jurídica de tots aquests textos fonamentals.
3. La Declaració de Viena de 1993 fou aprovada per unanimitat de tots els estats presents a la Conferència dels Drets Humans. En el seu text es pot llegir que “la democràcia, el desenvolupament i el respecte dels drets humans i de les llibertats fonamentals són conceptes interdependents que es reforcen mútuament”. Aquest punt havia estat motiu de divergència el 1986.
4. Nota de l'ed.: L'autor fa referència a les tesis sobre creixement econòmic de l'economista i polític estatunidenc Walt Rostow, publicades el 1960 a *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*.
5. Es pot consultar el text íntegre a: www3.presidencia.gov.ec/descargas/250907.doc
6. Resulta especialment perillosa la urgència d'assolir en un curt termini –com succeeix amb la majoria de plans i estratègies actuals– un seguit d'indicadors, amb mesures dirigides a reduir la pobresa de manera conjuntural, en comptes de dissenyar polítiques i estratègies a llarg termini de creació de capital humà, infraestructures i altres inversions que facin sostinguts en el temps aquests ODM. Fins i tot l'informe per aconseguir els ODM, dirigit per Jeffrey Sachs el 2005, recomana l'establiment d'accions de guanys ràpids –*Quick Win*– per salvar i millorar milions de vides i per promoure el creixement econòmic.
7. A més dels informes periòdics sobre els avenços en la consecució dels ODM, es pot consultar el següent instrument creat per Nacions Unides: www.mdgmonitor.org
8. Alguns exemples són els objectius de la Conferència Mundial d'Educació per a Tothom (Jomtien, 1990): reducció de l'analfabetisme a la meitat per a l'any 2000, escolarització universal, igualtat de gènere en l'educació, etc.; o els de mobilització de recursos en salut reproductiva de la Conferència Internacional sobre la Població i el Desenvolupament (El Caire, 1994).

Referències bibliogràfiques

- ANGULO SÁNCHEZ**, Nicolás. *El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado*. Madrid: Iepala, 2005.
- CALLE COLLADO**, Ángel. “Poder Global: los ODM como señales de humo”. *Revista Pueblos*. No. 25, marzo 2006.
- GÓMEZ ISA**, Felipe. “Derecho al Desarrollo”. A: **PÉREZ DE ARMIÑO**, Carlos (dir.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Hegoa i Icaria, 2000.
- NACIONES UNIDAS**. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*. Nova York: DESA, 2008.
- PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS, 2005**. *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nova York: PNUD, 2005.
- PUERTO**, Luis Miguel i **ECHART**, Enara. “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. No.15 (tardor / hivern 2005).
- RIPOLL**, Josep. “Globalisation: A curse or a blessing on the road to the millennium development goals?”. *Documentos CIDOB, Desarrollo y Cooperación*. No.1. Barcelona: Fundació CIDOB, 2006.
- STOKKE**, Olav (ed.). “The UN and Economic and Social Development”. *Forum for Development Studies*. No.1. Oslo: NUPI, 2005.

dCIDOB 108. Nacions Unides, un model en qüestió.

Organigrama de l'ONU.

Organigrama de l'ONU

Consell d'Administració Fiduciària

Òrgans Subsidiaris
Comitè d'Estat Major
Comitès Permanents i Òrgans Especials
Missions i Operacions de Manteniment de la Pau
Comitè de les Nacions Unides contra el Terrorisme
Tribunal Penal Internacional per a l'ex Iugoslàvia (TPIY)
Tribunal Penal Internacional per a Rwanda (TPIR)

Consell de Seguretat

Assemblea General (AG)

Òrgans Subsidiaris

Comissions Principals
Consell de Drets Humans
Altres Comitès del Període de Sessions
Comitès Permanents i Òrgans Especials
Altres Òrgans Subsidiaris

Òrgan Subsidiari Assessor

Comissió de Consolidació de la Pau de les Nacions Unides
--

PROGRAMES I FONDS

Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament (UNCTAD) Centre de Comerç Internacional (UNCTAD/OMC)
Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA)
Programa de les Nacions Unides per a la Fiscalització Internacional de Drogues (PNUFID) ¹
Fons de les Nacions Unides per a la Infància (UNICEF)
Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) Fons de Desenvolupament de les Nacions Unides per a la Dona (UNIFEM) Voluntaris de les Nacions Unides (VNU) Fons de les Nacions Unides per al Desenvolupament de la Capacitació (FNUDC)
Fons de Població de les Nacions Unides (FNUAP)
Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats (ACNUR)
Programa Mundial d'Aliments (PMA)
Organisme d'Obres Públiques i Socors per als Refugiats de Palestina al Pròxim Orient (OOPS) ²
Programa de les Nacions Unides per als Assentaments Humans (ONU-HABITAT)

INSTITUTS D'INVESTIGACIÓ I CAPACITACIÓ

Institut Interregional per a Investigacions sobre la Delinqüència i la Justícia (UNICRI)
Institut de les Nacions Unides per a la Formació Professional d'Investigadors (UNITAR)
Institut de les Nacions Unides d'Investigació per al Desenvolupament Social (UNRISD)
Institut de les Nacions Unides d'Investigació sobre el Desarmament (UNIDIR) ²
Institut Internacional d'Investigacions i Capacitació per a la promoció de la Dona (INSTRAW)

ALTRES ÒRGANS DE L'ONU

Oficina de les Nacions Unides de Serveis per a Projectes (UNOPS)
Universitat de les Nacions Unides (UNU)
Escola Superior del Sistema de les Nacions Unides (UNSSC)
Programa Conjunt de les Nacions Unides sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)

ALTRES FONDS FIDUCIARIS DE L'ONU⁸

Fons de les Nacions Unides per a la Col·laboració Internacional
Fons de les Nacions Unides per a la Democràcia (FNUD)

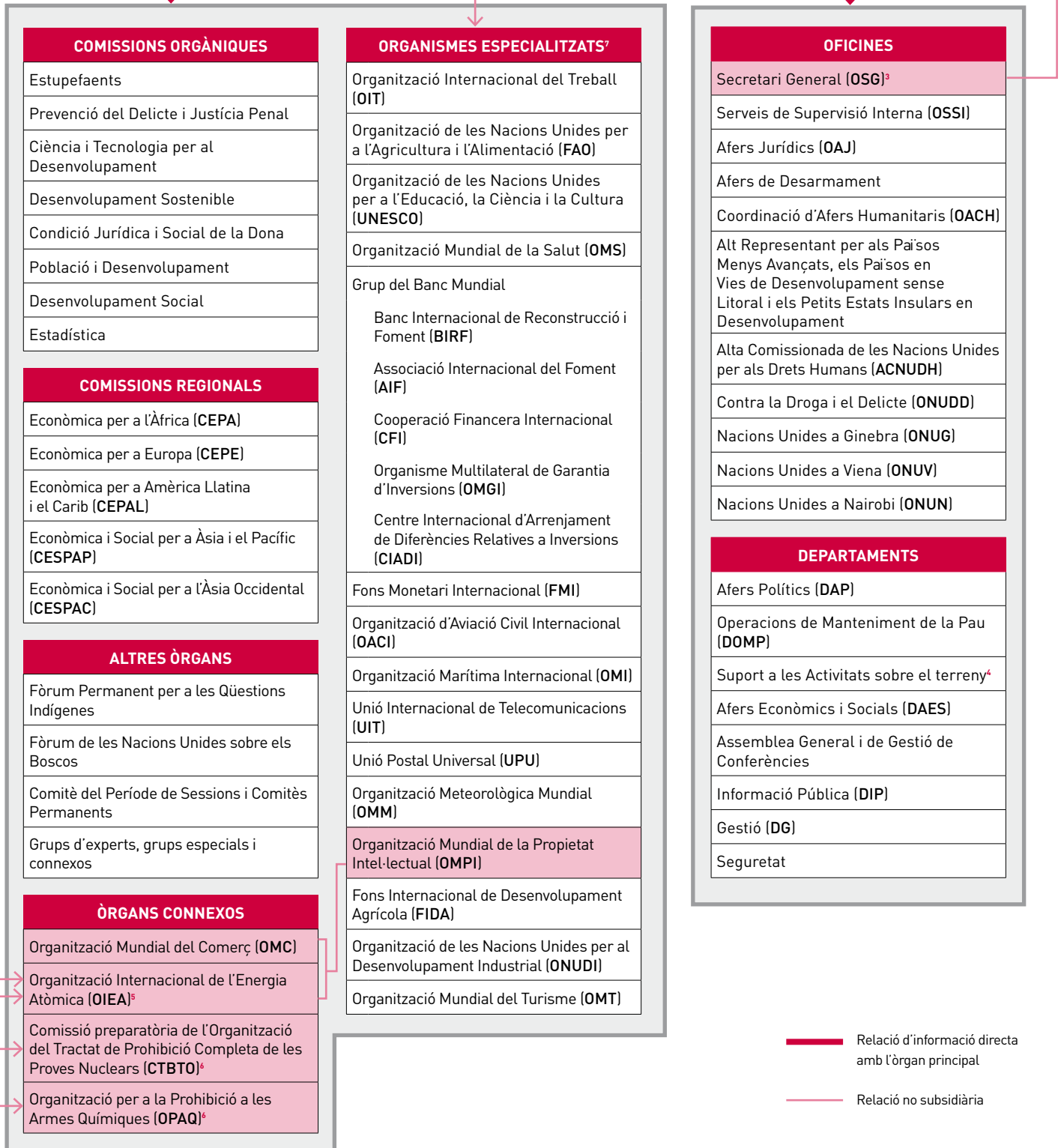
Notes

1. Forma part de l'ONUDD.
2. L'OOPS i la UNIDIR informen només a l'Assemblea General.
3. L'Oficina d'Ètica de les Nacions Unides, l'Oficina del Defensor del Poble i l'Oficial Principal de Tecnologia de la Informació informen directament al Secretari General.
4. Com a mesura excepcional, el Secretari General Adjunt de Suport a les Activitats sobre el terreny informa directament al Secretari General Adjunt d'Operacions de Manteniment de la Pau.
5. L'OIEA informa al Consell de Seguretat i a l'AG.
6. La CTBTO i l'OPAQ informen a l'AG.
7. Els organismes especialitzats són organitzacions autònomes que treballen amb les Nacions Unides i entre si a través dels mecanismes de coordinació de l'ECOSOC en el plànol intergovernamental i mitjançant la Junta dels caps executius del sistema de l'ONU per a la coordinació intersecretarial.
8. El Fons de Nacions Unides per a la Col·laboració Internacional és autònom i opera sota la direcció del Secretari General Adjunt. La Junta Consultiva del FNUD recomana propostes de finançament per tal que siguin aprovades pel Secretari General.

Consell Econòmic i Social (ECOSOC)

Cort Internacional de Justícia (CIJ)

Secretaria



dCIDOB 108.

Nacions Unides, un model en qüestió.

Els drets humans, seixanta anys després de la Declaració Universal.
El predomini de la lògica intergovernamental.

Jordi Bonet

Els drets humans, seixanta anys després de la Declaració Universal

El predomini de la lògica intergovernamental

Jordi Bonet Catedràtic de Dret Internacional Públic, Universitat de Barcelona

La Declaració Universal dels Drets Humans (DUDH) constitueix un referent fonamental per al procés d'internacionalització dels drets humans endegat després de la Segona Guerra Mundial –sens dubte, impulsat com a reacció lògica a la constatació de la prèvia consagració de la barbàrie radical que el conflicte armat va comportar. La voluntat expressada en el si de l'Organització de les Nacions Unides (ONU) de convertir la promoció i l'estímul del respecte als drets humans i les llibertats fonamentals –article 1.3 de la Carta de les Nacions Unides– en un dels seus propòsits, i per extensió d'un interès comunitari per al conjunt de la societat internacional, troba en la DUDH el complement idoni per iniciar el llarg i encara inacabat camí de l'efectivitat dels drets humans, ja que en aquesta s'enuncia un catàleg de drets i llibertats, concebut com un ideal comú universal¹, el reconeixement jurídic internacional del qual generà un ambiciós desafiament de futur.

L'interrogant és, aleshores, quin ha estat el balanç fins ara, 60 anys després de la adopció de la DUDH –resolució 217 (III) A de l'Assemblea General de l'ONU, de 10 de desembre de 1948– d'un procés complex i evolutiu, a la vegada universal i divers, marcat per les inèrcies socials d'una societat internacional descentralitzada políticament –mancada, doncs, d'una autoritat política mundial per sobre dels estats– i les inèrcies institucionals d'una organització internacional com l'ONU –encarregada a escala universal de constituir el fòrum essencial, tot i que no exclusiu, per dur a terme la cooperació internacional en la matèria. No és una tasca senzilla: les contradiccions pròpies d'una realitat innegable, la persistència de greus violacions dels drets humans, no poden esborrar del tot les millores assolides durant aquests anys; tampoc no ens podem aferrar a l'argument que pitjor aniria si aquest procés no s'hagués posat en marxa.

Un primer element de reflexió: els condicionants

La voluntat inicial d'endegar un procés dirigit a fer progressivament efectius els drets humans per a tots els éssers humans ha resultat influenciada pel medi social en què es desenvolupa –en definitiva, els interessos, valors i normes jurídiques són una construcció social i històrica–, i pel conjunt de condicionants que s'entrellacen i interactuen en el si de la formació social, la societat internacional. La societat internacional, a més de descentralitzada políticament, encara és, per la seva composició, malgrat els correctius i la creixent diversitat de veus no-governamentals, una formació social predominantment intergovernamental, de manera que són bàsicament els estats els que determinen les prioritats de l'agenda mundial, la qual cosa manifesta mancances en els lligams solidaris: la idea de *bé comú* que poden expressar interessos comunitaris com la protecció internacional dels drets humans no està prou consolidada per afirmar que preval sobre els interessos estatals.

Dins d'aquests paràmetres, s'ha de considerar un element afegit: l'heterogeneïtat dels estats; aquesta constatació ens duu a l'expressió diferenciada ideològicament i culturalment de divergències entre estats i grups d'estats sobre la interpretació del contingut possible i necessari dels drets humans, o bé sobre la percepció i apreciació de fets que els podrien vulnerar. No cal dir que, en el rerefons, planeja sempre l'ombra del debat que qüestiona la universalitat del projecte definit per la DUDH que realitzen alguns estats, és a dir, la universalitat mateixa dels drets humans².

La incidència en la definició d'una política normativa universal. Els factors assenyalats han perfilat un difícil camí per a la formació del Dret internacional dels drets humans i la seva efectivitat, sobretot, de les normes jurídiques d'abast universal constitutives de la proposta normativa de l'ONU.

El Dret internacional dels drets humans és fonamentalment de *naturalesa convencional*: el principal procediment de creació de normes jurídiques en la matèria són els tractats internacionals, és a dir, acords entre estats, l'obligatorietat dels quals dependrà de la voluntat de cadascun d'aquests, ja que un Estat solament està vinculat jurídicament per un tractat internacional si presta el seu consentiment de manera formal. El relativisme jurídic que expressa la preferència pel tractat internacional no impedeix que de la pràctica internacional es pugui derivar l'existència de costums internacionals –per exemple, el reconeixement consuetudinari de certs drets i llibertats a partir de la seva inclusió a la DUDH–; ni tampoc que s'identifiqui un consens sobre l'existència de *normes imperatives* que no admeten l'acord en contra dels estats i el compliment de les quals els és exigible sota qualsevol circumstància.

La negociació en el si de l'ONU de tractats internacionals en matèria de drets humans manifesta totes les contradiccions i dificultats derivades de l'heterogeneïtat i divergències estatals; com a conseqüència, els acords s'acostumen a forjar des d'un consens que dona lloc a uns textos jurídics que estableixen *estàndards mínims* i poden permetre un ampli marge de flexibilitat als estats per acomodar les seves obligacions jurídiques internacionals a certes dificultats per fer-les compatibles amb el seu dret intern –per exemple, la institució de les reserves, que permet als estats excloure l'aplicació d'alguna disposició del tractat signat o modificar-ne el seu sentit.

El desenvolupament, a partir de l'acció normativa i institucional de l'ONU, d'un *sistema universal* de protecció dels drets humans s'ha realitzat al mateix temps que, paral·lelament, s'han consolidat diversos *sistemes regionals*. El Dret internacional dels drets humans, doncs, pel que fa al reconeixement jurídic de drets i llibertats però també a la creació de mecanismes de garantia internacionals per supervisar la seva efectivitat, s'ha materialitzat en dos àmbits normatius diferenciats.

El sistema universal de protecció dels drets humans mostra, de manera encara més acusada que els sistemes regionals³, les limitacions dels mecanismes de garantia internacionals específics del Dret internacional dels drets humans ja que el seu funcionament es fonamenta, essencialment, en òrgans amb competències no jurisdiccionals. Aquestes mancances comporten

la necessitat d'obrir la porta als mecanismes d'aplicació propis del Dret internacional general i, en bona mesura, a la possibilitat que els altres estats estiguin autoritzats, dins dels límits jurídics establerts –inclosa la prohibició de l'ús de la força–, a prendre mesures per exigir el respecte dels drets humans; o d'invocar, si s'aprecia que la situació humanitària és un perill per a la pau i la seguretat internacionals, el mecanisme de seguretat col·lectiva de l'ONU a partir de les competències del Consell de Seguretat.

L'ONU i el comportament estatal. Més enllà de la responsabilitat dels estats de fer efectives les obligacions jurídiques internacionals que els afecten directament, és rellevant la voluntat estatal per assolir l'efectivitat del Dret internacional dels drets humans en el si de la societat internacional; en aquest sentit, cal afegir que el sistema universal de protecció dels drets humans és tributari també de la pròpia heterogeneïtat dels estats membres de l'ONU respecte a la percepció de la tasca que s'ha de dur a terme per fer efectius els drets humans.

La pràctica internacional, inclosa la del Consell de Seguretat de l'ONU, manifesta la dificultat de continuar al·legant que el respecte dels drets humans és un assumpte essencialment de la jurisdicció interna de l'Estat –article 2.7 de la Carta de les Nacions Unides–; per suposat d'això s'ha d'extreure una opinió molt positiva.

