

Nacións Unidas e a xestión da seguridade colectiva

Rafael García Pérez

A invasión estadounidense de Iraq sumiu a reputación das Nacións Unidas nun descrédito do que non se recuperou e que foi alimentado, posteriormente, pola aparición de diversos escándalos. A división rexistrada no seo do Consello de Seguridade respecto a como afrontar a situación creada en Bagdad produciu unha polarización da opinión internacional dividida entre dúas posicións contrapostas sobre a Organización: por unha banda, os neoconservadores norteamericanos que a consideran *irrelevante*⁽¹⁾ e, fronte a eles, todos os que se opúñan á intervención multilateral do Pentágono, que a cualificaron de *ineficaz*.

Esta situación volveu alentar o pulo reformador que víñase reclamando con insistencia, polo menos, dende o fin da guerra fría. Pulo que deu como primeiro resultado un informe que baixo o título *Un mundo máis seguro: a responsabilidade que compartimos*⁽²⁾, foi elaborado por un grupo de alto nivel integrado por dezaseis personalidades políticas e diplomáticas por encargo do secretario xeral, Kofi Annan. Trátase dun texto que afonda sobre algunhas das propostas incluídas no documento *Responsabilidade de protexer*, que foi elaborado en 2001, pola Comisión Internacional para a Intervención e a Soberanía Estatal e que, tralos acontecementos do 11 de setembro, caeu no esquecemento. Neste novo informe inclúense un conxunto de propostas para revitalizar a Organización, coincidindo co sesenta aniversario da Carta fundacional, co obxectivo de promover un *multilateralismo efectivo* que permita garantir a seguridade colectiva.

Pero, ¿están as Nacións Unidas verdadeiramente en crise? ¿é tan *irrelevante* ou *ineficaz* esta organización? A resposta a estas preguntas non permite unha resposta corta, nin rotunda. E non pode selo porque NNUU é unha organización xigantesca integrada por multitude de axencias e organismos e dotada dunha estrutura verdadeiramente complexa. Moi probablemente, cando se fala nestes termos déixanse de lado as múltiples partes técnicas da Organización relacionadas co transporte aéreo, o tráfico marítimo internacional, as comunicacións, o correo, os dereitos de propiedade intelectual ou as normas laborais. Maior controversia provocan os programas de xénero, sociais, demográficos ou medio ambientais que promove a Organización e, de

(1) Algún deles chegou a celebrar a morte da “fantasía que consideraba a Nacións Unidas coma os cimentos dunha nova orde mundial”, ilusión que xacía entre “as ruínas intelectuais da noción liberal que basea a seguridade no dereito internacional administrado por institucións internacionais”. PERLE, Richard: *Thank God for the death of the UN*, The Guardian, 21/03/2003, <http://www.guardian.co.uk/comment/story/0,,918764,00.html>.

(2) NNUU: *Un mundo máis seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Nova York, 2 de decembro de 2004, A/59/565, http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf.

modo especial, o Programa de Desenvolvemento de Nacións Unidas (tendo á fronte os dous principais instrumentos encargados de administrar as axudas: o Banco Mundial e o Fondo Monetario Internacional) e, noutra dimensión, a Alta Comisión de Dereitos Humanos. Pero é, sen dúbida, a capacidade (ou incapacidade) da organización para evitar os conflitos armados e regular a convivencia internacional en termos pacíficos o que se atopa no centro de toda esa controversia mundial cun epicentro que radica no funcionamento do Consello de Seguridade e, en consecuencia, a súa necesaria reforma.

Achácase ao Consello e, por extensión, ao conxunto da Organización, a súa falta de capacidade para xestionar o sistema de seguridade colectiva. Pero ¿cando cumpriron con esa función as Nacións Unidas en toda a súa historia? A miña impresión é que nunca. Ou case nunca.

A ONU, como ben sinalou o profesor Carrillo Salcedo⁽³⁾, xurdiu coma unha coalición bélica co obxectivo deliberado de constituírse, ao remate das hostilidades, nunha organización que velase pola paz internacional. O desexo que animou a Conferencia de San Francisco (1945), onde foi asinada a Carta, era lograr que a colaboración desenvolvida para gañar a guerra servise de base para poñer en marcha unha organización de cooperación para a paz.