La pràctica internacional ens demostra igualment que un nombre considerable d'estats manifesta una tendència a la passivitat o indiferència davant de les violacions alienes dels drets humans; mentre, hi ha estats que demostren la seva voluntat d'introduir en la seva acció exterior –sigui segons un model més aviat intervencionista o de tipus

gradual– la preocupació pels drets humans i la disposició per mantenir una posició activa en els fòrums internacionals que se n'ocupen, és a dir, de comptar amb una vertadera *política de drets humans* pròpia.

Igualment, dins d'una ONU plural i diversa, el debat sobre el drets humans acostuma a manifestar que una bona part dels estats supediten les seves posicions sobre els drets humans a altres interessos polítics, econòmics o estratègics; d'aquí que, portada al seu extrem, aquesta tendència apunta a la lògica perversa de fer *política amb els drets humans*. En aquesta òrbita, es poden situar les tradicionals crítiques als estats anomenats occidentals –els més proclius a una postura activa de defensa dels drets humans– per pràctiques que polititzen els drets humans, com l'*arbitrarietat selectiva* de les situacions controvertides destinades a ser avaluades



o el *double tracte* pel que fa a les violacions de drets humans d'igual factura en funció de l'Estat que les dugui a terme; és clar que aquestes crítiques podrien, per acció o per omisió, ser dirigides pràcticament en qualsevol direcció. Però casos extrems com l'escassa i moderada reacció estatal a fets que els mateixos òrgans no jurisdiccionals de l'ONU han considerat il·lícits –per exemple, l'existència del centre de detenció de Guantánamo– ens posen sobre la pista de quins són, potser, els límits reals de l'interès generalitzat dels estats en defensa dels drets humans.

Un segon element de reflexió: l'obra de l'ONU en matèria de drets humans

Els resultats de la política institucional són desiguals segons on es posi l'èmfasi.

La dimensió normativa. Aquest és, més que probablement, el punt fort de l'acció institucional de l'ONU en el camp dels drets humans, en termes qualitius i quantitatius: haver estat capaç de reunir el consens per constituir un *cabal normatiu* de tractats internacionals prou clarificador dels estàndards jurídics internacionals que es consideren universalment assumibles –tot assumint el grau de flexibilitat que tots aquests ofereixen i, sobretot, que només són obligatoris per als seus estats-part respectius. El nombre desigual d'estats-part de cadascun dels tractats internacionals és, per suposat, un índex de la universalitat efectiva dels respectius estàndards jurídics –tot i que, en general, no és una dada precisament negativa.

D'una banda, s'han elaborat dos tractats internacionals dirigits al reconeixement d'un catàleg general de drets humans –el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (PIDCP) (163 estats), i el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC) (159 estats)–, conforme al projecte inicial de la Carta Internacional de Drets Humans, el qual hauria d'haver consistit en la suma de la DUDH i d'un únic tractat internacional, un pacte, que projectés en obligacions jurídiques els enunciats programàtics de la DUDH. Aquest dualisme en la construcció d'una catàleg general és, en primer lloc, una demostració de les desavinences ideològiques que van caracteritzar la societat internacional durant la Guerra Freda; en segon lloc, en l'àmbit simbòlic, no sembla coherent amb la reiterada retòrica de la igualtat, indivisibilitat i interdependència dels drets humans; i, finalment, les diferències pel que fa a la tipologia de les obligacions jurídiques i els mecanismes de garantia previstos ara per ara en ambdós pactes són prou importants qualitativament –tot i que l'adopció per l'Assemblea General de l'ONU del Protocol Facultatiu (resolució 63/117, de 10 de desembre de 2008) minora la distància entre els respectius mecanismes de garantia en permetre, quan entri en vigor, la presentació de comunicacions pels particulars.

D'altra banda, s'han elaborat una sèrie de tractats internacionals *específics* o *sectorials*⁴, complementaris dels anteriors en tant que tenen com a objecte precisar les obligacions jurídiques dels estats respecte a la prohibició de certes *pràctiques especialment aberrants* –discriminació racial (173 estats), tortura i altres tractes o penes cruels, inhumans o degradants (145 estats) o desaparicions forçoses (no ha entrat encara en vigor)–, o plantejar l'especificitat de la protecció dels drets i llibertats de *persones o grups humans especialment vulnerables* –discriminació contra la dona (185 estats), infants (193 estats), treballadors migratoris i les seves famílies (39 estats), i discapacitats (41 estats)⁵. En alguns casos, aquests tractats internacionals han estat completats per protocols que complementen el seu contingut material o els mecanismes de garantia establerts.

A més, la política institucional de l'ONU ha permès la generació d'una sèrie de principis i regles de conducta de caràcter no vinculant per als estats –adoptats a partir d'una pluralitat d'actes institucionals– que, en alguns casos, ofereixen una base adient per interpretar els compromisos jurídics inclosos en els pactes, atenent que la seva redacció és més genèrica –per exemple, les Regles de Beijing sobre justícia de menors–, o bé es troben en l'origen de la cristallització o generació d'un costum internacional.

La dimensió supervisora: compliment i aplicació de les obligacions jurídiques. Les atribucions atorgades als òrgans amb competència dins de l'ONU per intentar garantir el respecte de les obligacions jurídiques adquirides pels estats mostren, en particular, la feblesa estructural generalitzada del Dret internacional dels drets humans.

Mecanismes convencionals. En l'àmbit convencional, bona part dels tractats internacionals elaborats en el si de l'ONU –els nou esmentats en paràgrafs anteriors– gaudeixen de mecanismes de garantia específics, les característiques bàsiques dels quals són que:

– Es basen en les competències atorgades a un òrgan d'experts independents.

– Disposen, segons les previsions particulars del tractat internacional i dels protocols que el completen, d'una combinació de procediments de supervisió: un sistema d'examen dels informes periòdics presentats pels estats-part; un sistema de comunicacions interestatal i/o un sistema de comunicacions per als particulars –tot i que solen estar condicionats al previ consentiment de l'Estat mitjançant una declaració o l'acceptació d'un protocol facultatiu; i un sistema de visites.

– Les opinions, observacions i/o recomanacions formulades com a fruit de la supervisió no són vinculants per als estats, per la qual cosa, com a màxim, les competències de què disposen es poden qualificar de quasijurisdiccionals.

– Fan una aportació important a la interpretació i l'aplicació del text convencional mitjançant la formulació d'observacions o recomanacions generals.

Mecanismes extraconvencionals. La pràctica institucional basada en les competències de l'ONU en matèria de drets humans ha generat uns mecanismes que supervisen, a partir de la

La negociació en el si de l'ONU de tractats internacionals en matèria de drets humans manifesta totes les contradiccions i dificultats derivades de l'heterogeneïtat i divergències estatals



investigació de quadres sistemàtics de violació dels drets humans, el conjunt d'obligacions jurídiques dels estats en matèria de drets humans. N'hi ha de dos tipus: el *procediment de denúncies* –de caràcter ordinàriament confidencial– i els *procediments públics especials*, mitjançant els quals s'atorga a un expert independent o a un grup d'ells el mandat d'investigar la situació en una regió o Estat –mandats per països (8 procediments actualment)–, o bé, una pràctica prou estesa, mandats temàtics (30 procediments actualment).

Ambdós tipus de procediments, que compten amb el suport de l'Oficina de l'Alta Comissionada de les Nacions Unides per als Drets Humans (ACNUDH), tenen com a referent institucional el Consell de Drets Humans (Consell DH), el qual, després de substituir l'extinta Comissió de Drets Humans (CDH), el 2006, va revisar l'*herència* d'aquesta i va fer els canvis –relativament pocs– que va considerar oportuns, tal com estableix la seva resolució 5/1, de 18 de juny de 2007.

En tot cas, el que fonamentalment no ha canviat és la capacitat de resposta institucional derivada de l'acció supervisora d'aquests mecanismes; si en ambdós supòsits el Consell DH acaba generalment coneixent certs quadres de violacions dels drets humans que es presumeixen greus: d'una banda, és perceptible que el debat i la contradicció argumental es dirigeixin a la persuasió i, en tot cas, a la pressió política i/o moral sobre l'Estat investigat; i, de l'altra, que les resolucions i decisions del Consell DH, fins i tot les declaracions de la seva presidència, no resultin jurídicament vinculants. Això sí, en el marc dels procediments públics especials hi ha la possibilitat de dur a terme *accions urgents* per interessar-se per supòsits particulars vinculats al mateix mandat –és habitual enviar una carta al Govern de l'Estat en qüestió– i, d'aquesta manera, exercir una pressió reforçada i concreta.

La dimensió institucional. El Consell DH va ser creat per mitjà de la resolució 60/251 de l'Assemblea General, de 15 de març de 2006, a fi de substituir la CDH com a pilar fonamental de l'execució de la política de promoció i protecció dels drets humans –sota la direcció de l'Assemblea General⁶; la voluntat reformista destinada a eradicar els *vicis* i el presumpte descrèdit de la seva predecessora no es pot afirmar, ni molt menys, que hagi propiciat un canvi institucional revolucionari. No sols pel fet que les seves competències siguin pràcticament idèntiques, sinó perquè les seves capacitats d'acció i decisió restringides estan condicionades per la identitat de la seva composició: són òrgans intergovernamentals.

Si ens fixem en els canvis més rellevants tampoc el judici no canvia radicalment:

S'han intentat afegir, al clàssic criteri de representació geogràfica equilibrada, alguns requisits relacionats amb el comportament estatal i els seus compromisos respecte als drets humans per seleccionar els candidats a ser membres del Consell DH; de totes formes, es tracta d'una selectivitat més que relativa –la resolució 60/251 esmenta que els estats *hauran de tenir en compte* aquests requisits però no es preveu cap valoració prèvia objectiva (paràgraf 8)–, que acaba amb la politització de l'elecció per l'Assemblea General, de manera que no s'evita, per exemple, que acabin resultant membres estats que no han acceptat els principals tractats internacionals en la matèria o que són sospitosos de violar els drets humans.

S'ha assegurat, això sí, que, a diferència de la CDH, el Consell DH no vegi tan restringida temporalment la seva activitat: s'ha previst, i així ha estat executat, que el Consell DH es reuneixi en tres sessions ordinàries a l'any –davant l'única sessió ordinària de la CDH; i es facilita la convocatòria de sessions extraordinàries –n'hi ha prou amb una proposta del terç dels seus membres davant la meitat exigida en el si de la CDH–, per la qual cosa ja es porten (novembre de 2008) vuit sessions extraordinàries.

Finalment, la novetat que tots els estats de l'ONU siguin sotmesos a un *examen universal periòdic*, tot i que sigui un avenç, no comporta una avaluació rigorosa sinó més aviat un examen cooperatiu, basat en el diàleg constructiu que analitza bones i males pràctiques –idoni per a un medi intergovernamental però no per vigilar efectivament el nivell de respecte dels drets humans.

Com a reflexió final...

Ha estat molt important que l'ONU hagi estat capaç d'impulsar en el si de la societat internacional la preocupació universal pels drets humans; la seva obra normativa és una contribució molt positiva. Més difícil és valorar positivament el sistema universal de drets humans i, en general, el Dret internacional dels drets humans, en funció de la seva capacitat real de supervisió i, sobretot, d'endegar una acció ferma per obligar els estats a fer realment efectives les seves obligacions jurídiques –s'ha de recordar que dins de l'ONU solament el Consell de Seguretat, òrgan en principi aliè a la garantia dels drets humans, pot autoritzar mesures de coerció contra un Estat, i en casos extrems. La lògica intergovernamental té un pes significatiu en tot això, i demostra el pes específic d'altres interessos subjacents. Intencionadament, no s'ha fet esment a una altra mancança que contribueix a relativitzar l'obra de l'ONU en matèria de drets humans: la feblesa, més enllà de la retòrica declarativa, de l'atenció prestada a la interrelació entre els drets humans i el factors estructurals que dificulten el seu gaudi. ●

Notes

1. En el mateix preàmbul de la *Convenció Europea per a la salvaguarda dels drets humans i les llibertats fonamentals*, de 4 de novembre de 1950, es menciona com a referent programàtic la DUDH.
2. La pràctica internacional ens mostra exemples d'aquesta línia de pensament i d'acció política –en particular des de països asiàtics i/o islàmics–, que predica el *relativisme cultural* dels drets humans, tot i el punt d'equilibri que proposà la Declaració Final i Programa d'Acció de la Conferència Mundial sobre Drets Humans de Viena (1993), en afirmar que tots els drets humans són universals, indivisibles i interdependents, la qual cosa no implica que no s'hagin de prendre en consideració la importància de les *particularitats* nacionals i regionals, així com els diversos patrimonis històrics, culturals i religiosos (ONU, *Document A/CONF.157/3*, paràgraf 5; en el mateix sentit, el *Document Final de la Cimera Mundial* [2005], aprovat mitjançant resolució 60/1 de l'Assemblea General, de 16 de setembre de 2005, paràgraf 121). Més enllà de si la invocació del relativisme encobreix la negació de certs drets o la discriminació en el seu gaudi, sembla existir un consens general envers l'existència d'uns drets fonamentals, l'obligatorietat dels quals és oposable enfront de tots els estats en qualsevol circumstància i, a més, que qualsevol particularisme jurídic respecte d'aquests drets té un marge molt restringit i que, en cap cas, pot vulnerar la seva substància jurídica.
3. Tot i que tendeixin a disposar d'òrgans jurisdiccionals, les seves sentències són bàsicament obligatòries però declaratives, la qual cosa tampoc no esvaeix tots els dubtes sobre la seva efectivitat real.
4. S'esmenten solament aquells que disposen d'un mecanisme de garantia propi basat en les competències d'un òrgan d'experts; però, per exemple, també són rellevants, entre d'altres, la Convenció per la Prevenció i Sanció del Genocidi (1948), la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats (1950) o la Convenció sobre l'Apartheid (1973).
5. Va entrar en vigor el 3 de maig de 2008.
6. A diferència de la CDH, que depenia del Consell Econòmic i Social.



dCIDOB 108.

Nacions Unides, un model en qüestió.

L'actuació de l'ONU en matèria de comerç i desenvolupament.
Llums i ombres de la UNCTAD: d'alternativa al GATT a aliat de l'OMC.
Claudia Jiménez

L'actuació de l'ONU en matèria de comerç i desenvolupament

Llums i ombres de la UNCTAD: d'alternativa al GATT a aliat de l'OMC

Claudia Jiménez Professora titular de Dret Internacional Públic, Universitat Autònoma de Barcelona

El punt de partida

Quan el 1945 els estats van decidir crear l'Organització de les Nacions Unides per “preservar les generacions futures del flagel de la guerra” i “reafirmar la fe en els drets fonamentals de l'home (...) i en la igualtat de drets d'homes i dones i de les nacions grans i petites”, també es van proposar, entre altres coses, –segons s'apunta al preàmbul de la Carta de les Nacions Unides– “*promoure* el progrés social i elevar el nivell de vida dins d'un concepte més ampli de la llibertat”.

Per a l'assoliment d'aquest últim propòsit, els fundadors van decidir que l'estructura que s'acabava de crear comptés com a eines amb la *cooperació* i la *promoció* (articles 1.3 i 55 de la Carta). Es tractava, en definitiva, d'ajudar a solucionar els possibles problemes existents en matèria econòmica, social, sanitària i altres temàtiques connexes, i promoure la consecució de nivells de vida més alts, treball permanent per a tots i condicions de progrés i desenvolupament econòmic i social (article 55).

Les competències de l'organització amb relació al desenvolupament i el comerç, que com a tals no figuren en el mandat originari, quedaran així marcades des del seu origen per l'ambigüïtat i la limitació de les seves capacitats en l'àmbit econòmic i social, quelcom que, sens dubte, ha condicionat la seva actuació.

Malgrat això, o potser recollint aquestes dades com a premissa, hem de reconèixer que, en la seva evolució, el treball dut a terme des de les Nacions Unides en matèria de desenvolupament ha estat ingent, però al mateix temps inversament proporcional als èxits obtinguts pel que fa a l'esfera del comerç. Així, mentre el primer, en l'àmbit formal, ha donat lloc a tota una enorme gamma d'organismes, acords, resolucions i, en l'àmbit material,

ha estat clau en l'evolució conceptual de desenvolupament i fins i tot en la seva proclamació com un “dret humà”, en la seva relació amb el comerç la seva actuació ha quedat condicionada per l'actuació primer de l'Acord General sobre Aranzels Duaners i Comerç (GATT) i des de 1995 de la seva successora, l'Organització Mundial de Comerç (OMC).

Això, tanmateix, no sempre ha estat així. Només hem de recordar que la primera iniciativa de creació d'una organització internacional que tingués en compte els temes comercials va néixer i es va negociar precisament en el si de l'ONU. Ens referim a la proposta presentada per Estats Units al Consell Econòmic i Social (ECOSOC), que en la seva primera reunió celebrada a Londres el 18 de febrer de 1946 va convocar una Conferència internacional, de la qual hauria de sorgir una organització internacional centrada en temes de comerç i ocupació¹. Aquesta conferència es va celebrar del 21 de novembre de 1947 al 24 de març de 1948, data en què es va concloure el text amb la firma de 53 estats². Segurament, la major amplitud de mires del text final que tractava d'igual manera temes de comerç, desenvolupament econòmic i ocupació, a més de problemes estructurals i de coherència interna del tractat entre altres, van fer que aquella Carta de l'Havana per la qual es creava una Organització Internacional del Comerç (OIC) mai no arribés a sortir a la llum. Fou precisament durant aquest període negociador quan alguns dels estats participants van decidir negociar fora de les Nacions Unides un acord *provisional*, estrictament comercial, centrat en la liberalització mitjançant la rebaixa progressiva dels aranzels, el GATT, que molt aviat i davant la paralització de l'OIC es va transformar en l'única estructura internacional de referència en matèria de comerç en l'àmbit mundial, almenys fins als anys seixanta.