As Nacións Unidas foron concibidas, polo tanto, cunha finalidade primordial: o mantemento da paz e da seguridade internacional. Para cumprir con esa misión foron dotadas de dous recursos principais. En primeiro lugar, a capacidade de intervir, no nome do interese colectivo, en todo conflito que puidera poñer en perigo a paz mundial (dereito enunciado no capítulo VI da Carta: arranxo pacífico de controversias). Pero tamén se lle recoñeceu o dereito de intervención sobre as situacións de ameaza ou quebrantamento da paz, así como dos actos de agresión, respecto dos que o Consello de Seguridade quedaba facultado para recomendar, ou incluso decidir (verdadeira novidade para a época), unha acción colectiva que podía materializarse tanto en termos non militares coma militares, se é que os primeiros resultaban ineficaces (capítulo VII da Carta: acción no caso de ameazas á paz, quebrantamentos da paz ou actos de agresión).

Estas foron as medidas xurídicas formalmente adoptadas en 1945. Pero no transfundo destas decisións o que se encontraba era a vontade de facer das NNUU todo aquilo que non fora a súa predecesora, a Sociedade de Nacións. Para logralo, os tres membros da coalición bélica gañadora tiñan que manter o seu compromiso na xestión da paz (a eles sumáronselle dous aliados complementarios: China e Francia). Para logralo asignóuselles unha posición privilexiada no seo da Organización, cun posto permanente no Consello de Seguridade e o recoñecemento do dereito de veto respecto das decisións deste órgano colexiado. A cambio, confiábase en que estes cinco Estados colaborasen entre si e asumiran responsabilidades especiais no mantemento da seguridade internacional.

(3) CARRILLO SALCEDO, J.A.: *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*. Madrid, Tecnos, 1991, p71.

Na última sesión celebrada pola Sociedade de Nacións (SdN), en abril de 1946⁽⁴⁾, o principal tema de debate foron as vantaxes coas que nacía a nova organización fronte á antiga. A institucionalización da desigualdade entre os Estados membros, concedendo privilexios a cambio de responsabilidades, ofrecía maiores esperanzas de eficacia na tarefa de manter a paz que o anterior sistema igualitario da SdN, cun Consello no que calquera membro tiña capacidade de vetar calquera resolución. O novo mecanismo de coerción establecido pola Carta, e vinculado coas capacidades económicas e militares dos cinco grandes, esperábase que conseguira disuadir a calquera posible agresor. Pero era, sobre todo, a participación, o compromiso asumido polos Estados Unidos o aspecto máis valorado. Existía un convencemento xeral de que a negativa estadounidense a participar na SdN debilitarana irremisiblemente.

Estas grandes expectativas, alumeadas á fin do conflito bélico, se desvaneceron con rapidez, ao tempo que a situación internacional se volvía máis tensa. O comezo da guerra fría e a conseguinte parálise do Consello de Seguridade, como consecuencia dos sucesivos vetos, fixeron que o capítulo VII da Carta quedase relegado. Ao mesmo tempo, foron postas en marcha medidas sobre o arranxo pacífico de controversias que redefinían a función orixinal coa que fora orixinalmente concibida a organización. Nas décadas seguintes, NNUU atopou novas funcións para desempeñar que lle conferiron un papel internacional, entre outras, e principalmente a descolonización, o desenvolvemento e a defensa dos dereitos humanos. Co tempo, a ONU pasou a estar identificada, unicamente, coa vertente diplomática da idea orixinal, quedando o mantemento da seguridade colectiva en mans dos Estados ou das organizacións militares especificamente creadas con ese fin.

O fin da guerra fría permitiu reavivar a esperanza de que as Nacións Unidas asumisen finalmente o papel para o que foran concibidas. A resolución do Consello de Seguridade, en 1990, autorizando o uso da forza para expulsar de Kuwait ás forzas invasoras iraquís, alimentou a ilusión de que unha *Nova Orde Internacional* estaba a punto de xurdir. Durante os primeiros anos noventa, coincidindo co cincuenta aniversario da Organización, pareceu próxima esa realidade. O Consello de Seguridade puido aprobar resolucións relativas ao Capítulo VII sen que mediara veto algún.

Grazas a iso NNUU puido intervir con éxito en conflitos coma os de Camboxa, O Salvador, Mozambique ou Namibia. Pero a diverxencia de vontades, reflexo de intereses contrapostos, e a propia dimensión dos contenciosos, fixo que tamén se colectasen fracasos, por pasividade ou abandono, en lugares como os Balcáns, a rexión dos Grandes Lagos ou en Somalia.