El boom dels seixanta i dels setanta

Va ser precisament en aquesta dècada quan els països no desenvolupats (PND)³, que havien plantejat una primera batalla en les negociacions de l'Havana de 1948 per condicionar la política de llibertat comercial al desenvolupament econòmic *preferent*, van aprofitar els aires de la descolonització iniciada durant els anys cinquanta per relançar la seva proposta, ara amb més força per haver-se multiplicat en nombre i comptar també amb una millor construcció teòrica en l'àmbit doctrinal. Com a conseqüència de tot això, el Moviment dels Països No Alineats va formalitzar el grup dels 77 per tornar a engegar el debat d'entendre el comerç, no com una finalitat en si mateixa sinó com a via de finançament del desenvolupament econòmic, fet que requeria al mateix temps traslladar la discussió a un marc més apropiat que el GATT, que per pròpia definició i finalitat no era vàlid.

És així com les Nacions Unides van tornar a adquirir un protagonisme en la matèria. L'òrgan escollit per materialitzar aquest nou enfocament fou, com no podia ser d'una altra manera, l'Assemblea General on els PND eren ja una àmplia –i organitzada– majoria. En el seu si es van adoptar aleshores dues resolucions importants: la primera titulada “Acció concertada a favor del desenvolupament” [resolució 1515 (XV) de l'Assemblea General de 1960]; i la segona, dedicada a la proclamació del primer decenni de les Nacions Unides per al desenvolupament [resolució 1710 (XVII) de l'Assemblea General de 1961]. Aquesta segona, aprovada per unanimitat, fou precisament la que va obrir formalment el procés de convocatòria d'una Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament (UNCTAD), avui convertida en organisme permanent de les Nacions Unides.

Així, el març de 1964 es va iniciar una Conferència que, malgrat el seu nom, va néixer amb vocació de permanència i alternativa al model GATT, basat en la liberalització del comerç i la no-discriminació entre estats independentment del seu nivell de desenvolupament. Es buscava amb això reorientar el comerç internacional, i donar més protagonisme institucional i ideològic als PND per tal de fer efectius els objectius que s'havien plantejat en la proclamació del primer decenni, és a dir, l'increment del creixement econòmic, amb ajuda dels països desenvolupats, mitjançant l'atorgament d'un tracte preferent i més favorable. El seu primer efecte, de caràcter gairebé immediat, va ser la ràpida reacció d'aquests últims mitjançant l'addició gairebé simultània d'una Part IV al GATT, titulada “Comerç i Desenvolupament”⁴. No obstant això, es tractava de la incorporació de tres articles que contenien simples declaracions d'intencions i principis programàtics relacionats amb l'ajuda als PND, sense clàusules efectives per materialitzar-los, tot i que havien estat sol·licitades per alguns d'aquests.

Per això, els països no-alineats van prosseguir la seva iniciativa de foment del desenvolupament i modificació del règim comercial en el marc de la flamant UNCTAD i així, en la seva segona conferència plenària que va tenir lloc a començament de 1968 a Nova Delhi, van adoptar per unanimitat la resolució 21(II). En aquesta s'establia, entre altres coses, un Sistema de Preferències Generalitzades (SPG) a favor dels PND. El seu sentit era asse-

gurar un tracte preferent als països en vies de desenvolupament (PVD) de manera no recíproca i també no discriminatòria entre ells. Aquesta proposta, segons el parer d'Ana Manero, marca “un punt d'inflexió decisiu en la història de les relacions econòmiques internacionals, perquè parteix d'un punt de vista nou en superar l'enfocament regional tradicional de les preferències comercials establertes a favor de les antigues colònies”, passant “del regionalisme a la universalització de les preferències atorgades als països en vies de desenvolupament” (Manero, 2006: 130).

D'altra banda, una segona gran línia d'actuació de la UNCTAD, que sorgeix d'aquesta època daurada i que continua sent avui en dia un dels seus principals eixos d'actuació en matèria comercial, és el foment de la participació dels PND en matèria de productes bàsics, que havien quedat, expressament, al marge del sistema del GATT. En aquest cas, es tractava de promoure negociacions per tal que els estats assolissin acords específics sobre diferents productes bàsics de manera que es pogués garantir el subministrament i el pagament de preus equitatius. D'aquí va sorgir el Programa integrat per als productes bàsics [resolució 93 (IV) de la UNCTAD de 30 de maig de 1976] on figuren els productes que cal negociar, com també el calendari, els principis i els procediments comuns que s'han de seguir. Juntament amb això, es va preveure la creació d'un Fons Comú per finançar les reserves per a cada producte i l'establiment de mecanismes estabilitzadors dels ingressos dels PVD obtinguts de les exportacions dels seus productes bàsics mitjançant serveis de finançament compensatori. Finalment, i a nivell conceptual, al llarg dels anys setanta, el desenvolupament passa de ser una qüestió de progrés econòmic a incorporar també aspectes socials per tal de millorar les condicions de vida de les persones, aspecte que, per la interdependència existent, s'entén com una responsabilitat de tots.

Tant l'SPG com el tractament dels productes bàsics i la visió més integral del desenvolupament van ser peces angulars del disseny d'un Nou Ordre Econòmic Internacional (NOEI) promogut pels PVD en el marc de les Nacions Unides a mitjan anys setanta i considerat avui un intent fallit de reestructuració de les relacions socioeconòmiques, tant entre els països desenvolupats i els que no ho són, com entre aquests últims.

El gir dels noranta

A començament dels anys noranta, la realitat econòmica i els canvis geopolítics que es van produir en el sistema internacional van dur les Nacions Unides i el seu màxim representant en matèria de comerç i desenvolupament, la UNCTAD, a replantejar-se l'estratègia seguida fins aleshores. Així, en la resolució de l'Assemblea General 45/199 de 21 de desembre de 1990, amb la qual arrenca el quart decenni (1991-2000), no només es va ometre qualsevol referència al NOEI sinó que, després d'un reconeixement exprés del fracàs del tercer decenni en haver constatat que la bretxa entre països desenvolupats i no desenvolupats no solament no havia disminuït sinó que havia augmentat, va variar l'enfocament, que va passar de la responsabilitat de tots els governs a

la responsabilitat primordial de cada Estat respecte del seu propi desenvolupament.

D'altra banda, en el marc conceptual, les estratègies en matèria de desenvolupament que ja durant els anys setanta i vuitanta s'havien vinculat a qüestions socials, es vinculen definitivament a la sostenibilitat. Un important esperó per a aquesta nova visió integral va ser, sens dubte, la Conferència de Rio de Janeiro sobre Medi Ambient i Desenvolupament (CNUMAD) de 1992. Es pot afirmar que, almenys des d'aleshores, el desenvolupament sostenible i la seva concreció en el Programa 21 és "l'eix central de l'acció de les Nacions Unides en l'esfera econòmica i social" (Abellán, 2002: 24), imposant certs límits al creixement econòmic i ampliant l'àmbit d'actuació que ara ja no se centra només en els PND.

En aquesta mateixa línia integradora i ampliada del concepte de desenvolupament, hauríem de citar també el Compromís de Cartagena, amb què culmina el VIII període de sessions de la UNCTAD (1992). En aquest es reafirma la importància del desenvolupament i el vincula no solament a temes de sostenibilitat sinó també de pau i seguretat per tal d'introduir-lo amb caràcter prioritari a l'agenda de la comunitat internacional. Aquesta nova perspectiva es reafirma i desenvolupa pel secretari general en el seu informe *Un programa de desenvolupament* de 6 de maig de 1994 i continua fins als nostres dies. Finalment, hem de citar també el seu lligam anterior amb els drets humans que ja s'havia posat de manifest en la Declaració sobre el Dret al Desenvolupament adoptada per l'Assemblea General el 1986 i que es va confirmar el 1993, després de la Conferència Mundial de Drets Humans en què es reafirma el dret al desenvolupament com un dret humà, que està "intrínsecament vinculat a l'exercici de tots els drets humans" (Abellán, 2007: 729).

En relació amb el vessant estrictament comercial, el canvi de rumb seguit per les Nacions Unides s'acaba de materialitzar en la Declaració de Bangkok, adoptada en el X període de sessions de la UNCTAD (2000). En aquesta, no només continua sense aparèixer cap menció al NOEI sinó que, ja de manera expressa, es recomana la vinculació a l'OMC per considerar que la seva adhesió és una via que facilita l'accés al comerç (i per tant al desenvolupament) dels PVD, donat el seu caràcter multilateral i no discriminatori però amb reconeixement a la vegada d'un tracte especial i diferenciat per als PND. Amb això es formalitza la cessió de tot el protagonisme a l'OMC pel que fa a temes de desenvolupament en relació amb el comerç. Aquesta època coincideix, a més, amb l'abandonament per part de les Nacions Unides dels "decennis per al desenvolupament" amb caràcter específic, els quals són reemplaçats per una estratègia integral reflectida en la Declaració del Mil·lenni, amb el títol "Desenvolupament i eradicació de la pobresa", l'enfocament de la qual respecte al comerç va en la mateixa línia que la citada Declaració de Bangkok.

En definitiva, es pot afirmar que des de la primera Conferència de 1964, la UNCTAD ha recorregut un llarg camí de conversió fins a esdevenir el que és actualment: un organisme permanent de les Nacions Unides que, en matèria de comerç, serveix d'assessor als PND i de connexió amb l'OMC amb qui el 2003 va firmar un memoràndum d'entesa que formalitza la seva "aliança estratègica". En aquest s'identifiquen amb més claredat les esferes de coopera-

ció i es faciliten encara més les activitats conjuntes que s'han dut a terme des de la creació de l'OMC i que han augmentat amb la proclamació per part d'aquesta de la Ronda de Doha, anomenada també "Ronda del Desenvolupament". Un recorregut curiós si es té en compte que es va crear, precisament, per esdevenir una *alternativa* al model del GATT, aleshores fortament criticat.

La influència de les Nacions Unides en l'actual estructura reguladora del comerç internacional mundial

Com hem anat veient, tant l'Assemblea General, principal òrgan que des de les Nacions Unides s'ha ocupat de temes relacionats amb el desenvolupament i el comerç, com la UNCTAD són instàncies que, pel seu caràcter, des del començament han comptat amb competències limitades i centrades en la cooperació i la promoció. D'aquí rau, en part, la dificultat, que va esdevenir impossibilitat, d'establir un nou marc jurídic per a les relacions comercials, en no aconseguir comptar amb el consens dels països, especialment els desenvolupats. Això, tanmateix, no significa que no aconseguís influir en la reorientació –esbiaixada– del model de relacions comercials emergent de la postguerra o el més recent sorgit de la Ronda Uruguai.

Així, respecte al primer val la pena destacar que no solament es va aconseguir l'addició d'una Part IV al tractat original del GATT dedicada a principis programàtics relacionats amb el comerç i el desenvolupament, sinó que, a nivell normatiu, es va acceptar integrar d'alguna manera la necessitat d'atorgar un tracte preferent als PND. Aquesta possibilitat es va materialitzar el 1971 amb l'acceptació política per part de les parts contractants del GATT d'una excepció a la clàusula de nació més afavorida per un període de deu anys, aprofitant la possibilitat que donava l'article XXV.5, conegut com a *waiver*. Posteriorment, i vista la necessitat de la seva formalització de manera indefinida, es va acordar la formulació de la *clàusula d'habilitació*, adoptada el 1979 en el marc de la Ronda de Tòquio i plenament vigent actualment en el marc de l'OMC.

Ambdues suposaven una derogació del règim general del GATT basat en el lliure comerç i la no-discriminació a nivell multilateral. Les esmentades derogacions es podien aplicar tant als acords assolits entre PVD com als beneficis que els països desenvolupats volguessin atorgar als no desenvolupats de manera no recíproca i preferent, encara que sense estipular en cap dels dos casos obligacions concretes de fer o no fer, deixant-lo a la discrecionalitat dels atorgadors de la preferència. Amb això, com es fa palès, des dels anys setanta es legalitza en el sistema comercial mundial tant les preferències obtingudes pels PVD respecte als països desenvolupats com les pactades entre països anomenats "del Sud". No obstant això, la manera de materialitzar-lo, primer al GATT i després a l'OMC com a la seva hereva, és mitjançant l'excepció del règim general a discreció de l'atorgant, en lloc de plantejar-se com una dualitat de sistemes per atendre a circumstàncies diferents, fet amb el qual no s'assegura que el tracte desigual entre desiguals sigui a la vegada "igual entre iguals", com s'havia proposat originàriament des dels informes presentats a la UNCTAD.

Aquesta interpretació és precisament la que va efectuar, el 2004, l'Òrgan d'Apel·lacions de l'OMC –òrgan que es podria assimilar amb certs matisos a un tribunal de cassació– en l'únic cas en què s'ha estudiat el contingut i els requisits d'aplicació de l'esmentada clàusula d'habilitació. Amb això s'estableix finalment de manera certa que a l'OMC existeix només un model, el lliure comerç que, això sí, es desenvolupa de manera gradual i amb possibilitat d'aplicar excepcions que atenen a altres valors com el cas de la protecció del medi ambient o l'ajuda als PND⁵. Però en aquest informe l'Òrgan d'Apel·lacions va fer alguna cosa més, ja que va considerar que la clàusula d'habilitació tal com es va definir el 1979 exigeix també que les preferències atorgades siguin “generalitzades, no recíproques i no discriminatòries” entre estats amb circumstàncies similars, apropant-se així als plantejaments originals de l'SPG emanats de la UNCTAD sobre tracte igual a iguals i desigual a desiguals.

En aquest sentit, es pot afirmar que l'SPG procedent dels treballs efectuats des de les Nacions Unides durant els anys setanta i recollit, tot i que amb matisos, en la clàusula d'habilitació de l'OMC és un legat inqüestionable en matèria de comerç i desenvolupament, la continuïtat del qual perilla en l'actual sistema OMC no per la seva negociació sinó per la proliferació dels últims anys d'acords regionals preferencials centrats bàsicament en aspectes de liberalització comercial *stricto sensu*.

Quant als productes bàsics, l'altre gran tema relacionat amb el comerç i el desenvolupament on la UNCTAD es va bolcar per assegurar la seva estabilitat, la seva influència –per desgràcia– ha estat més reduïda. Fins i tot el Fons Comú s'ha reconvertit passant del finançament de reserves per estabilitzar preus al finançament de projectes de desenvolupament de productes bàsics, funció en la qual actualment la UNCTAD centra els seus esforços, juntament amb tasques de tipus assistencial i informatives mitjançant l'elaboració d'estudis, sobretot estadístics. I fins i tot en aquesta tasca no es pot obviar l'importantíssim paper que té l'Organització per a l'Agricultura i l'Alimentació (FAO), protagonista indiscutible a l'hora de plantejar alternatives al model actual. Aquesta organització, des d'una perspectiva de seguretat alimentària, s'ha demostrat molt activa, comptant en l'actualitat amb un Comitè de Problemes de Productes Bàsics on es tracten, entre altres coses, el tema de la gestió de l'oferta per augmentar els preus internacionals dels productes bàsics i es fa un seguiment de les negociacions comercials multilaterals agrícoles que s'estan produint a l'OMC.

És en aquesta última, per tant, on cal centrar novament l'atenció, ara en relació amb el comerç dels productes bàsics, ja que és allà on s'estan negociant les condicions dels intercanvis d'aquests. A nivell multilateral, per tant, haurem d'estar atents als resultats de la Ronda de Doha en matèria d'agricultura per veure què els ofereix el futur, i les expectatives no són favorables.

Les negociacions, quan existeixen, són tenses i els mínims avenços de cara a l'eliminació dels obstacles que impedeixen l'exportació als països desenvolupats no solen incloure els considerats *productes sensibles* que, curiosament, coincideixen en la seva majoria amb els productes bàsics, els mateixos que en el seu moment van restar fora de la liberalització del GATT. Es veu que, si és més fàcil passar un camell per l'ull d'una agulla que aconseguir que

un ric entri al regne dels cels, també ho és que la sostenibilitat esdevingui realment un límit al comerç abans que els països desenvolupats permetin als no desenvolupats que els seus productes bàsics accedeixin als seus mercats en condicions de competitivitat, quelcom que ajudaria realment a millorar la seva balança comercial, un fet que, segons les Nacions Unides, ajudaria efectivament al seu desenvolupament. ●

Notes

1. Resolució I (13), UN doc. E722 de 1946.
2. Acta Final de la Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Ocupació, firmada a l'Havana el 24 de març de 1948, UN doc F/CONF 2/78 (1948).
3. Nota de l'ed.: L'autora utilitza el terme “països no desenvolupats (PND)” com a forma inclusiva dels anomenats “països menys desenvolupats” i “països en vies de desenvolupament (PVD)”, i en contraposició als “països desenvolupats”.
4. La Part IV del GATT es va introduir a través d'un Protocol d'esmena de 8 de febrer de 1965 que va entrar finalment en vigor el 27 de juny de 1966, quan va assolir la majoria dels dos terços requerida.
5. CE–SPG Comunitats europees v/s Índia, “Condicions per a la concessió de preferències aranzelàries als països en desenvolupament” WT/DS246/AB/R de 7 d'abril de 2004.

Referències bibliogràfiques

- ABELLÁN**, Victoria. “Nuevos parámetros para una estrategia internacional de cooperación al desarrollo”. A: **MARIÑO**, Fernando (ed.) *El derecho internacional en los albores del siglo XXI: homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*. Madrid: Trotta, 2002. P. 17-43.
- ABELLÁN**, Victoria. “Derecho al Desarrollo”. A: *Controversias sobre los derechos humanos. Congreso internacional sobre los derechos humanos*. Valladolid, 2006; citat a **ABELLÁN**, Victoria. “El derecho internacional económico (II): La Promoción del desarrollo. Diez de Velasco, M. *Organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2007.
- MANERO**, Ana. *OMC y Desarrollo. Evolución y perspectivas del trato desigual en el derecho del comercio internacional*. València: Tirant lo Blanch, 2006.



dCIDOB 108.

Nacions Unides, un model en qüestió.

Nacions Unides i la política exterior espanyola. Participació parlamentària en el multilateralisme eficaç i democràtic.

Fátima Aburto

Nacions Unides i la política exterior espanyola

Participació parlamentària en el multilateralisme eficaç i democràtic

Fátima Aburto Diputada a les Corts Generals

El discurs d'investidura de 2008, com a president del Govern, de José Luis Rodríguez Zapatero es va fonamentar en el compromís següent: “La nostra política exterior continuarà promovent la solució multilateral dels conflictes. Preferim la cooperació a la imposició, defensem la legalitat internacional enfront de l'arbitrarietat, i promourem la solidaritat i el respecte enfront dels abusos hegemònics. (...) La meua idea d'Espanya, Senyories, és la d'un país generós i solidari amb la lluita contra la pobresa. Per això, dedicarem el 2012 el 0,7% del nostre Producte Interior Brut a l'Ajuda Oficial per al Desenvolupament, després d'haver estat el país que els últims quatre anys, entre els països més desenvolupats, ha avançat més en l'ajuda oficial. (...) L'Organització de Nacions Unides serà la nostra inspiració en la política de cooperació, per mitjà dels seus Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni. L'ONU també serà la nostra guia en l'acció exterior d'Espanya i marcarà el nostre suport a operacions de manteniment de la pau al món”.

La reforma de Nacions Unides: un canvi qualitatiu en els processos de participació parlamentària

Tot i que s'ha pogut constatar un procés creixent d'aproximament a les qüestions de Nacions Unides durant les anteriors legislatures, la Proposta no de Llei presentada i aprovada per tots els grups parlamentaris el juliol de 2005 referida a la reforma de les Nacions Unides¹ avança d'una manera signi-

ficativament diferenciada en la forma de tractar determinats processos en el Parlament espanyol. Processos que afecten a la construcció d'un nou ordre multilateral i que requereixen, sens dubte, una innovació en les fórmules i mecanismes institucionals per exercir la participació i representació parlamentàries. Una participació, per cert, que apareix més consolidada si volem reforçar i ampliar la base democràtica del sistema de governabilitat mundial, al qual farem referència contínuament en aquest article.

El treball parlamentari conjunt sobre la reforma de les Nacions Unides va anar precedit per un viatge el gener de 2005 d'una delegació parlamentària, formada per representants de tots els grups parlamentaris, a la seu de Nacions Unides, en representació de les Corts Generals. Aquest viatge, amb una intensa agenda de reunions d'Alt Nivell, va permetre conèixer in situ l'abast, les possibilitats i els reptes d'aquesta reforma; aquest viatge va anar seguit d'un altre per participar en les sessions del 60è període de sessions de l'Assemblea General. En aquest sentit, la Proposta no de Llei resultat d'aquesta visita no és una iniciativa *reactiva* a qüestions que es produeixen, sinó expressió d'una voluntat activa de participar i comptar en aquest procés. El seu debat antecedeix a la celebració de la Cimera de Caps d'Estat i de Govern de les Nacions Unides que va tenir lloc a Nova York el mes següent i, de fet, les reunions d'Alt Nivell que s'han succeït a partir d'aquesta cimera han tingut el seu corresponent mecanisme de seguiment, mitjançant compareixences del Govern en les comissions d'Afers Exteriors o de Cooperació Internacional.

Per primera vegada també, l'informe d'aquesta delegació parlamentària, debatut i consensuat en la Comissió d'Afers Exteriors, juntament amb la proposta de resolució parlamentària, es va elevar al Ple, formant part de l'Exposició de Motius que antecedeix la citada resolució, és a dir, *retent compte* davant la Cambra i el Diari de Sessions corresponent dels resultats d'aquesta missió prèvia.

El canvi de procediment en el sentit d'un suport anterior al procés de reforma va continuar amb els treballs que van concloure en el "Pacte contra la pobresa" –i que, en aquest segon cas, van subscriure els partits polítics de tot l'arc parlamentari amb la societat civil organitzada, representada per la Coordinadora d'ONGD el desembre de 2007. De forma similar, en ambdues iniciatives es va establir un conjunt de posicionaments consensuats, més enllà de la lluita partidària, entorn del concepte de seguretat i desenvolupament; el compliment dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM) i el seu finançament, juntament amb la integració de l'enfocament de gènere en la revisió de totes les seves metes i objectius; la consideració i integració dels drets humans en el Consell de Drets Humans; l'assumpció col·lectiva de la responsabilitat de protegir, sempre sota el mandat del Consell de Seguretat, juntament amb la creació de la Comissió de la Consolidació de la pau i la pròpia reforma de la composició, modes de treball i responsabilitat democràtica del Consell de Seguretat. Un consens articulat que es va pronunciar així mateix –malgrat la profunda discrepància ideològica del principal partit de l'oposició– en relació amb l'Aliança de Civilitzacions; respecte a la necessitat de tractar i donar suport a una futura Convenció global contra el terrorisme; amb relació a les accions que serveixin per millorar els mecanismes de finançament del sistema de Nacions Unides i la seva necessària associació –a través del Consell Econòmic i Social (ECOSOC)– amb la resta d'institucions financeres.

Però potser, sense perdre de vista aquest important consens que influeix i ha d'influir, sens dubte, en el nostre mandat com a representants de la sobirania popular en totes les nostres accions i intervencions, la novetat d'aquesta participació apunta així mateix a aquesta nova articulació d'actors que, en el context de la governabilitat mundial, estem emplaçats a assumir en un nou paper. I m'estic referint al paper creixent de les organitzacions regionals i subregionals així com la seva major implicació en els àmbits de seguretat i desenvolupament; a la necessitat que la UE es posicioni conjuntament sobre el procés de reforma i, així mateix, a la de promoure un major apropament i participació dels parlaments dels estats en el procés, la seva valoració i seguiment. Tota una agenda que obre la citada iniciativa per a l'acció complementària i coordinada de la diplomàcia parlamentària en cadascun d'aquests àmbits.

El Parlament espanyol necessita, igualment, participar més i interactuar millor amb les diferents assemblees parlamentàries com el Consell d'Europa, l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), l'OTAN, i el

debat dels acords i tractats internacionals. Per a això, cal la fixació d'actuacions, programes i prioritats de les diferents comissions en coordinació amb el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació (MAEC) o amb l'Òrgan Interministerial corresponent i la rendició de comptes davant d'aquests.

El nou Pla Director de la Cooperació Espanyola: reformes alineades per assegurar el compliment dels compromisos internacionalment acordats

Espanya, per tant, anima i dona suport a una reforma en profunditat del sistema multilateral, incorporant, així mateix, les demandes dels països en desenvolupament per tal d'assumir una veu i una responsabilitat més gran en la gestió dels problemes col·lectius.

A l'hora de tancar aquest article, el Consell de Ministres acaba d'aprovar el III Pla Director de la Cooperació Espanyola 2009-2012², instrument per operativitzar –i donar compte– del compromís d'assolir el 0,7% de la Renda Nacional Bruta (RNB) per a l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) el 2012, i el 0,56% el 2010 com a meta intermèdia. Un compromís del president del Govern espanyol, contingut així mateix en el programa electoral socialista per a la legislatura 2008-2012, que també es fa ressò de la llarga lluita de la ciutadania organitzada –a escala nacional i internacional– per fer complir els objectius internacionalment acordats.

El nou Pla implica actuar de forma coordinada i articulada entorn de set àmbits estratègics i els seus corresponents plans d'acció –amb indicadors i terminis per a la seva corresponent rendició de comptes–, en què l'actuació en fòrums internacionals, la promoció de marcs d'*associació* –i, per tant,

Espanya anima i dona suport a una reforma en profunditat del sistema multilateral, incorporant les demandes dels països en desenvolupament per tal d'assumir una veu i una responsabilitat més gran en la gestió dels problemes col·lectius

Figura 1. Contribucions d'Espanya al Sistema de Nacions Unides, 2008 (en euros)

Contribucions obligatòries finançades via Secretaria d'Estat d'Afers Exteriors (SEAE)	112.999.007
Contribucions voluntàries finançades via SEAE *	1.207.000
Contribucions a Operacions de Manteniment de Pau de Nacions Unides finançades via SEAE	142.064.790
Contribucions voluntàries i fons fiduciaris de la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional (SECI), amb càrrec als Fons d'Ajuda al Desenvolupament (FAD)	696.755.544
Total	953.026.342

* Entre altres: Aliança de Civilitzacions; Associació de Nacions Unides a Espanya; Associació per a la prevenció de la tortura; Casa de Pau-Colòmbia; Conveni Mines Antipersonals; Centre Regional d'Informació de Brusel·les; Centre Internacional de Justícia Transicional; Col·legi Internacional de Nacions Unides; Fons Fiduciari contra Narcòtics-Afganistan; Programa Global contra el Terrorisme; Tribunal Penal Internacional per a Rwanda; Agència Internacional de l'Energia Atòmica (AIEA); Seu de Ginebra; Fons Fiduciari per a l'assistència a l'acció contra les mines.

de *corresponsabilitat* amb els països socis que reben la nostra AOD— juntament amb la coherència de les polítiques per al desenvolupament, constitueixen el *hardware* d'un compromès sistema de “més i millor ajuda”. Els altres pilars estratègics fan referència a aspectes que sustenten la viabilitat del sistema, com són el de l'educació per al desenvolupament de la ciutadania; la millora de les capacitats institucionals del conjunt del sistema; i la coordinació i complementarietat amb tots els actors de la cooperació. Perquè tots —parlamentaris, governs central i autonòmics, corporacions locals, administracions públiques, el conjunt del sistema multilateral, les empreses, els sindicats, la ciutadania— hi estem implicats.

Com s'assenyala en aquest Pla, és molt important l'atenció que s'ha de donar a la mateixa arquitectura de la cooperació. El procés de reforma de les Nacions Unides o el creixent paper atorgat a l'ECOSOC, com a fòrum multilateral de discussió sobre el desenvolupament, és una finestra oberta per a la reforma de l'arquitectura multilateral en equilibri amb els països en desenvolupament. Ens enfrontem, per tant, en aquests propers anys, a un escenari de canvi profund. La fragmentació del Sistema d'Institucions Internacionals —amb més de 150 organismes multilaterals de desenvolupament—, l'aparició de nous donants que no formen part del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD) de l'OCDE —com la Xina, Índia, Brasil, Corea del Sud, Mèxic, Xile, Turquia—, el paper cada vegada més gran de governs locals i regionals, la creixent cooperació Sud-Sud, així com els anomenats fons globals verticals³ que canalitzen un creixent volum d'AOD i de fons privats, plantegen nous equilibris en les relacions de poder que fan més necessari que mai el reforçament del multilateralisme i la posada en marxa de mecanismes de rendició de comptes a escala global, que involucri la participació dels parlaments i de la societat civil —a escala local/nacional, regional i global— com a actors clau en els processos de transparència i rendició de comptes que requereix la *governança* democràtica.

Així mateix, des d'una perspectiva més centrada en el sistema organitzatiu de Nacions Unides, la cooperació espanyola es compromet “de manera prioritària, a través de tota la seva política multilateral” en aquest Pla, a contribuir en la

reforma del sistema de desenvolupament de Nacions Unides. Seguint les recomanacions de l'informe *Units en l'acció*⁴, la reforma implica aconseguir una major coordinació, alineament i especialització de totes les agències i fons de Nacions Unides per augmentar l'eficàcia en el compliment dels ODM. Des de la legislatura anterior, Espanya ha donat suport de forma pionera a l'agenda “Una única ONU” —una única coordinació, un programa, un pressupost i, en el seu cas, una única oficina—, mitjançant la creació i contribució de 528 milions d'euros al Fons del Mil·lenni del Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD), que serveix per executar aquest tipus de projectes alineats i coherents en la consecució d'algunes de les metes fixades en els ODM. El març de 2009, coincidint amb la convocatòria del Comitè sobre la situació jurídica de les dones (CSW en les seves sigles en anglès), Espanya donarà compte també de la posada en funcionament del Fons de Desenvolupament de les Nacions Unides per a la Dona (UNIFEM) que Espanya ha promogut, visibilitzant així aquest últim compromís que recollia la resolució parlamentària sobre la reforma de Nacions Unides que vam aprovar el 2005 al Congrés dels Diputats, i que recollia la importància d'integrar l'enfocament de gènere en els diferents països i la participació i control de les organitzacions de dones en els progressos i compromisos en aquest àmbit.

La Proposta no de Llei aprovada per tots els grups parlamentaris el juliol de 2005 referida a la reforma de l'ONU, és l'expressió d'una voluntat activa de participar

Contribucions a Operacions de Manteniment de Pau de Nacions Unides finançades via Secretaria d'Estat d'Afers Exteriors (SEAE)

FNUOS - Força de Nacions Unides d'Observació de la Separació (Alts del Golan)	823.407
FPNUL - Força Provisional de Nacions Unides al Líban	13.385.503
MINUEE - Missió de Nacions Unides a Etiòpia i Eritrea (finalitzada el juliol de 2008)	864.423
MINURCAT - Missió de Nacions Unides a la República Centreafricana i al Txad	5.133.248
MINURSO - Missió de Nacions Unides per al Referèndum del Sàhara Occidental	1.354.759
MINUSTAH - Missió d'Estabilització de Nacions Unides a Haití	12.799.712
MONUC - Missió de Nacions Unides a la República Democràtica del Congo	22.009.684
ONUCI - Operació de Nacions Unides a Côte d'Ivoire	9.477.683
ONUMIG - Missió d'Observadors de Nacions Unides a Geòrgia	306.099
UNAMID - Operació Híbrida de la Unió Africana i Nacions Unides a Darfur	44.003.335
UNFICYP - Força de Nacions Unides per al Manteniment de la Pau a Xipre	613.298
UNMIK - Missió d'Administració Provisional de Nacions Unides a Kosovo	3.825.568
UNMIL - Missió de Nacions Unides a Libèria	1.402.941
UNMIS - Missió de Nacions Unides al Sudan	22.661.643
UNMIT - Missió Integrada de Nacions Unides a Timor-Leste	3.403.487

Contribucions voluntàries i fons fiduciaris de la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional (SECI), amb càrrec als Fons d'Ajuda al Desenvolupament (FAD)

ACNUDH - Oficina de l'Alta Comissionada de Nacions Unides per als Drets Humans	8.320.000
ACNUR - Alt Comissionat de Nacions Unides per als Refugiats	12.525.332
CDB - Conveni sobre Diversitat Biològica	6.000.000
CEPAL - Comissió Econòmica per a Amèrica Llatina i el Carib	1.500.000
CERF - Fons Central de Resposta a Emergències	30.000.000
CMNUCC - Conveni Marc de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic	2.000.000
EIRD - Estratègia Internacional per a la Reducció de Desastres	1.000.000
FAO - Organització de les Nacions Unides per a l'Alimentació i l'Agricultura	22.117.712
FIDA - Fons Internacional per al Desenvolupament Agrícola	2.000.000
FNUAP - Fons de Població de Nacions Unides	33.506.000
INSTRAW - Institut Internacional d'Investigació i Capacitació per a la Promoció de la Dona	1.000.000
OIT - Organització Internacional del Treball	1.500.000
OMS - Organització Mundial de la Salut	11.332.000
OMT - Organització Mundial del Turisme	300.000
ONUUDI - Organització de Nacions Unides per al Desenvolupament Industrial	1.000.000
ONUSIDA - Programa Conjunt de Nacions Unides sobre el VIH/sida	10.200.000
PG - Pacte Global	300.000
PMA - Programa Mundial d'Aliments	60.500.000
PNUD - Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament	295.962.000
PNUMA - Programa de Nacions Unides per al Medi Ambient	11.600.000
UNCCD - Conveni de Nacions Unides de Lluita Contra la Desertificació	1.000.000
UNDEF - Fons de Nacions Unides per a la Democràcia	950.000
UNDESA - Departament d'Afers Econòmics i Socials	2.000.000
UNDG - Grup de Desenvolupament de Nacions Unides	10.000.000
UNESCO - Organització de Nacions Unides per a la Educació, la Ciència i la Cultura	7.817.500
UN-HABITAT - Programa de Nacions Unides per als Assentaments Humans	12.000.000
UNICEF - Fons de Nacions Unides per a la Infància	61.000.000
UNIFEM - Fons de Desenvolupament de Nacions Unides per a la Dona	69.500.000
UNITAR - Institut de Nacions Unides per a Formació Professional i Investigacions	1.000.000
UN-LIREC - Centre de Nacions Unides per a la Pau, el Desarmament i el Desenvolupament a Amèrica Llatina i el Carib	275.000
UNODC - Oficina de Nacions Unides contra la Droga i el Delicte	1.100.000
UNRWA OOPS - Organisme d'Obres Públiques i Socors de Nacions Unides per als Refugiats de Palestina	8.000.000
Altres contribucions a organismes i fons de Nacions Unides	9.450.000

Potser no hi ha una forma millor de comprovar la coherència entre compromisos i compliments que verificant les aportacions voluntàries espanyoles a les agències de les Nacions Unides (Figura 1).

Conclusió. La nova forma de ser parlamentària. El camí recorregut i que s'ha de recórrer al Congrés dels Diputats

Podríem afirmar que l'abast de la crisi financera que sacseja el món des del mes d'agost del 2008 ha posat de manifest més que mai la necessitat de reformar el sistema de govern local que tenim, les Nacions Unides. Podem dir, sense exagerar, que és una commoció de categoria similar a la que va animar, però també va condicionar, la creació i configuració de l'actual sistema de Nacions Unides. Per aquesta raó, les respostes que estan en marxa són tan fonamentals per tal que el segle XXI camini sota nous paradigmes i mecanismes institucionals de governança global que obrin noves portes al progrés de la humanitat des dels objectius del desenvolupament humà i sostenible, des del compromís ferm per la pau, una pau positiva, que inclogui la seguretat i la igualtat d'oportunitats per a una autèntica ciutadania global.