En realidade, conforme o escenario internacional se volveu máis inestable e conflitivo, as capacidades operativas da ONU se resentiron, de maneira que tanto Boutros-Ghali como Kofi Annan tiveron que admitir publicamente que a Organización non tiña capacidade para aplicar medidas militares e que esas accións debían ser asumidas polos Estados que, de forma individual ou coligados, executaríannas con-

(4) WALTERS, F.P.: *Historia de la Sociedad de Naciones*. Madrid, Tecnos, 1971, pp774-777.

tando coa autorización expresa do Consello⁽⁵⁾. Desta forma, NNUU converteuse, fundamentalmente, en garda da lexitimidade internacional pero non no executor, nin tan sequera no xestor, das medidas coercitivas de forza que puideran levarse a cabo para manter a paz e a seguridade internacional.

Dende entón esta foi a principal contribución da Organización ao mantemento da seguridade internacional, aínda que a ONU dispoña tamén doutros instrumentos. No capítulo VII da Carta non só son contempladas as medidas de forza. Tamén se prevén as sancións económicas, políticas e diplomáticas como medios complementarios, pero fundamentais, para restituír a legalidade internacional. Na medida en que estes instrumentos gañan eficacia conforme aumenta o número de países que se suman a eles, Nacións Unidas convértese, pola súa propia natureza, no mellor foro posible para levalas a cabo.

Pero tamén por esta vía o labor da Organización atopou obstáculos na década dos noventa. Con seguridade, o emprego de sancións foi eficaz para favorecer o cambio de actitude internacional rexistrado polos gobernos de Libia, Serbia e Sudán. Pero máis difícil resulta avaliar as consecuencias que estas medidas tiveron en países coma Iraq, onde os efectos humanitarios derivados das mesmas, e instrumentalizados polo propio réxime de Saddam, tiveron unhas consecuencias desproporcionadas e inaceptables. A constatación desta realidade abriu un debate sobre a eficacia destas sancións que, se ben dirixidas contra os gobernos de certos países, eran padecidas por unhas sociedades civís, vítimas xa do despotismo, ás que se penalizaba cunhas condicións de vida aínda máis precarias. En consecuencia, a opinión pública de moitos países deixou de apoiar estas medidas, facendo que os seus gobernos retirasen a súa aplicación comprometendo a eficacia das resolucións.

Non quero ofrecer unha visión cínica sobre Nacións Unidas. Tan só pretendo lembrar que a historia da Organización pon de manifesto as súas dificultades, cando non a súa incapacidade, para desempeñar o papel de garda único do sistema de seguridade colectiva especialmente cando os conflitos alcanzan o estado bélico. Pode discutirse sobre se esa incapacidade é de natureza política (xa que a ONU non ten unha vontade distinta da dos Estados membros e só pode exercer o poder que eles lle outorgan) ou se é de carácter estrutural, como pensan os realistas⁽⁶⁾. Isto é que a propia noción de seguridade colectiva é a que erra porque parte da ilusión de que, en caso de conflito, o conxunto da comunidade de Estados o percibirá nos mesmos termos, identificando claramente ao agresor e á vítima. En consecuencia, sentirán a ameaza coa mesma intensidade, independentemente da súa proximidade ou afastamento con respecto ao foco do conflito e que, polo tanto, os Estados estarán dispostos a reaccionar de forma unánime e simultánea asumindo, incluso, entrar en guerra por establecer unha situación que como único criterio de definición ten a lei internacional.

(5) LUCK, E.: *La fuerza, la reforma y el futuro de las Naciones Unidas*, en: Vanguardia dossier nº14/2005, p52.

(6) Sirva, coma exemplo, a opinión de KISSINGER, H.: *Diplomacia*, Barcelona, Ediciones B, 1996, pp258-261.

En todo caso, as Nacións Unidas só desempeñaron un papel na xestión da seguridade internacional cando os Estados poderosos así o decidiron. Normalmente en función dos seus propios intereses e coa intención de capitalizar os resultados da acción.

¿Chegar a esta conclusión fai que a propia noción de Nacións Unidas quede invalidada? Dende logo que non, pero para ser útil e non caer na irrelevancia, tal e como lle ocorreu a organizacións de seguridade precedentes, Nacións Unidas debe reinventarse atopando un campo de acción propio no ámbito da seguridade que debe ser, ao mesmo tempo, eficaz e equitativo e, grazas a iso, recuperar o protagonismo e o prestixio perdido. Pero lembremos que falamos da crucial dimensión de seguridade, non das múltiples tarefas técnicas de organización da convivencia internacional mencionadas ao inicio destas páxinas, nas cales a ONU realiza un papel insubstituíble.