Al llarg d'aquest article, hem analitzat moltes d'aquestes vies. La meua pregunta és si els parlamentaris estem preparats, si som conscients que per acompanyar un procés diferent, hem d'investigar i obrir noves vies per tal que l'actuació parlamentària compleixi aquest paper de reforçament, d'ampliació democràtica, de legitimitat i representativitat ciutadana en l'exercici de rendició de comptes, respecte a un sistema cada vegada més interdependent, encara multipolar, que reclama una governabilitat en tots els nivells i instàncies, un sistema articulat i coherent de governabilitat mundial. El treball parlamentari s'ha d'estendre i interactuar amb molts altres actors socials, s'ha de responsabilitzar més de les seves conseqüències enfront de les institucions parlamentàries i la ciutadania i organitzar-se de manera més flexible i eficient.

El Congrés dels Diputats, per mitjà de les seves comissions –no únicament la Comissió d'Afers Exteriors– és, ha de ser, una instància que sumi en el context de la construcció i reforçament d'aquest sistema de governabilitat mundial. Després de l'esforç conjunt i consensuat descrit anteriorment, hem anat avançant en els processos corresponents a cadascuna de les assemblees de Nacions Unides celebrades. Tant en la seva preparació, mitjançant les corresponents compareixences celebrades en comissió, com en la rendició de comptes corresponents –gairebé sempre en Ple– s'ha debatut els avenços realitzats.

Un altre dels progressos recorreguts fa referència a la Comissió de cooperació internacional per al desenvolupament, que tant al Congrés com al Senat, tenen –des d'aquesta legislatura– caràcter de comissions permanents legislatives. Un avenç coherent amb la importància estructural –com ja hem subratllat– que el compromís pel desenvolupament adquireix en el context de totes les polítiques nacionals i internacionals del Govern socialista i amb el futur de l'estabilitat i governabilitat mundial.

Representants parlamentaris van assistir, per exemple, a la Conferència de Doha per revisar, el desembre de 2008, el Consens de Monterrey referit al finançament del desenvolupament i la seva relació amb el conjunt del sistema de relacions internacionals, que va coincidir amb els nous desafiaments i necessitats emergents relacionats amb el canvi climàtic, les crisis alimentària, energètica, financera i econòmica, que han posat de manifest l'abast de la crisi sistèmica a què hem de fer front. Juntament amb la reafirmació dels compromisos de



l'ajuda, especialment significatius i crucialment necessaris en el context de crisi actual, altres aspectes rellevants en aquesta conferència han estat la lluita contra l'evasió fiscal, la promoció de les mesures d'ajuda per al comerç, la necessitat de revisar els marcs de sostenibilitat del deute i, potser el més important, l'associació de Nacions Unides als processos de reforma de

l'arquitectura financera i econòmica internacional que s'han d'endegar. La participació d'Espanya a la Conferència de Doha, inclosa la dels nostres parlamentaris, va fer visible un compromís conjunt de la nostra representació oficial, integrada així mateix per representants de comunitats autònomes i de la societat civil, en un camí d'articulació de voluntats que s'haurà de reforçar en el futur. Tant l'agenda d'eficàcia de l'ajuda que va tenir la seva cita a Accra (Ghana) com l'agenda de Doha, van ser objecte de sengles compareixences a la Comissió de cooperació al desenvolupament del Congrés dels Diputats, per posar en comú els objectius de la representació espanyola.

Un altre exemple del camí recorregut, en la nostra aportació i corresponsabilitat com a representants de la sobirania popular en l'obertura de noves vies de diplomàcia parlamentària amb relació a les qüestions emergents que afecten la governabilitat mundial sota el sistema de Nacions Unides, és, sens dubte, la creació i els treballs que s'estan desenvolupant en la Comissió mixta d'estudi del canvi climàtic, creada per acord de tots els grups parlamentaris en aquesta legislatura. Juntament amb les aportacions del premi Nobel, Rajendra Kumar Pachauri, president del Grup Intergovernamental d'Experts sobre el Canvi Climàtic (IPCC), i que han obert el marc de reflexions parlamentàries al respecte, aquesta comissió ha anat avançant en

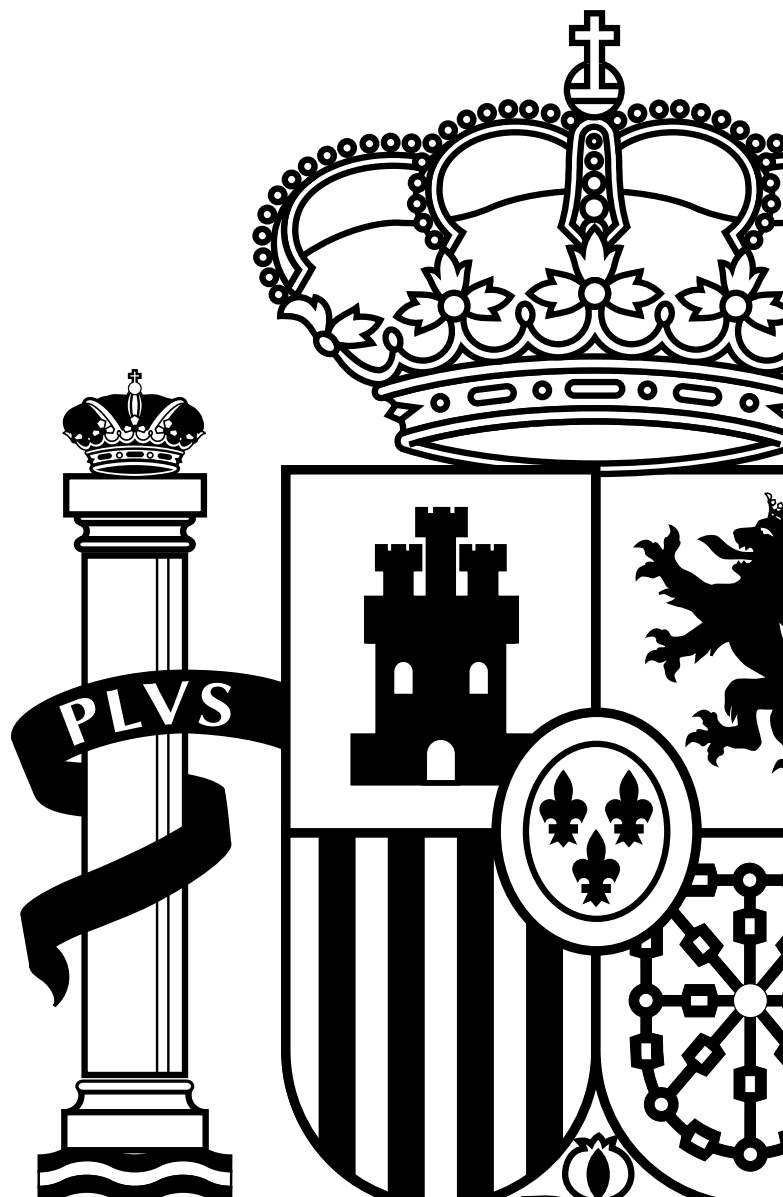
el paper que una comissió d'aquest tipus pot dur a terme en el procés de la Cimera de Copenhaguen que se celebrarà a final del 2009. En aquest sentit, la seva participació a Poznań (Polònia) el gener del 2009, per mitjà d'una resolució adoptada per unanimitat, marca una línia de treball continuada i participada que situarà el compromís del Parlament espanyol en el context del compromís actiu i conjunt dels diferents actors. Servirà per orientar, reforçar i ampliar la corresponsabilitat que ens toca davant d'aquests nous reptes i respecte a la democràcia que ha d'inspirar el sistema de governabilitat mundial que hem de construir en el segle XXI.

El nostre sistema d'acció exterior s'ha de reforçar tot incorporant institucionalment el Parlament, com a expressió d'aquesta acció conjunta que involucra actors diversos en el sistema multilateral de governabilitat mundial. En aquest context, la participació parlamentària als cursos per a observadors internacionals que ofereix el MAEC a través de l'Escola Diplomàtica i a les missions d'observació internacional en processos electorals que duen a terme conjuntament el MAEC i les Corts Generals, ha estat una excel·lent experiència de diplomàcia parlamentària i de consens partidari per a la cooperació internacional.

Però ja no hi ha excuses per a la reforma del Servei Exterior. És urgent si es vol continuar assegurant la coherència i eficiència de l'acció exterior, necessària en la globalització. A aquest repte respondrà el futur projecte de reforma del Servei Exterior i la resposta que, des dels mecanismes institucionals parlamentaris, des de l'adequació del sistema parlamentari actual, hem d'oferir per situar-nos en aquests nous paràmetres que reclama el segle XXI, en coherència amb la nostra tasca quotidiana com a representants electes d'una ciutadania cada vegada més compromesa i activa al món. ●

Notes

1. Butlletí Sèrie D No. 234 del Congrés dels Diputats de 4 de juliol de 2005.
2. Consell de Ministres de 13 de febrer de 2009. Esborrany del III Pla Director 2009-2012 de 7 d'octubre de 2008.
3. Nota de l'ed.: Es tracta de fons dirigits a objectius concrets, normalment a l'entorn dels ODM.
4. Presentat pel Grup d'Alt Nivell al Secretari General el 9 de novembre de 2008 i referendat en la 63 Assemblea General de desembre de 2008.



dCIDOB 108.

Nacions Unides, un model en qüestió.

Cap a una nova governabilitat democràtica mundial. La necessària reforma del Sistema d'Organitzacions Internacionals Multilaterals.
Josep Xercavins i Valls

Cap a una nova governabilitat democràtica mundial

La necessària reforma del Sistema d'Organitzacions Internacionals Multilaterals

Josep Xercavins i Valls Professor, Universitat Politècnica de Catalunya

Introduccions personals i contextuals

Escriure aquest article en aquelles dates en què s'ha acabat un any com el 2008 és, si més no, una aventura *perillosa* en la qual hom pot acabar-ne ben *retrat* abans, fins i tot, que passi un altre any. Sobretot perquè, en aquest cas, qui l'escriu no ho pot fer des d'un vessant acadèmic o com un exercici d'elucubració intel·lectual més o menys atemporal i observacional, sinó com a resultat d'una opció ideològica i d'una pràctica política que s'insereix, principalment, en les dinàmiques i lluites, davant de les problemàtiques actuals, de la societat civil organitzada internacionalment.

Si fem una mirada enrere, i ens posem ara fa un any –potser dos, per allò que hom pot dir que l'estiu del 2007 ja podríem haver vist que les coses financeres anaven realment malades–, trobem una, comparativament parlant, molt elevada densitat d'esdeveniments mundials realment importants: crisi energètica, crisi alimentària, crisi financera; elecció d'Obama com a nou president dels Estats Units; i una reunió del G20 el 14 de novembre de 2008 a Washington que alguns analistes poden qualificar com un bon pas vers una governabilitat global; en principi, no pas un servidor, tot sigui dit. En qualsevol cas, les característiques, segurament extraordinàries, de molts d'aquests fets fan que, a hores d'ara, expressions com “final d'una època”, “necessitat d'un nou paradigma econòmic”, “governabilitat financera global” i “governabilitat global en general”, etc. hagin deixat d'estar en boca d'uns pocs per passar a ser, com a mínim, portada de diaris.

En aquest context, la necessitat de visió i proposició prospectiva, que demana en gran part una contribució com aques-

ta, és, clarament, un exercici que es mou entre uns terminis temporals que, actualment, podrien desencadenar-se fins i tot a curt termini –aquí es troba el *risc* més important de l'article– o, el més probable, esperar encara molts anys o, fins i tot, no produir-se mai. En definitiva, però, en aquest tema com en molts altres, la por a equivocar-nos no ens ha de fer callar. Finalment, encara hi ha un altre perill que també assumim: travessar el llinar, molt prim i difós, entre la proposta ideològica/política/necessària/possible i la fantasia estrofolària que un desig mal conduït pot escriure.

Potser només juguem amb un avantatge: haver estat coordinant un projecte, el Fòrum Mundial de Xarxes de la Societat Civil-UBUNTU, amb una campanya central –per una Profunda Reforma del Sistema d'Institucions Internacionals– que fa que haguem estat treballant entorn del tema des de fa prop més de deu anys. Tot i que també cal dir que, de vegades, l'excessiva impregnació en un tema fa perdre tota capacitat de ser-ne mínimament original i/o sensat, i valgui la contradicció.

Cap a una nova governabilitat democràtica mundial

Amb relació als desafiaments de la humanitat en el segle XXI o sobre la necessitat. El que podem anomenar com els grans desafiaments de la humanitat que habita el planeta Terra els primers anys del segle XXI són d'una manera i, sobretot, tenen unes característiques, que la governabilitat democràtica mundial esdevé una necessitat de primer ordre; diríem que ineludible.

Sense espai ni pretensió d'una anàlisi exhaustiva, sinó com a premissa que considerem demostrada, afirmem que, davant de la globalització, un món en el qual els actors polítics fonamentals són –i pretenen continuar sent– teòricament els estats (estats/nació i, evidentment, uns molt més que altres), que, amb unes fronteres sobiranes (unes molt més que altres i totes cada vegada menys frontera), es relacionen entre ells, internacionalment, i que poden actuar en conjunció en i a través d'organitzacions internacionals (que anomenem multilaterals), no està a l'alçada de les realitats i reptes actuals.

Ni les problemàtiques ambientals, ni les culturals o les derivades de la informació (per mencionar dos temes ben diferents) entenen avui de fronteres sobiranes: les emissions de CO₂ van a parar a una atmosfera que és un bé públic global; Internet arriba arreu i se les manega per tal que cap vella dictadura pugui aturar el flux ingent d'informació que circula arreu del globus. No som capaços d'imaginar cap nou Protocol de Kyoto que doni tot sol les respostes efectives al problema mundial de l'escalfament planetari, que no parteixi de transferir sobirania d'implementació del nou protocol al nivell mundial o global.

La història també ens ho ensenya en altres aspectes. Si els realment *estats/nació* són, de fet, el resultat *natural* de posar la política a l'escala de l'economia de les revolucions industrials, quina és l'escala a la qual cal posar la política en l'era de la globalització? En altres paraules, el conjunt de realitats i desafiaments plantejats, les seves escales, importàncies i naturaleses, les seves interrelacions, etc. són les que ens obliguen a donar un pas transcendental en l'organització global de la governabilitat que, justament, permeti definir i, sobretot, implementar, les polítiques necessàries per tal d'afrontar amb possibilitats d'èxit els problemes i reptes plantejats.

Sobre l'actual Sistema d'Organitzacions Internacionals Multilaterals. Tampoc no és l'objecte d'aquesta contribució una anàlisi exhaustiva de l'actual Sistema d'Organitzacions Internacionals Multilaterals. Però, en definitiva, és el que tenim i el que, inevitablement, ens permetrà i obligarà a definir algunes de les principals característiques que, per comparació política dialèctica, haurà de tenir la nova governabilitat.

L'actual sistema és el que està format per tota l'ONU (inclosos els seus programes, fons i agències), les Institucions financeres i econòmiques de Bretton Woods (IBW) –relacionades o derivades–, i l'Organització Mundial del Comerç (OMC). És sorprenent que, encara ara, i en funció d'interessos recíprocs de vegades ben bé surrealistes, tant la mateixa ONU com les mateixes IBW mantinguin un discurs explícit de formar part d'una mateixa organització (en aquest cas l'ONU). És evident que això no és en absolut així ni per origen històric, ni per l'acord d'interrelació amb el Consell Econòmic i Social (ECOSOC) de l'any 1947, ni –sobretot– per les sobiranes respectives –definides pels poders de decisió ben diferents dels seus membres en unes i altres organitzacions. Es va fer palès que l'OMC va néixer fora de l'ONU i, en aquest sentit, ajuda a una visió més clara del que és l'actual Sistema d'Organitzacions Internacionals Multilaterals.

En la nostra direcció temàtica, l'altra premissa, que considerem demostrada i que deixem establerta aquí sobre l'actual Sistema, és que es tracta d'un sistema d'*organitzacions*, ni tan sols d'institucions; és a dir, són organitzacions d'estats, no d'institucions “amb vida identitària clara pròpia” en les quals els estats participin. És un sistema d'organitzacions *internacionals*, és a dir, i altra vegada, d'organitzacions dels i entre els estats/nació del món, que tenen relacions entre ells –internacionals– i poden i volen acordar i fer, en l'àmbit internacional, determinades activitats i/o accions en conjunt. Està, en definitiva –i aquest és el punt més important– basat en la sobirania dels estats/nació que, finalment, tenen sempre la darrera paraula i davant, fins i tot, dels tractats internacionals, del dret internacional –que ho és en la mesura que un nombre determinat d'estats l'acorden i el ratifiquen–, poden quedar fora de la seva *jurisdicció* si així ho consideren convenient per als seus interessos i, insistim, en funció de la seva sobirania final. Un exemple és que quan els Estats Units no van ratificar ni aplicar el Protocol de Kyoto van estar, perfectament, dins de la més absoluta legalitat internacional!

A banda dels aspectes més teòrics, i en principi més importants a l'hora de plantejar-se una nova governabilitat democràtica mundial, també és útil i necessari un cert posicionament sobre l'estructura i funcionament *més pràctic* de l'actual sistema:

– En l'àmbit de la citada conformació del sistema a partir de diferents organitzacions que, sobretot, poden tenir i obeir a sobiranes ben diferents, contradictòries i, fins i tot, antagòniques! És el cas de les IBW amb relació a l'ONU. Tampoc no ens podem cansar d'explicar i ressaltar que mentre les Nacions Unides vivien la seva *edat d'or* en el període de les cimeres dels anys noranta, les IBW, obeint a l'opció neoliberal dels països més rics i poderosos del món i hegemònics en aquestes institucions –el G7–, no solament no van contribuir a fer possible la implementació dels plans d'acció d'aquelles cimeres sinó que, al contrari, van conduir el món a evolucionar en base a unes polítiques, amb altres objectius –corresponents a altres interessos–, que han acabat empitjorant, i molt, la situació dels països en desenvolupament.