A pesares da extraordinaria función desempeñada nestes ámbitos non é suficiente para garantir o futuro da Organización. A importancia crucial que ten o mantemento e xestión da seguridade para o conxunto do sistema internacional obrigan ás NNUU a desempeñar un papel relevante tamén neste ámbito, xa que a súa ineficacia aquí comprometería o prestixio e o labor do conxunto da Organización.

Pola súa propia natureza, e a pesar das súas limitacións, as Nacións Unidas poden desempeñar un papel importante no mantemento da seguridade internacional de distintas maneiras. Especialmente nun dobre plano: a xestión non especificamente militar de todos os aspectos que rodean aos conflitos armados, de forma particular na súa dimensión preventiva. E, en segundo lugar, como fonte de lexitimación, que debe ser indiscutida, do uso da forza a nivel internacional. Vexamos con máis atención estes dous aspectos.

Un concepto de seguridade máis alá do estritamente militar

Tal vez por influxo do realismo, que non é senón expresión dunha corrente dominante no pensamento occidental dende a Idade Moderna, tendemos a identificar seguridade con capacidade militar, da mesma maneira que solemos converter en sinónimos forza e poder. É esta, sen embargo, unha visión restrinxida, do que constitúe a seguridade e as súas ameazas no actual contexto internacional. Nin os conflitos existentes son de natureza necesariamente armada nin, en consecuencia, poden ser xestionados por procedementos exclusivamente militares.

Co fin da guerra fría, a concepción militar da seguridade entendida en termos estratéxicos (defensa dun territorio ou capacidade para sometelo a control) foi reformulada. A principal característica do debate sobre seguridade⁽⁷⁾ desenvolvido nos anos inmediatos á desaparición da URSS foi a superación da

(7) SÁNCHEZ CANO, J.: *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1999.

dimensión estritamente estratéxica que durante a anterior etapa chegara a ser omnipresente. Nas novas circunstancias, a reflexión sobre seguridade comezou a prestar atención a outro tipo de riscos, non militares, infravalorados ata entón: as cuestións medioambientais, a extensión da democracia e a defensa dos dereitos humanos, os indicadores do desenvolvemento como fenómenos estreitamente vinculados coa inestabilidade internacional... Antes de rematar a década, era xa predominante unha concepción sobre a seguridade internacional máis aberta que prestaba atención a ameazas de natureza plural.

Posiblemente, a noción que mellor recolle estas múltiples dimensións non militares da nova concepción de seguridade é o termo *comprehensive security*. Trátase dun enunciado polivalente no que destaca a interdependencia que establece entre todos os factores considerados. Autores coma Barry Buzan⁽⁸⁾ identificaron cinco dimensións esenciais da seguridade nesta nova etapa: militar, política, económica, social e medioambiental. Se ben ningunha destas dimensións opera de forma illada, a percepción dos acontecementos vividos nos anos noventa contribuíu a que foran xerarquizadas primando os aspectos non militares.

Este panorama cambiou, sen embargo, co acceso de George Bush á presidencia dos Estados Unidos e, de modo especial, coa reorientación da política exterior norteamericana tralos atentados do 11-S. O uso unilateral da forza militar para castigar unha agresión cometida por un grupo non identificado con ningún Estado e que carecía dunha base territorial concreta someteu o concepto de seguridade e, por extensión, o conxunto mesmo do sistema de seguridade, a unhas enormes tensións que se atopan na raíz da crise á que asistimos.

A posición norteamericana foi fixada nun documento oficial de enorme transcendencia: a *Estratexia de Seguridade Nacional*⁽⁹⁾ publicada en setembro de 2002. Nel se identifica o terrorismo como a principal ameaza estratéxica e adopta a doutrina do “ataque preventivo” como medio para combatelo. A asunción desa doutrina racha con toda a normativa internacional relativa ao uso lexítimo da forza.

Con esta declaración, o goberno estadounidense arrogouse o dereito de atacar sen ser atacado, sen que haxa unha evidencia de ameaza crible e sen que ese hipotético ataque se encontre próximo no tempo. Eles sós, á marxe das Nacións Unidas, decláranse lexitimados para identificar toda ameaza potencial, aínda que sexa futura e se manifeste polo momento de forma difusa, e se mostran dispostos a actuar militarmente para eliminala alí onde se atope. Na práctica non existe diferenza algunha que permita distinguir entre un ataque preventivo formulado nestes termos e unha agresión armada⁽¹⁰⁾.

(8) BUZAN, B.: *People, States and Fear: An Agenda for Security Studies in the Post-Cold War Era*, Londres, Wheatsheaf, 1991.

(9) *The National Security Strategy of the United States of America*, setembro 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

(10) REMIRO BROTONS, A.: *La tentación de la agresión*, en: Política Exterior nº92/2003, pp19-23; PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel: *La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva*, en: Revista Española de Derecho Internacional, vol LV, nº1/2003, pp187-204.

O impacto que tivo a aplicación desa doutrina sobre a convivencia internacional forzou a que o resto dos actores internacionais definan, así mesmo, as súas propias estratexias de seguridade nun sentido que, por fortuna, non está coincidindo, cando menos ata o momento, coas directrices preconizadas pola doutrina estadounidense.

Para sorpresa xeral foi a Unión Europea o primeiro actor en fixar a súa posición estratéxica tralos EEUU. E fíxoo a traveso dunha iniciativa que non contaba con precedentes no proceso de construción europea. A “Estratexia Europea de Seguridade”⁽¹¹⁾, que leva por subtítulo *Unha Europa segura nun mundo mellor*, foi aprobada no Consello de Bruxelas celebrado en decembro de 2003, se ben a decisión política para elaborala fora adoptada a penas uns días despois de que o presidente Bush dera formalmente por rematadas as operacións militares en Iraq⁽¹²⁾.

Dende a perspectiva europea, a globalización obriga a percibir a seguridade tamén de forma global. As raíces socioeconómicas dos conflitos son inseparables da súa expresión violenta ou militar, polo que é necesario actuar preventivamente sobre esas causas tratando de evitar que estoupe o conflito na súa fase armada. Compromiso preventivo, respaldo á xestión multilateral e respecto ás normas do Dereito Internacional constitúen os piares sobre os que se asenta esta estratexia europea que marca un camiño diverxente e alternativo ao proposto polos EEUU.

Tamén a visión estratéxica de Nacións Unidas parte dunha perspectiva semellante aínda que, por razóns obvias, as propostas formuladas dende esta Organización non poidan ser presentadas en termos de confrontación fronte aos Estados membros, máxime cando teñen a relevancia dos Estados Unidos. Se ben as esixencias diplomáticas impoñen o uso dunha linguaxe conciliadora destinada a promover o achegamento de posicións, non por iso o fondo das súas propostas perde contundencia e a súa liña argumental aproximase aos postulados europeos, ¿ou foi a UE a que se achegou ás NNUU? Máis ben semella que foi este o caso, xa que mentres a doutrina europea carece de precedentes non pode dicirse o mesmo, precisamente, de Nacións Unidas.

Durante a pasada década, e baixo o pulo dos sucesivos secretarios xerais, a ONU foi desenvolvendo diversas propostas sobre as novas misións da Organización no mantemento da paz e a seguridade que permanecen vixentes na actualidade. Conceptos como diplomacia preventiva⁽¹³⁾, establecemento da paz⁽¹⁴⁾, mantemento da paz⁽¹⁵⁾

(11) *Estrategia Europea de Seguridade*, 15895/03 PESC 787, Bruxelas, 08/12/2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

(12) Na reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores da Unión celebrada en Grecia a comezos do mes de maio de 2003 (El País, 05/05/2003) encargouse ao alto representante, Javier Solana, elaborar un documento no que se formulase a doutrina estratéxica da UE. Este foi presentado para a súa discusión no Consello de Salónica que se celebrou ao mes seguinte: *Una Europa Segura en un mundo mejor*, Consejo Europeo, Salónica 20/06/2003.

(13) O conxunto de medidas destinadas a evitar que xurdan controversias internacionais, a evitar que as xa existentes se transformen en conflitos, e que estes, en caso de estoupar, se estendan.

(14) Medidas destinadas a lograr que as partes hostiles cheguen a un acordo, aplicando os medios pacíficos contemplados no capítulo VI da Carta.