– En l'àmbit de la pròpia concepció i evolució de l'estructura de l'ONU. La conformació inicial d'una ONU amb agències especialitzades (OIT, UNESCO, FAO, OMS, etc.)¹ que, de fet i en molts casos, reproduïen l'estructura de la mateixa ONU amb un òrgan central amb presència de tots els estats membres, ha tingut, històricament parlant, dos grans efectes: d'una banda, un cert nivell, més o menys important, de dispersió de recursos, capacitats i energies i, també i sobretot, d'incoherències i de competitivitats dins de la mateixa organització; de l'altra, la *reacció històrica* de l'ONU *central* davant d'això ha estat, en molts casos, i mitjançant l'estructura de programes i fons dependents de l'Assemblea General, crear els *duplicats* corresponents amb el conseqüent increment d'entropia, de multiplicitats, incoherències i dificultats de coordinació a tots nivells, des dels estratègics fins als d'implementació sobre el terreny.

Figura 1. Cap a una Governabilitat Democràtica Mundial (GDM)

Cap a una nova Governabilitat Democràtica Mundial (GDM)

La nova governabilitat democràtica mundial s'estructura en un sistema bicameral amb un Parlament Mundial (al final, l'òrgan fonamental de la nova governabilitat democràtica mundial) i una Assemblea General dels estats, continuïtat de l'actual i de les altres conferències generals de les agències actuals. I també en un conjunt de consells –evolució dels actuals– escollits per i dels dos òrgans anteriors. Els canvis fonamentals, en aquest cas, es troben en les seves composicions, eleccions i sistemes de presa de decisió i de participació dels multiactors. L'actual Consell Econòmic i Social (ECOSOC) evoluciona cap a un Consell de seguretat financera, econòmica, social i ambiental (FESA).

Pel que fa al dret internacional, aquest evoluciona a justiciable a través del sistema corresponent de tribunals globals.

A banda de la figura unipersonal al capdavant de la Secretaria General, aquesta passa a tenir un òrgan col·lectiu format pels màxims responsables dels òrgans anteriors i també dels sorgits amb la refundació profunda d'agències, programes i fons. Aquesta refundació amb criteris de coherència, eficiència, complementarietat i idoneïtat del conjunt del sistema, s'encamina al disseny efectiu i, sobretot, a la implementació real de les polítiques estratègiques definides en els òrgans anteriors.

Eixos –elements paradigmàtics– clau on descansaria la nova governabilitat democràtica mundial

Ciutadania, sobirania, democràcia i Parlament Mundial

No tindrem organitzacions d'estats sinó institucions amb participació d'estats però també d'altres actors polítics. La sobirania del sistema no residirà només en aquests estats sinó, en l'estadi final, també i molt fonamentalment, i de forma directa, en la ciutadania mundial, a través del Parlament Mundial. En la mesura que aquesta contribució no el té per objecte, no es considera en detall el tema del Parlament Mundial; només hem de destacar que parlem efectivament d'un parlament escollit directament pels ciutadans i ciutadanes del món. Hi ha nombrosos estudis i propostes concretes, també nombroses qüestions que ens hem de plantejar, respondre i resoldre, sobre la viabilitat de la proposta. Des del punt de vista de qui escriu, només en arribar a aquest òrgan es podran assolir les fites analitzades al llarg del text i, sobretot, el caràcter realment democràtic a escala mundial, d'una nova governabilitat.

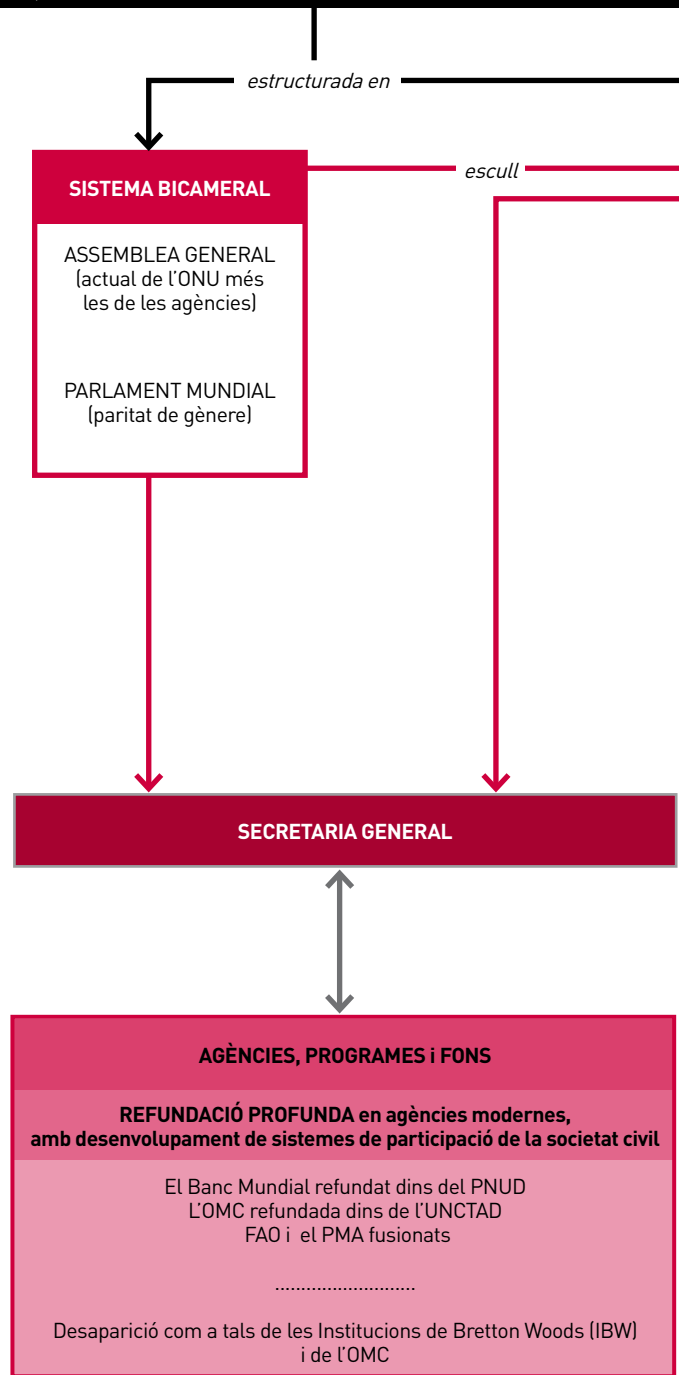
Drets humans civils, polítics, socials i econòmics: "nord constitucional"

Aquest llegat principal del segle XX és, de fet, realment important i notable. La satisfacció d'aquests drets i les estructures i polítiques necessàries per tal que això sigui realment així –individualment i socialment– en el seu conjunt i d'una forma realment universal (sense que s'hagi de renunciar a uns marges interpretatius prou amplis com per compaginar l'essència dels drets amb les diverses concepcions culturals), han de ser, en definitiva, una mena de "nord constitucional mundial" que ha d'emmarcar tota l'estructura, raó de ser i funcionament de la nova governabilitat democràtica mundial.

Economia global i redistribució global de la riquesa compatible amb el medi ambient i facilitadora d'un Desenvolupament Humà Sostenible (DHS) mundial

En la mesura que l'economia és el conjunt d'instruments i mecanismes mitjançant els quals s'aconsegueix una determinada distribució dels recursos (sempre escassos i avui utilitzats de tal manera que hipotequen les generacions futures) per satisfer les necessitats humanes (que sempre tendeixen a ser il·limitades), l'altre eix clau serà governar globalment i políticament, de forma democràtica i efectiva, el fet econòmic que ha esdevingut inequívocament global. Aquesta governació mundial del fet econòmic (nous sistemes monetaris i financers, impostos globals i redistribució de la riqueses mundials, etc.) és l'única possibilitat de construir realment un món molt més just, en el qual es pugui conivir en pau i llibertat i avançar vers un nou Desenvolupament Humà Sostenible Mundial

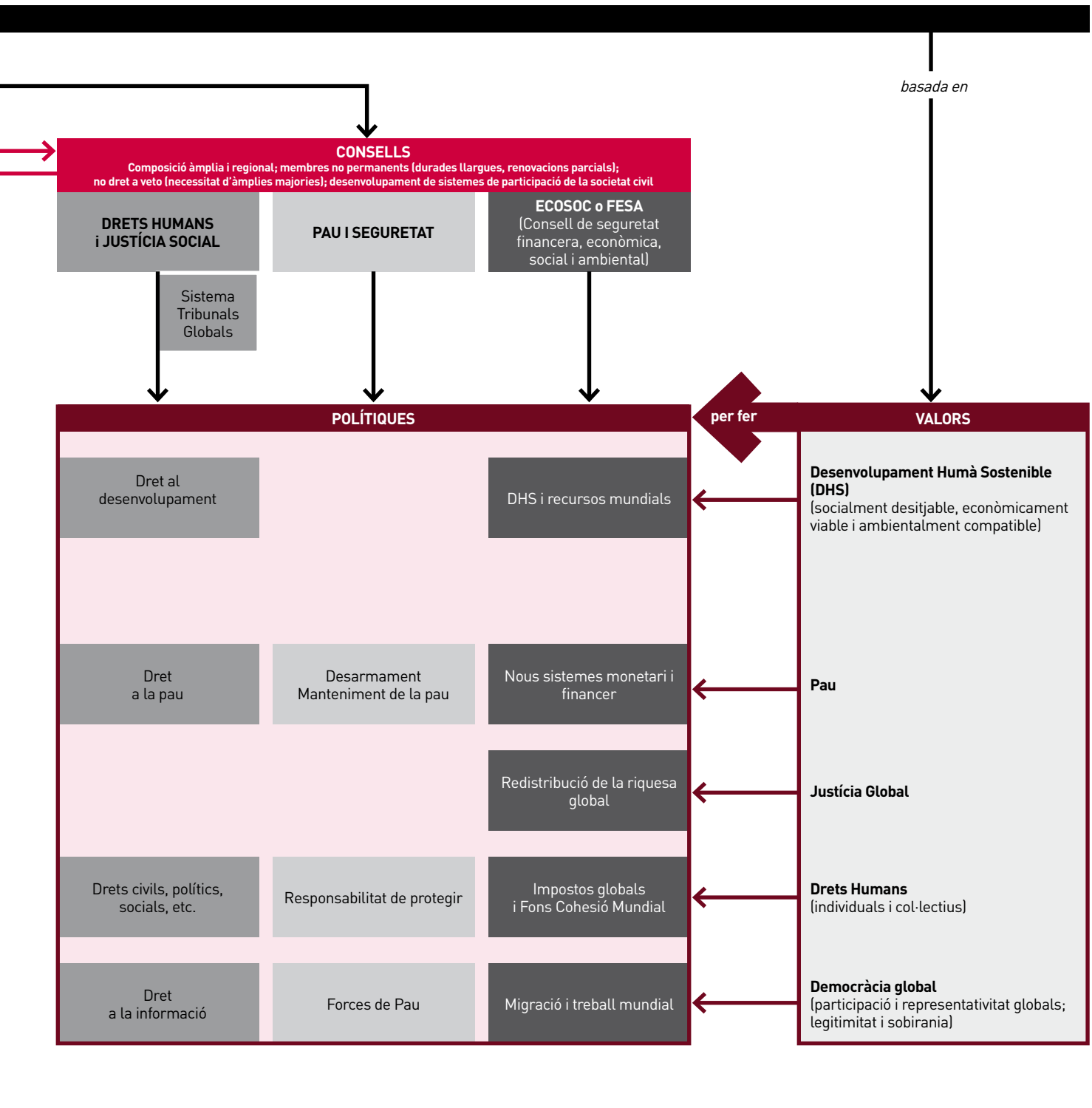
Elaboració pròpia



Després de més de 60 anys de vida, és obvi que, com a mínim, calen unes reformes en profunditat que seran, o no, una altra oportunitat de caminar cap a una nova governabilitat democràtica mundial.

Oportunitat? El Bradley Symposium 2008 del Hudson Institute de Washington es va desenvolupar d'acord amb l'assaig *Global Governance vs. The Liberal Democratic Nation-State: what is the best regime?*². Només amb el títol i la procedència en tenim prou per fer algunes reflexions que, probablement, són les que cal situar com a realment centrals entorn de la qüestió de l'oportunitat del nostre tema. Un dels

debats més intensos al voltant de la darrera crisi financera ha estat el de la necessitat de recuperar el paper de l'actor polític com a definidor (regulador) de les regles del joc. I es pot dir que hi ha hagut molt consens. Des del nostre punt de vista és l'epitafi del neoliberalisme i, efectivament, encara que aquí segurament de forma més conjuntural, el retorn al keynesianisme³ en alguns dels seus vessants. Però com subratlla el títol de l'assaig, davant d'una crisi global (perquè les finances en aquests moments són ben globals) no hi ha tan acord sobre quin és l'actor polític que ha d'exercir aquest paper, si el *vell* Estat-nació o uns nous nivells de governabilitat mundial.



No és que sigui qüestió més o menys de fe o d'ideologia afirmar que la globalització (en tots els seus aspectes i, per tant, clarament, en l'econòmic i financer) és irreversible –res que el mateix ésser humà, per mitjà de l'avenç en el coneixement, ha fet possible, *ha tornat enrere*– i que, per tant, la crisi financera només tindrà respostes adequades i progressives mitjançant una conformació de governabilitat global. Per tant, estem clarament davant d'un moment històric que *podria* donar, com a resposta en aquest cas a la crisi financera, la conformació de noves formes de governabilitat mundial.

El darrer comentari en aquest punt de l'article és que, de tota manera, la governabilitat democràtica mundial no és només una necessitat derivada d'una crisi concreta. És una necessitat derivada d'una crisi multidimensional. Els temes ambientals, especialment el canvi climàtic, presenten una urgència i una importància més gran que la mateixa crisi financera. El que passa és que la manifestació dels seus efectes no té encara la càrrega dramàtica que porta al darrere l'actual crisi financera i, per tant, tampoc no genera encara, en principi i per si mateixa, una oportunitat política de primer ordre.

En relació amb les dialèctiques internacional-global-mundial i sobre la utopia. És evident que la immensa majoria d'acadèmics, politòlegs, analistes i ciutadans del món sencer a qui preguntéssim sobre una governabilitat democràtica mundial ens contestarien, en un percentatge molt elevat, que, abans que res, es tracta d'una utopia. No és gens descartable que, dins dels pocs que matisarien més, n'hi hauria bastants que dirien que és un perill. Parlarien d'utopia perillosa o negativa i l'associarien a un Govern mundial que, evidentment –dirien ells–, per la concentració de poder que podria aglutinar esdevindria el perill més important per al futur en llibertat dels éssers humans.

Al llarg de la història, però, sempre hi ha hagut un nombre reduït de persones que ho ha vist diferent, encara que ho han formulat sempre, fins ara, com una afirmació més ideològica que política. Se'ls ha anomenat *mundialistes*⁴ i ens en considerem. Potser amb arrels gregues –els estoics–, els filòsofs, intel·lectuals i moviments que més hi han contribuït han estat Immanuel Kant, Johann Wolfgang von Goethe, Bertrand Russell, Albert Einstein, el Moviment Federalista Mundial, Alexander King i Aurelio Peccei del Club de Roma, etc. En aquest sentit, si més no personalment, no tinc dubtes que anem caminant, clarament –tant qualitativament com quantitativament–, en la direcció de menys escepticisme, més necessitat i més *mundialisme*.

El camí i la construcció d'una governabilitat democràtica mundial vindran determinats i, finalment, seran una cosa o una altra si, a banda que –creiem que inexorablement– les evolucions tecnològiques conformin un món globalitzat i interdependent en què les fronteres i les sobiraniaes estatals esdevinguin més entelèquies que realitats, la governabilitat política d'aquest nou món es faci:

– A partir d'una cosmovisió en la qual perdurin els estats/nació o la seva evolució política més moderna, és a dir, la regionalització –econòmica que no política en la majoria de casos i que, de tota manera, considerem positiva i necessària però no suficient– del món, com els actors polítics centrals d'aquesta governabilitat;

– O que hi hagi, en canvi i definitivament, una assumpció d'una cosmovisió ideològica *mundialista* en la mesura que tots i totes som éssers humans que vivim en el planeta Terra i que –essent la diversitat de les nostres vides culturals, socials, ideològiques, polítiques, etc. el resultat d'una evolució ben comprensible i, a la vegada, un patrimoni extraordinari que cal que pugui desenvolupar-se diferenciadament però compatiblement–, difícilment podem afrontar els reptes actuals i conviure amb les noves realitats i exigències si no optem, clarament, per autoidentificar-nos primer que res com a tals éssers humans, i definir noves maneres de conviure i relacionar-nos entre nosaltres mateixos i amb el planeta.

Aquesta darrera és l'assumpció que la nostra contribució assumeix com la idònia i, per tant, i quan concreta al nivell propositiu, la que considera que acabarà produint-se i/o la que millor contribuirà a definir –i a la vegada conformar– aquesta opció de governabilitat democràtica mundial.

Cap a una nova governabilitat democràtica mundial: com a resultat de quin procés o processos es podrà construir?

La pregunta té, de fet, moltes dimensions i la llargada d'aquesta contribució no permet, ni molt menys, afrontar-les totes. Entenem, principalment, que la construcció d'una governabilitat democràtica mundial només serà i pot ser el resultat de la reforma de l'actual Sistema d'Organitzacions Internacionals Multilaterals. Amb totes les seves deficiències, insuficiències, inadequacions i incapacitats davant de les conjuntures actuals, l'actual sistema no deixa de ser el resultat d'una construcció d'orfebreria política que no es pot ni cal malmetre i que, precisament, continua sent i representant els resultats, possibles fins ara, de la voluntat més important d'actors polítics mundials, durant una gran part del segle XX, de construir un món millor. Només, però de molta importància, cal destacar que no tot ha de ser conservat; no totes les branques han evolucionat en la direcció convenient i, per tant, hauran de ser esporgades perquè, justament, l'arbre pugui revifar amb molta més força i vitalitat. És el tronc central de Nacions Unides el que, reformadament, caldrà fer evolucionar profundament. En canvi, i pels motius contemplats amb anterioritat, les IBW, l'OMC, etc., han de ser radicalment refundades en el si, realment, de les Nacions Unides (Figura 1).