(15) Despregamento de forzas sobre un área en conflito, baixo mandato de NNUU e co consentimento de todas as partes interesadas, que estean integradas por persoal militar, policial e civil.

e consolidación da paz⁽¹⁶⁾ constitúen xa na actualidade, unha realidade operativa que foi e está a ser executada de forma coordinada tanto pola Organización como polo conxunto dos Estados membros, co obxectivo común de preservar a seguridade internacional.

Estes son os precedentes sobre os que se asenta a estratexia común que actualmente está sendo debatida no seo de Nacións Unidas. O secretario xeral presentou⁽¹⁷⁾, a finais de marzo de 2005, un informe titulado: *Un concepto máis amplo de liberdade: desenvolvemento, seguridade e dereitos humanos*⁽¹⁸⁾, onde se recollen os seus esbozos para lograr que os obxectivos da Declaración do Milenio⁽¹⁹⁾ poidan ser logrados.

Estas propostas deberán ser debatidas nunha reunión específica da Asemblea Xeral prevista para o mes de setembro de 2005 que contará ca presenza dos xefes de Estado e de Goberno dos países membros.

Nas cuestións relativas á seguridade internacional, o informe, que bebe das fontes do documento elaborado polo grupo de expertos⁽²⁰⁾, defende un concepto renovado da seguridade colectiva capaz de afrontar as novas e as vellas ameazas e que teña en conta os intereses de todos os Estados en materia de seguridade. Entre esas ameazas destacan, xunto ás guerras e os conflitos internacionais, o terrorismo, as armas de destrución masiva e a delincuencia internacional xunto á pobreza, as enfermidades infecciosas ou a degradación do medio ambiente.

Todas elas encóntranse interrelacionadas dunha forma máis estreita a como nunca antes estiveran, de maneira que ningún Estado, por poderoso que sexa pode facerse invulnerable fronte aos riscos por si só. Por iso propón unha reacción coordinada e cooperativa da sociedade internacional. Unha resposta multilateral capaz de prever os conflitos actuando sobre as causas e paliando os seus efectos.

Con respecto á crucial cuestión do uso da forza, Kofi Annan fai un bosquejo pragmático que, sen embargo, elude realizar unha proposta concreta. Esa decisión é encomendada ao Consello de Seguridade, ao que empra a adoptar unha resolución na que se especifiquen, de forma razoada, os criterios sobre os que se rexerá no futuro para decidir unha autorización ou mandato para facer uso da forza.

O secretario xeral distingue entre tres modalidades distintas para o emprego da forza armada por parte dun Estado:

(16) Conxunto de medidas aplicadas a un territorio tralo sosego dun conflito, destinadas a reforzar as estruturas políticas e económicas co fin de evitar a volta das hostilidades.

(17) Declaración do secretario xeral ante a Asemblea Xeral, Nova York, 21/03/2005, <http://www.un.org/spanish/largerfreedom//statement.html>.

(18) NNUU: *Un concepto máis amplo de liberdade: desenvolvemento, seguridade e dereitos humanos*, Informe do secretario xeral, Nova York, 21 de marzo de 2005, A/59/2005, <http://www.un.org/spanish/largerfreedom//report-largerfreedom.pdf>.

(19) NNUU: *Declaración do Milenio*, Nova York, 13 de setembro de 2000, A/RES/55/2*, <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

(20) Ver a anterior nota 2.

- uso anticipatorio, para defenderse de ameazas inminentes;
- uso preventivo, para defenderse de ameazas latentes non inminentes;
- como protección, para salvar aos cidadáns doutros Estados dun xenocidio, depuración étnica ou crimes comparables de lesa humanidade.

O primeiro dos casos se inscribe plenamente nos supostos previstos no artigo 51 da Carta, polo que non poden ser obxecto de discusión. O terceiro suposto, o dereito de protección, discutido na década dos noventa baixo a denominación de *inxerencia humanitaria*, segue sen estar recoñecido formalmente, se ben existe unha crecente opinión favorable no seo da comunidade, polo que se podería chegar a consensuar algún tipo de regulación.

O problema, desde logo, radica no segundo dos casos. A Carta non desbota a posibilidade de que un Estado poda facer uso da forza, incluso desta maneira preventiva, sempre que así o autorice o Consello de Seguridade, órgano que conta con plena autonomía para decidir en cada caso. Por esta razón o secretario xeral pide aos Estados que se poñan de acordo sobre un código de conduta que rexa, no futuro, o funcionamento do Consello; que lle permita dispoñer dun criterio común, previamente establecido, para valorar a gravidade das ameazas, fixar o obxectivo máis adecuado para a acción militar proposta e vixiar a súa proporcionalidade e eficacia.

En definitiva, son os Estados, en especial aqueles que forman parte do Consello, os que deben asumir a responsabilidade de organizar e manter o sistema de seguridade colectiva pero atendendo a unhas normas comúns. Esta foi a clave do funcionamento da ONU dende a súa creación en 1945 e a súa supervivencia require ser actualizada ás circunstancias actuais.

Nacións Unidas pode desempeñar un papel preeminente e protagonista en múltiples áreas da seguridade internacional, pero na cuestión fundamental do emprego da forza segue dependendo da fórmula inicial: privilexios a cambio de responsabilidades. ¿Haberá que dar novos privilexios aos EEUU para que acepten seguir desempeñando a función de garante da seguridade internacional dentro do marco de NNUU? Este é o problema de fondo que transcende a controversia entre *unilateralismo* e *multilateralismo*.

A maioría dos países temen que o emprego indiscriminado da forza por parte da principal potencia militar mundial aumente a inseguridade internacional. Por iso tratan de vincular a Estados Unidos a unha rede de normas, institucións e procesos multilaterais de toma de decisións que atopan no Consello de Seguridade a súa sede natural.

Pero para que o encontro entre ambas posturas se produza e os EEUU acepten xestionar no seo do Consello os principais problemas relativos á súa seguridade, debe ver a este organismo como un foro necesario e, dende logo, non hostil. A única forma de que os Estados Unidos considere a NNUU unha institución necesaria para a defensa dos seus intereses é convertela na fonte única e insubstituíble de lexitimidade internacional.

Nacións Unidas como fonte de lexitimidade internacional

Na súa obra, *La paradoja del poder norteamericano*⁽²¹⁾, Joseph Nye chama a atención sobre a peculiar situación á que se enfrontan os EEUU na actualidade: nunca antes un actor internacional durante a época moderna dispuxo de tantos recursos de *poder duro* e, sen embargo, non pode actuar en solitario porque unha política exterior unilateral aceleraría a súa decadencia ao provocar unha reacción anti-hexemónica por parte do resto dos actores.

Na idade global para exercer o poder internacional tan necesarios son os recursos do *hard power* como do *soft power*. Unha das estratexias básicas para incrementar o *poder brando* é gañar en credibilidade, e unha fonte privilexiada para logralo ofréceo o exercicio lexítimo do poder⁽²²⁾. Por iso Nye defende unha actuación decidida do goberno do seu país a favor do *multilateralismo*. Fronte ao rexeitamento que propugnan os neoconservadores actualmente no goberno, propón, pola contra, potenciar ás organizacións internacionais e as redes multilaterais para poder establecer un goberno mundial da globalización, atallando o seu déficit democrático.

Se esta opinión se fixese predominante no seo do goberno estadounidense, como parece que o é entre as filas do Partido Demócrata, podería lograrse un punto de encontro no seo da comunidade de Estados que posibilitase a reforma e reactivación de Nacións Unidas. Se “ningunha nación pode por si soa construír un mundo mellor e máis seguro”, tal e como se afirma na Estratexia de Seguridade Nacional dos EEUU, o multilateralismo debería converterse nun fin para a súa política exterior. E non existe foro multilateral máis acreditado que Nacións Unidas. Por esa razón, os Estados Unidos seguen necesitando á ONU⁽²³⁾. Non existe liderado internacional posible se o exercicio do poder non conta ca lexitimidade necesaria.

No futuro próximo veremos se é posible producir o encontro de vontades que a supervivencia do sistema de seguridade colectiva require. Un encontro que non será froito do idealismo nin da renuncia á propia soberanía, senón da defensa dun interese nacional que, no século XXI, só pode realizarse a traveso dunha acción multilateral concertada e sometida ao imperio da lei.

Rafael García Pérez é profesor titular de Relacións Internacionais na Universidade de Santiago de Compostela.

(21) NYE, J.: *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003.

(22) Opus cit, pp104-105.

(23) THAROOR, S.: *Why America Still Needs the United Nations*, en: *Foreign Affairs*, setembro-outubro 2003, <http://www.foreignaffairs.org/20030901faessay82505/shashi-tharoor/why-america-still-needs-the-united-nations.html>.