Aquesta argumentació i el seu desenvolupament han estat un dels punts centrals de tota la Campanya Mundial per una Profunda Reforma del Sistema d'Institucions Internacionals que ha promogut i promou el Fòrum Ubuntu. Avui, en plena crisi financera i després que tothom renegui del neoliberalisme, el que diu el manifest de la campanya sembla obvi, però quan es va escriure i publicar era gairebé un missatge radical atribuïble, només, al moviment antiglobalització! No deixa de ser sorprenent veure com les IBW i els seus progenitors són incapaços de fer la més mínima autocrítica i assumpció de responsabilitats de tot el que ha succeït i, d'alguna manera conclòs, amb la crisi financera⁵.

Després de més de 60 anys de vida com a mínim, calen unes reformes en profunditat que seran, o no, una altra oportunitat de caminar cap a una nova governabilitat democràtica mundial

La construcció d'una nova governabilitat democràtica mundial ha de respondre a un món que, entre moltes altres coses, ha esdevingut multipolar i amb multitud d'actors. Aquestes són premisses ja prou assumides com per desenvolupar-les en aquest article. Només ens remeten a la nota final⁶ i a la figura 1 en relació amb el tema, inherent al de la construcció d'una nova governabilitat democràtica mundial, de la *conformació* d'una societat civil mundial *cosmopolita* (Xercavins, 2004; Held, 2002).

Una proposta de nova governabilitat democràtica mundial

Establerta la *tàctica reformista* com l'única possible en aquests moments de la història, es fa obvi, així mateix, que el resultat de la profunda reforma del Sistema d'Organitzacions Internacionals tot construint una nova governabilitat democràtica mundial, no podrà ser, si ens el mirem com a organigrama, gaire diferent al del sistema actual. Des d'un punt de vista conceptual haurem d'haver donat, això sí, passes de transformació real molt més profundes.

En la mesura que d'aquesta contribució la proposta concreta presentada sigui, probablement, el menys important, ens limitem a adjuntar-ne l'organigrama esquemàtic acompanya de dos textos. El primer, el comentari de les passes més profundes que s'haurien donat en la construcció de la nova governabilitat democràtica mundial. El segon, el dels tres eixos, els tres elements paradigmàtics clau en què hauria de descansar la nova governabilitat democràtica mundial. Només en destaquem aquí el primer eix, el de la democràcia i el Parlament Mundial.

Democràcia i Parlament Mundial. Al llarg de tot l'article hem parlat sempre de governabilitat democràtica mundial. Un sistema de governabilitat ha de ser, finalment, capaç d'implementar polítiques i, per això, necessita ineludiblement de la força i la legitimitat que només li pot donar la democràcia. El nou sistema ha de ser plenament democràtic i és per aquest motiu que, en funció de l'anàlisi realitzada, només podem imaginar el conjunt de la *construcció proposada* si pivota sobre un Parlament Mundial escollit directament per la ciutadania mundial. ●

Notes

1. Nota de l'ed.: Organització Internacional del Treball (OIT), Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO), Organització de les Nacions Unides per a l'Alimentació i l'Agricultura (FAO), Organització Mundial de la Salut (OMS).
2. Nota de l'ed.: El Hudson Institute va celebrar el 4 de juny de 2008 el simposi *Bradley Encounter at 10: The Power of Ideas*. El text del simposi està disponible a: www.hudson.org/files/documents/BradleyCenter/2008_Bradley_Symposium_Transcript_w_Essays.pdf
3. Un parell de reflexions: el pas d'un cicle neoliberal a un de keynesià no seria pas cap novetat històrica, el que li dona més interès en aquest moment de la història és justament la resposta a qui ha de ser el "Govern keynesià"?; de la crisi financera actual, el debat sobre el canvi profund de sistema econòmic, del capitalisme, a més a més de realment sorprenent –sobretot per les formes en què s'està produint– és d'una importància tant o més crucial que el de la governabilitat mundial. Si tenim assignatures pendents al començament d'aquest segle, probablement siguin el nou sistema econòmic i la nova governabilitat mundial. Una precisió final: la primera necessita d'una segona. La segona és més àmplia.
4. La globalització ha estat debatuda fins i tot al nivell de les paraules. Com a paraula anglosaxona ha estat acusada de ser ella mateixa un element de la globalització. En el món llatí s'ha proposat anomenar-la mundialització. Afortunadament aquesta proposta no ha arrelat i creiem que això és bo ja que un fenomen nou queda millor caracteritzat per una paraula nova, i perquè la mundialització és el que pretendrien els *mundialistes*, i encara que no gaire de moda ni nombrosos –com a mínim fins no fa gaire– cal deixar-los-hi el seu espai de passat, present i futur.
5. La web de la campanya, www.reformcampaign.net, i les diverses publicacions que s'hi poden trobar, són el millor desenvolupament que podríem fer sobre aquest punt.
6. L'opció d'una nova governabilitat democràtica mundial en una assumpció *mundialista* només serà possible si hi ha una conformació d'una ciutadania mundial cosmopolita que es veu, es reconeix i actua com a tal. Aquesta ciutadania mundial cosmopolita, a través de les seves múltiples formes organitzatives, conegudes i per conèixer –aquí hi ha una de les claus que farà que aquesta contribució esdevingui o no algun dia una certa visió de la realitat futura–, és la que ha de ser i serà, sens dubte, l'actor fonamental de la construcció de la nova governabilitat.

Referències bibliogràfiques

- BANERJEE**, Ajit M. i **SHARMA**, Murari R. *Reinventing the United Nations*. Nova Delhi: Prentice Hall, 2007.
- FALK**, Richard. *Towards a necessary utopianism. Democratic global governance*. The Transnational Foundation for Peace and Future Research (TFF). Treasures 2008. Consultable a: www.transnational.org/Resources_Treasures/2008/Falk_NecessaryUtopianism.html
- HELD**, David. *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 2002.
- IGLESIAS**, Fernando Adolfo. *República de la Tierra. Globalización: el fin de las modernidades nacionales*. Buenos Aires: Colihue, 2000.
- XERCAVINS**, Josep. *Governabilitat democràtica mundial*. Barcelona: Mediterrània, 2004.



dCIDOB 108. **Nacions Unides, un model en qüestió.**

Selecció de documents.

Selecció de documents

"60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos". *Tiempo de paz*. Núm. 90 (otoño 2008), p. 5-83.
• [Sig.: 66108-Ti.P. 90/08]

AÑAÑOS MEZA, M^a Cecilia. "El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas: ¿un avance en el desarrollo institucional de los derechos humanos? *Estudios internacionales*. Núm. 159 (enero-abril 2008), p. 49-78.
• [Sig.: 63918-E.In. 159/08]

BLANC ALTEMIR, Antonio (ed.). *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la declaración universal*. Madrid: Tecnos, 2001. 329 p.
• [Sig.: 42314-L]

BONET PÉREZ, Jordi. "Aspectos internacionales de la lucha contra la explotación infantil: la aportación del sistema de Naciones Unidas a un reto universal. *Agenda ONU*. Núm. 1 (2001), p. 145-179.
• [Sig.: 48365-ANUE-AO 4/01]

BONET PÉREZ, Jordi. "La protección internacional de los derechos humanos, el sistema de Naciones Unidas y la globalización". *Agenda ONU*. Núm. 2 (1999), p. 9-45.
• [Sig.: 43729-ANUE-AO 2/99]

CAÑADAS FRANCESC, María; **CARAMÉS BOADA**, Albert; **FISAS ARMENGOL**, Vicenç [et al.]. *Alerta 2005: informe sobre conflictos y derechos humanos y construcción de paz*. [Bellaterra]: Escola de Cultura de Pau [etc.], 2005. 191 p.
• [Sig.: 53367-L]

CARRASCO ALBADALEJO, Loreto. "Reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas". *Boletín de información*. Núm. 291 (2005), p. 27-43.
• [Sig.: CESEDEN-BI 291/05]

DÍAZ BARRADO, CÁSTOR, Miguel (dir.). *Misiones internacionales de paz: operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", 2006. 264 p.
• [Sig.: 58334-L]

ECHART MUÑOZ, Enara; **PUERTO SANZ**, Luis Miguel. "Los objetivos de desarrollo del milenio: algunos apuntes críticos". *Revista española de desarrollo y cooperación*. Núm. 15 (otoño-invierno 2005), p. 143-153.
• [Sig.: 52155-R.E.D.C. 15/05]

FARAMIÑÁN GIBERT, Juan Manuel. "Las necesarias modificaciones de las Naciones Unidas en un mundo globalizado (en su sesenta aniversario)". *Agenda ONU*. Núm. 7 (2005), p. 131-159.
• [Sig.: 57590-ANUE-AO 7/05]

FUKUYAMA, Francis. *La construcción del estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona [etc.]: Ediciones B., 2004. 201 p.
• [Sig.: 57316-L]

GARCÍA SEGURA, Caterina (ed.); **RODRIGO HERNÁNDEZ**, Ángel J. (ed.). *El imperio inviable: el orden internacional tras el conflicto de Irak*. Madrid: Tecnos, 2004. 279 p.
• [Sig.: 55688-L]

GÓMEZ GIL, Carlos. "Los objetivos de desarrollo del milenio y la cooperación descentralizada". *Cuadernos Bakeaz*. Núm. 83 (2007), 15 p.
• [Sig.: 61647-Bakeaz-C 83/07]

GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada. "¿Existe un verdadero sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo? *Agenda ONU*. Núm. 7 (2005), p. 161-201
• [Sig.: 57591-ANUE-ONU 7/05]

GOWAN, Richard; **BRANTNER**, Franziska. "UE, derechos humanos y Naciones Unidas". *Política exterior*. Vol. XXII, núm. 126 (noviembre-diciembre 2008), p. 65-80.
• [Sig.: 65863-Po.E. 126/08]

GRANELL, Francesc. "Naciones Unidas: reforma y transformación". *Política exterior*. Vol. XIX, núm. 108 (noviembre-diciembre 2005), p. 97-104.
• [Sig.: 57108-Po.E. 108/05]

HELD, David; **McGREW**, Anthony. *Globalización/antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 2003. 187 p.
• [Sig.: 49139-L]

HELD, David (ed.); **McGREW**, Anthony (ed.). *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate*. Cambridge [etc.]: Polity, 2003. XVIII, 602 p.
• [Sig.: 50865-L]

"Imperio o gobierno mundial". *Vanguardia dossier*. Núm. 3 (octubre-diciembre, 2002), 98 p.
• [Sig.: 51261-V.D. 3/02]

"El informe Brahimi y el futuro de las operaciones de paz de Naciones Unidas". *Papeles de cuestiones internacionales*. Núm. 85 (primavera 2004), p. 117-130.
• [Sig.: 51952-P. 85/04]

JENNINGS, Kathleen M. (ed.); **KASPERSEN**, Anja T. (ed.). "Integrated Missions revisited policy and practitioner perspectives. *International peacekeeping*. Vol. 15, núm. 4 (August 2008), p. 443-609.
• [Sig.: 65755- Int.Pe. 4/08]

MESA, Manuela (coord.). *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas del sistema internacional: anuario 2008-2009*. Madrid: Ceipaz-Fundación Cultura de Paz; Barcelona: Icaria, 2008. 294 p.
• [Sig.: 62882-L]

MUÑOZ, Heraldo. "Las Naciones Unidas en tiempos de cambio". *Estudios internacionales*. Núm. 159 (octubre-diciembre, 2006), p. 159-175.
• [Sig.: 59250-E-In. 159/06]

PAJÍN IRAOLA, Leire. "España y los objetivos de desarrollo del milenio". *Revista española de desarrollo y cooperación*. Núm. 17 (invierno 2006), p. 57-64.
• [Sig.: 58564-R.E.D.C. 17/06]

PERAL, Luis. "La realidad y el deseo de reforma de Naciones Unidas". *Papeles de cuestiones internacionales*. Núm. 84 (invierno 2003-2004), p. 89-97.
• [Sig.: 51789-P. 84/03]

PONS RAFOLS, Xavier. "Las Naciones Unidas en el siglo XXI: funciones, retos y opciones de futuro". *Agenda ONU*. Núm. 7 (2005), p. 239-297.
• [Sig.: 57593-ANUE-AO 7/05]

PUGH, Michael; **SIDHU**, Waheguru Pal Singh. *The United Nations & regional security: Europe and beyond*. London: Lynne Rienner, 2003. X, 308 p.
• [Sig.: 55397-L]

RAYMOND VREELAND, James. "Political institutions and human rights: why dictatorships enter into the United Nations Convention Against Torture". *International organization*. Vol. 62, núm. 1 (Winter 2008), p. 65-101.
• [Sig.: 63328- I.O. 1/08]

REYES, María Elena. "El enfoque de género de los objetivos de desarrollo del milenio". *Una revista sobre el mundo: revista de la Asociación para las Naciones Unidas*. Núm. 31 (diciembre 2005), p. 16-22.
• [Sig.: 55608-NN.UU 31/05]

RIPOLL BORRELL, Josep. "Globalization: a curse or a blessing on the road to the millennium development goals?" *Documentos CIDOB. Desarrollo y cooperación*. Núm. 1 (octubre 2006), 79 p.
• [Sig.: CIDOB-DCDC 1/06]

RIQUELME, Rosa. "La Declaración Universal de Derechos Humanos cumple 50 años: logros y desengaños". *Meridiano CERI*. Núm. 24 (diciembre 1998) p. 4-9.
• [Sig.: 34365-CERI-MC 24/98]

RODRÍGUEZ MANZANO, Irene. *Mujeres y Naciones Unidas: igualdad, desarrollo y paz*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2008. 266 p.
• [Sig.: 65695-L]

SALOMÓN, Mónica; **SÁNCHEZ CANO**, Javier. "El proceso de articulación de las autoridades locales como actor político y el sistema de Naciones Unidas". *Agenda ONU*. Núm. 6 (2003-2004), p. 151-192.
• [Sig.: 52995-ANUE-AO 6/03-04]

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Víctor M. (coord.); **BONET PÉREZ**, Jordi (coord.). *Derechos humanos*. Barcelona: UOC, 2006. [442] p.
• [Sig.: 57033-L]

SANJOSÉ GIL, Amparo. "Algunas reflexiones sobre el informe del grupo de alto nivel creado por el secretario general y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas". *Agenda ONU*. Núm. 7 (2005), p. 299-331.
• [Sig.: 5759-ANUE-AO 7/05]

SUÁREZ SERRANO, José María. "El papel de Naciones Unidas en la guerra de Irak". *Contra-relatos desde el Sur*. Núm. 4 (agosto 2007), p. 67-79.
• [Sig.: 63847-C.R. 4/07]

TORROJA MATEU, Helena. "Evolución y límites de la competencia de la ONU de reconstrucción tras conflictos armados". *Agenda ONU*. No. 5 (2002), p. 11-69.
• [Sig.: 50489-L]

TOULEMON, Robert. "Por una reforma de las Naciones Unidas". *Política exterior*. Vol. XVII, núm. 101 (septiembre-octubre 2004), p. 109-122.
• [Sig.: 53325-Po.E. 101/04]

"The UN and Economic and Social Development". *Forum for development studies*. Vol. 32, núm. 1 (June 2005), p. 3-306.
• [Sig.: 62574-NUPI-Forum 1/05]

UNCETABARRENECHEA LARRABE, Javier. "El creciente papel de las ONG en las Naciones Unidas: más allá del estatus consultivo". *Revista española de desarrollo y cooperación*. Núm. 12 (primavera-verano 2003), p. 145-160.
• [Sig.: 49008-R.E.D.C. 12/03]

"La Unión Europea y las Naciones Unidas". *Agenda ONU*. Núm. 6 (2003-2004), p. 425-494.
• [Sig.: 53004-ANUE-AO 6/03-04]

XERCAVINS I VALLS, Josep. *Governabilitat democràtica mundial*. Barcelona: Mediterrània, 2004. 91 p.
• [Sig.: 52367-L]

dCIDOB 108.
Nacions Unides, un model en qüestió.

Cronologia històrica.

Cronologia històrica

1865 Fundació de la Unió Internacional de Telègrafs, una de les primeres organitzacions internacionals de cooperació entre estats en temes específics, i precursora de l'actual Unió Internacional de Telecomunicacions (UIT); el 1874, es crea la Unió Postal Universal (UPU). Actualment, ambdues són agències especialitzades de l'ONU.

1899 Se celebra la Conferència Internacional de Pau a l'Haia, amb l'objectiu d'elaborar eines per a la resolució pacífica de les crisis, la prevenció de guerres i la definició dels codis de conducta en els conflictes. S'adopta la Convenció per a l'acord pacífic en les disputes internacionals i s'estableix el Tribunal Permanent d'Arbitri, el qual comença a treballar el 1902.

1919 Es crea la Lliga de Nacions sota el Tractat de Versalles. Concebuda durant la Primera Guerra Mundial, i precursora de l'ONU, la Lliga té com a objectiu la promoció de la cooperació internacional i l'assoliment de la pau i la seguretat. Com agència de la Lliga es crea l'Organització Internacional de Treball (OIT). La Lliga es dissol el 1946 en no haver estat capaç de prevenir la Segona Guerra Mundial.

1941 El 12 de juny, es reuneixen a Londres els representants de 14 països aliats i signen una declaració per treballar plegats amb els pobles lliures en la guerra i en la pau. El 14 d'agost, el president dels Estats Units, Franklin Delano Roosevelt, i el primer ministre del Regne Unit, Winston Churchill, signen la Carta de l'Atlàntic, un document amb un seguit de principis de col·laboració internacional per al manteniment de la pau i la seguretat.

1942 L'1 de gener, representants de 26 nacions aliades de la Segona Guerra Mundial signen, a Washington D.C., la Declaració de les Nacions Unides, amb què es dona suport a la Carta de l'Atlàntic.

1943 Els governs de l'URSS, el Regne Unit, Estats Units i Xina es reuneixen a Moscou i Teheran i signen unes declaracions on expressen el seu desig de crear una organització internacional per a la pau i la seguretat.

1944 Entre setembre i octubre, els Estats Units, el Regne Unit, l'URSS i Xina es reuneixen a Dumbarton Oaks, a Washington D.C., i acorden els objectius, l'estructura i el funcionament de l'organització mundial.

1945 L'11 de febrer, Roosevelt, Churchill i Stalin declaren a Ialta (Ucraïna), la seva determinació a establir l'organització. El 25 d'abril, delegats de 50 nacions assisteixen a la Conferència sobre Organització Internacional, a San Francisco. Els representants redacten la Carta de Nacions Unides, amb 111 articles, que s'aprova per unanimitat el 25 de juny. El 24 d'octubre, es crea l'ONU mitjançant la ratificació de la Carta per part dels cinc membres permanents del Consell de Seguretat i la majoria d'altres signants.

1946 El 10 de gener, se celebra la primera Assemblea General a Westminster, Londres, en què participen les 51 nacions representades. Una setmana més tard, té lloc la primera reunió del Consell de Seguretat en la qual s'adopta el seu reglament. El 24 de gener, s'aprova la primera resolució de l'Assemblea General que tracta sobre els usos pacífics de l'energia atòmica i l'eliminació de les armes atòmiques i d'altres armes de destrucció massiva. L'1 de febrer, el noruec Trygve Halvdan Lie és designat primer secretari general de l'ONU, tot i que el britànic Gladwyn Jebb, un dels fundadors de l'ONU, havia ocupat el càrrec d'ofici fins aquell moment.

1948 Al juny, s'estableix a Palestina la primera missió d'observadors de l'ONU: l'Organisme de Nacions Unides per a la Vigilància de la Treva (ONUVT). El 10 de desembre, l'Assemblea General adopta la Declaració dels drets humans, a París.

1960 Aquest és l'any en què s'incorporen més estats membres, un total de 17 recentment independitzats, 16 dels quals són africans.

1968 L'Assemblea General aprova el Tractat sobre la no-proliferaçió d'armes nuclears. Els estats que no en tenen es comprometen a no adquirir-les i a canvi se'ls garanteix assistència per a l'ús pacífic de l'energia nuclear; els estats que sí en tenen es comprometen a iniciar negociacions per aturar la carrera armamentística i començar processos de desarmament.

1969 Entra en vigor la Convenció internacional sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació racial.

1972 Se celebra a Estocolm el primer Congrés de l'ONU sobre el medi ambient que duu a la creació del Programa de Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA).

1975 Se celebra a Mèxic la primera Conferència de les Nacions Unides per promoure el respecte dels drets de la dona. S'inicia així el decenni de les Nacions Unides per a la dona que es tanca el 1985, a la tercera Conferència, a Nairobi.

1979 L'Assemblea General aprova la Convenció internacional sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona, que comprèn valors polítics, econòmics, socials, culturals i cívics.

1981 L'Assemblea General aprova la Declaració sobre l'eliminació de totes les formes d'intolerància i discriminació per motiu de religió o creences.

1982 S'obre la Convenció de les Nacions Unides sobre el dret del mar, que estableix, entre altres coses, les regles per a la determinació de la jurisdicció marítima nacional.

1984 L'Assemblea General aprova la Convenció contra la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumanes o degradants.

1987 Se signa el Tractat per a la protecció de la capa d'ozó, conegut com el Protocol de Montreal.

1990 Entra en vigor la Convenció sobre els drets de l'infant. Quatre anys més tard, la Convenció es transforma en llei.

1992 Al gener, se celebra a Nova York la Primera Cimera del Consell de Seguretat, amb representants dels 15 estats membres, que donarà com a resultat el Programa de Pau presentat pel secretari general Boutros Boutros-Ghali: un informe sobre la diplomàcia preventiva i l'establiment, manteniment i consolidació de la pau. Al juny, se celebra a Rio de Janeiro la Conferència de les Nacions Unides sobre Medi Ambient i Desenvolupament (CNUMAD), o Cimera de la Terra, que esdevé la major reunió intergovernamental de la història. Com a resultat de la Cimera s'adopta l'Agenda 21, un pla d'acció per al desenvolupament sostenible.

1993 El Consell de Seguretat determina la creació del Tribunal Penal Internacional per a l'ex Iugoslàvia, amb l'objectiu de jutjar les persones que des de 1991 han violat greument les convencions del dret internacional humanitari i que són responsables de crims contra la humanitat i de genocidi al territori de l'ex Iugoslàvia.

1994 Se celebra a El Caire la Conferència internacional sobre població i desenvolupament on es tracten temes relacionats amb la població, el creixement econòmic i el desenvolupament sostenible.

El Consell de Seguretat crea el Tribunal Penal Internacional per a Rwanda, amb l'objectiu de jutjar els delictes de genocidi, crims contra la humanitat i violacions de les convencions de dret internacional humanitari comesos, entre 1991 i 1994, per ruandesos a Rwanda i països veïns, i per no ruandesos a Rwanda.

1995 Se celebra a Copenhaguen la Cimera mundial sobre desenvolupament social amb l'objectiu de renovar el compromís de combatre la pobresa, l'atur i l'exclusió social.

1996 L'Assemblea General aprova el Tractat de prohibició completa dels assajos nuclears.

1997 Kofi Annan inicia el seu mandat com a setè secretari general de l'ONU. Annan ocupa el càrrec fins al 31 de desembre de 2006.

1998 Entra en vigor el Tractat d'Ottawa que prohibeix l'ús, la producció i l'emmagatzemament de mines terrestres.

Es crea la Cort Penal Internacional, organisme judicial internacional encarregat d'investigar, perseguir i condemnar aquelles persones que han comès greus crims contra la humanitat. L'Estatut de Roma, que regirà la Cort, entra en vigor el 2002.

2000 El setembre, se celebra la Cimera del Mil·lenni a Nova York, la cimera amb més nombre de dirigents polítics. La Declaració del Mil·lenni defineix sis objectius fonamentals que haurien d'assolir-se en les relacions internacionals: llibertat, igualtat, solidaritat, tolerància, respecte per la natura i cooperació; i vuit objectius específics, els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni.

El Consell de Seguretat celebra una sessió dedicada a la dona, la pau i la seguretat, en què es conclou que la dona és una de les principals víctimes dels conflictes armats, alhora que es reconeixen les funcions i contribucions de les dones en l'àmbit de la consolidació de la pau.

2001 La Conferència de les Nacions Unides sobre el tràfic il·lícit d'armes petites i lleugeres defineix un Programa d'acció per prevenir, combatre i eliminar el tràfic il·lícit d'aquestes armes.

Se celebra a Durban la Conferència mundial contra el racisme, la discriminació racial, la xenofòbia i les formes connexes d'intolerància, amb l'objectiu de conscienciar i impulsar mesures polítiques efectives per combatre aquests problemes.

El 28 de setembre, el Consell de Seguretat aprova per unanimitat una resolució en què s'exigeix als estats l'aplicació d'àmplies mesures antiterroristes, alhora que insta que se suprimeixi el finançament dels grups terroristes i fa una crida a la cooperació internacional.

2002 El març, se celebra a Monterrey la Conferència internacional sobre el finançament per al desenvolupament, per tal de fer front als problemes d'aquest finançament i propiciar idees per afavorir el creixement econòmic.

Entre agost i setembre, se celebra la Cimera de Johannesburg o Cimera mundial sobre desenvolupament sostenible, per cercar solucions per millorar la vida de les persones alhora que es garanteix la conservació dels recursos naturals.

2003 El 19 d'agost, es produeix un atac terrorista contra la seu de l'ONU a Bagdad; moren 22 funcionaris de l'organització. S'adopta la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció. Se celebra a Ginebra la Cimera mundial sobre la societat de la informació.

2005 El 22 de març, dia internacional de l'aigua, l'Assemblea General proclama el decenni internacional de l'aigua (2005-2015).

L'Assemblea General aprova el Conveni internacional per a la repressió dels actes de terrorisme nuclear.

Del 14 al 16 de setembre, se celebra la Cimera mundial 2005 a Nova York, amb l'objectiu d'adoptar mesures per fer front a les amenaces mundials.

El 20 de desembre, l'Assemblea General, en una acció simultània amb el Consell de Seguretat, estableix la Comissió de Consolidació de la Pau de Nacions Unides.

2006 Vuit dirigents de l'ONU són suspesos per les acusacions de frau en la compra d'equipaments per a les operacions de pau.

El 15 de març, l'Assemblea General aprova l'establiment del Consell de Drets Humans que substituirà la Comissió de Drets Humans.

2007 L'1 de gener, Ban Ki-Moon inicia el seu mandat com a vuitè secretari general de l'ONU.

El 13 de setembre, l'Assemblea General aprova la Declaració sobre els drets dels pobles indígenes, que estableix els drets a la propietat de la terra, l'accés als recursos naturals, el respecte i preservació de les seves tradicions o l'autodeterminació, entre d'altres.

El 24 de setembre, se celebra a Nova York la Cimera sobre canvi climàtic més gran que mai abans s'ha realitzat. El 17 de novembre, es presenta el quart informe del Grup d'Experts sobre Canvi Climàtic (IPCC). El desembre, té lloc a Bali la Conferència internacional de l'ONU sobre canvi climàtic, que elabora el full de ruta a seguir fins al desembre de 2009, quan, a Copenhaguen caldrà tenir definits els acords per al post-Kyoto.

2008 El 3 de maig, entra en vigor la Convenció de l'ONU sobre drets de les persones amb discapacitat, que preveu mesures de no-discriminació i d'acció positiva cap a aquest col·lectiu.

El 26 de setembre, comença la 63 sessió de l'Assemblea General amb el primer debat dedicat a l'escàs progrés cap a la consecució dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni. També es fa una crida a una major representativitat del Consell de Seguretat amb l'ampliació de membres.

El 19 de novembre, el secretari general de l'ONU reclama 5.525 milions d'euros en ajuda humanitària per a 30 milions de persones en 31 països, la major petició plantejada a la història de l'ONU.

Redacció Fundació CIDOB

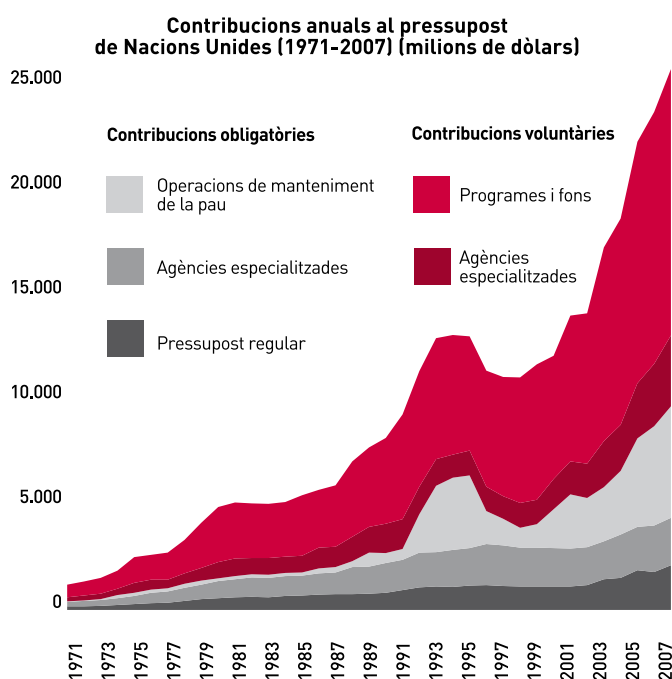
Font
www.un.org

Finançament de l'ONU: de limitacions i de deutes

Les Nacions Unides es financen a partir de les contribucions dels seus estats membres. L'any 2007, les contribucions totals al sistema de l'ONU van assolir prop de 25.000 milions de dòlars, menys de 4 dòlars per habitant del planeta, un pressupost molt petit en comparació als pressupostos dels governs. D'aquests 25.000 milions, el 62,4% eren contribucions voluntàries destinades a programes i fons (un 49,2% del total del pressupost) i a les agències especialitzades (13,1%); l'altre 37,6% del pressupost total eren contribucions obligatòries repartides entre el pressupost regular (un 8,2% del total), les operacions de manteniment de la pau (20,6%) i una part del pressupost de les agències especialitzades (8,8%).

Contribucions...

Les contribucions voluntàries depenen de la discrecionalitat dels governs dels estats membres. Malgrat que la major part d'aquestes contribucions són financeres, s'hi inclouen ajudes en matèria agrícola donades a les poblacions més afectades. Als darrers anys, però, molts estats han retallat les seves aportacions voluntàries. Les contribucions obligatòries al pressupost regular, assignades per l'Assemblea General, s'estableixen a partir de gravàmens específics per a cada estat membre, en funció de la capacitat relativa de cada país per pagar segons la seva Renda Nacional Bruta (RNB) i tenint en compte el deute extern i la renda per càpita. Com a principi, l'Assemblea posa un sostre límit del que cada país pot aportar de manera que el pressupost no es faci massa depenent d'un o d'uns pocs països. La revisió feta el 2000 va rebaixar aquest sostre del 25% al 22%, valor assolit només pels Estats Units. Per la part baixa també es fixa un percentatge mínim del 0,001% del pressupost, amb un sostre del 0,1% per als països més pobres.



...i endeutaments

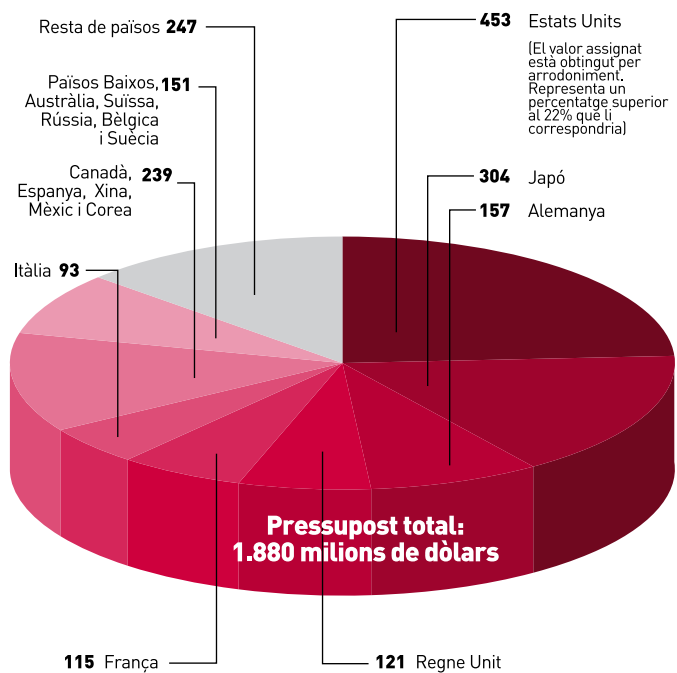
El 22 de desembre de 2006, l'Assemblea General va aprovar en plenari la resolució 61/237 del 61 període de sessions que estableix l'escala de contribucions al pressupost regular de Nacions Unides per als anys 2007, 2008 i 2009. Segons la resolució, 17 països han de contribuir individualment al pressupost regular, que el 2008 era de 1.880 milions de dòlars, en un percentatge superior a l'1% del total. En conjunt, les aportacions d'aquests països representen el 86,5% del pressupost regular. Els altres 175 estats membres contribueixen al 13,5% restant amb percentatges inferiors a l'1% del pressupost regular. Per ordre creixent, Suècia, Bèlgica, Rússia, Suïssa, Austràlia i els Països Baixos participen cadascun d'ells entre un 1% i un 2%; Corea, Mèxic, Xina, Espanya i Canadà entre un 2% i un 3%; Itàlia, França, Regne Unit i Alemanya entre un 5% i un 9%; Japó participa en un 16,6% i els Estats Units en un 22%. Però la situació a 31 de juliol de 2008 ens indica que hi ha endarreriments en els pagaments de les quotes corresponents tant pel que fa a l'any en curs, el 2008, com a les quotes pendents de pagament d'anys anteriors.

Aquests endarreriments es deuen fonamentalment a l'impagament dels Estats Units, el país que hauria de contribuir en un percentatge més gran, però que també ostenta el primer lloc, juntament amb Belarús i Ucraïna, del rànquing de països deutors en els pressupostos totals entre 1995 i 2007, període en què ha estat deutor un total de 13 cops, és a dir, cada any del període considerat, al qual cal afegir, a partir de noves dades, el 2008. En aquest darrer any, els altres 16 països esmentats que contribueixen amb un percentatge superior a l'1%, no tenen pagaments endarrerits d'anys anteriors i només Xina té un retard en el que hauria d'haver pagat el 2008.

Així, encara falten per pagar 431 milions de dòlars d'exercicis anteriors, 393 dels quals –un 91,2%– corresponen als Estats Units; i els endarreriments al pagament de les quotes de 2008 arriben als 503 milions (un 26,7% del pressupost regular), 453 dels quals –un altre 90,2%– són impagaments dels Estats Units. Díficil situació per a una organització que compta amb un pressupost força limitat. D'altra banda, quan no se satisfan les contribucions obligatòries, l'article 19 de la Carta de Nacions Unides assenyala que els estats poden perdre el seu dret a vot a l'Assemblea General, sempre i quan els endarreriments igualin o superin la quantitat amb la que havien d'haver contribuït els dos anys precedents. El 12 de març de 2009, 10 països es trobaven en aquesta situació: Cap Verd, Malawi, Txad, Comores, Guinea-Bissau, Libèria, República Centreafricana, São Tomé i Príncipe, Somàlia i Tadjikistan. L'excepció a la norma, però, permet el vot si la causa de l'endarreriment s'escapa al control de l'estat membre, i aquest és el cas dels set darrers països esmentats, els quals van ser autoritzats per l'Assemblea General a votar en la 63 sessió.

Quan es parla de reformar l'ONU també s'inclou la reestructuració del sistema de finançament. Alguns sectors suggereixen que cal buscar fonts alternatives de finançament, i entre les diverses idees, hi ha la instauració d'un impost mundial sobre les transaccions financeres, el comerç d'armes, o els impostos ambientals. Però els majors estats contribuents són força reticents a aquestes reformes que els suposaria una pèrdua de pes polític sobre l'organització.

Distribució del pressupost regular de Nacions Unides per a l'any 2008 (milions de dòlars)



Deute dels estats membres al pressupost de Nacions Unides (1975-2007) (milions de dòlars)

