

EL FIN DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, LAS NACIONES UNIDAS Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

JOSÉ JUAN DE OLLOQUI

ES UNA DIFÍCIL TAREA RESUMIR LO QUE SUCEDIÓ en estos últimos 50 años de bueno y de malo en el mundo. Es discutible cuándo fue mayor el optimismo, si al final de la primera guerra mundial, que después de todo era “la guerra para acabar con todas las guerras”, o de la segunda, con más o menos el mismo alineamiento de actores principales en el teatro europeo y en el asiático, pues ya era de preverse un nuevo actor: Japón, que buscaría un papel protagónico en el futuro, y lo mismo podemos pensar ahora.

Al final de la primera guerra mundial era evidente que pronto iba a haber problemas; basta recordar lo que dijo el mariscal Hindenburg al negociar por parte de Alemania con el recién instalado gobierno soviético la salida de éste de la guerra; el Mariscal, ante la reclamación de sus colaboradores por su insistencia en mantener territorios en el Este, respondió: “Necesito esas tierras para maniobrar mi ala izquierda en la siguiente guerra mundial”.

Para bien o para mal, éste es un brillante ejemplo de planeación que contrasta con la actitud de ir improvisando de conferencia en conferencia lo que se va a hacer.

Las estipulaciones del Tratado de Versalles, las futuras condiciones impuestas por concepto de reparaciones a los vencidos, la pérdida de sus colonias, hicieron que Alemania, por país vencido, cayera en un caos socioeconómico, terreno fértil para la dictadura racista, con espíritu de revancha.

Mientras tanto, al desmoronarse el imperio otomano las potencias victoriosas, en una serie de acuerdos, se repartieron a su antojo las antiguas colonias, tanto de África como de Asia, sin repasar en entidades étnicas o intereses locales, fuente hoy en día de tantos conflictos y miseria humana. Fue ese el legado de los europeos, quienes bajo el falso lema de "obra de civilización" explotaron, y puede decirse que aún lo siguen haciendo, los recursos de esas naciones. El problema del Medio Oriente, con el conflicto judeo-palestino, es otro grave testimonio del incumplimiento del país que se adjudicó su mandato y, ante su fracaso, se lo heredó a las Naciones Unidas. A esto sumamos la inestabilidad que se origina al desmembrarse el imperio austrohúngaro de los Habsburgo y el advenimiento del socialismo en la que llegó a ser la Unión Soviética; todos estos factores fueron un caldo de cultivo para la siguiente guerra mundial.

Todavía no estaba seca la tinta con que se firmó el Acuerdo de San Francisco que creó las Naciones Unidas, instrumento diseñado para mantener la paz y preservar un orden internacional justo, cuando ya era evidente que el mundo se había dividido en dos sectores. Sólo aquellos que no podían o no querían ver no se dieron cuenta de esta escisión, resumida dramáticamente por Winston Churchill en Estados Unidos, cuando, en su famoso discurso, dijo: "ha descendido una cortina de hierro sobre la mitad del mundo".

Así pues, nacen las Naciones Unidas con el síndrome de ser desunidas. Reconocemos, sin embargo, que si no se hubieran creado de cualquier manera las habríamos tenido que inventar. Las Naciones Unidas han cumplido su función con una buena calificación, algunos dirían que hasta con mención honorífica, otros, yo entre ellos, probablemente seríamos menos generosos. No puede dudarse de que hubiera habido mayores daños sin ellas.

Considero que las vidas humanas y la justicia deben verse en términos cualitativos y no cuantitativos. Y por supuesto que los problemas y sufrimientos de la humanidad fueron menores gracias a la ONU. En todo caso, la Liga de las Naciones, constituida al final de la primera guerra, establecía un precedente que había que tratar de mejorar y no ignorar.

La Organización de las Naciones Unidas se deriva de la Carta del Atlántico, de las dos potencias anglosajonas (Estados Unidos y Gran Bretaña), después de pasar por el tamiz de la Conferencia de San Francisco. Es entonces cuando las llamadas potencias aliadas se suman al proceso de formación de esta Organización.

En sus inicios, cabe recordar que el grupo latinoamericano hubiese podido desempeñar un papel más honroso, por constituir la mayo-

ría de los entonces miembros de la Organización, si no fuera porque, por razones obvias, se limitaron a dar su apoyo a Estados Unidos.

A lo largo de los años se puede observar que con el surgimiento de la descolonización —que multiplica el número de miembros de la Organización y crea grupos tales como el africano o el asiático, y asociaciones como la de los países no alineados, a los que hay que agregar a los países del entonces eje soviético, ya que no vale la pena, para efectos de voto, por ser poco numerosos, mencionar otros bloques como el nórdico— Estados Unidos recurre a la práctica de menguar su apoyo financiero, pero sobre todo a la de dirimir graves asuntos para el mantenimiento de la paz fuera del ámbito de las Naciones Unidas.

Actualmente Estados Unidos ha recuperado cierto dominio por el debilitamiento de otros grupos como el que encabezaba la extinta Unión Soviética y el de los no alineados, al grado de que parece que hasta están dispuestos a ponerse al día en el pago de sus cuotas

No hay que olvidar que la Organización no podía ir más allá de un simple reflejo del juego político de poderío mundial.

No resisto referirme a una tesis que tengo: una vez que se ha creado un organismo internacional, puede cambiar de nombre, de función, pero nunca desaparece. Prueba de ello es el Banco Internacional de Pagos de Basilea, creado para ocuparse de las reparaciones que tenía que hacer Alemania tras la primera guerra mundial, que sigue funcionando hoy, aunque con distintos objetivos, por ejemplo, ayudar a México a resolver sus problemas de deuda externa; es más, si el organismo tiene edificio bueno y propio, es más difícil que desaparezca.

De entre los múltiples organismos de Naciones Unidas, algunos cumplen mejor que otros, pero sería muy largo hablar de ellos, Unicef, UNESCO, FAO, etc. A veces ha habido duplicidad de funciones entre los organismos, falta de cooperación e incapacidad en cuanto al cumplimiento en el pago de las cuotas, y los criterios políticos lógicamente han prevalecido sobre cualquier otra consideración y siempre habrá una contradicción: los países que pagan mayores cuotas tienen, frecuentemente, intereses opuestos a otros grupos y así, en la UNESCO, por ejemplo, se han vivido estos problemas. Esta proliferación hay que limitarla puesto que impone graves cargas financieras a los países miembros; hay que racionalizar.

La ONU es un organismo de tal magnitud, que no puede evitar la burocratización y a veces estar atrapado en la retórica de los grandes ideales, lo que da la impresión de que es allí donde se confunde la solución de los problemas con su simple discusión. Aunque discutir un problema es dar un paso adelante, no quiere decir que se va a resolver.

Terminada la guerra fría y con un número de acontecimientos importantes, uno previsible, que fue la reunificación de Alemania, y el otro imprevisible, que fue el desmantelamiento de la URSS, se generó la oportunidad de cambiar las cosas para bien.

Desde mi punto de vista, un paso importante sería el fortalecimiento de la Secretaría General, que tendrá que ser más fuerte e imaginativa, y con mayor capacidad de maniobra, si bien en última instancia los organismos son lo que sus miembros quieren.

Retomando el punto previo se dice que, en una ocasión, la delegación francesa ante un organismo multilateral pidió instrucciones al Quai D'Orsay sobre cuál debería ser la posición a tomar, y éste respondió que deberían esperar al discurso que su ministro improvisaría durante su intervención y que, mientras tanto, se dedicaran a seguir atacando al secretario general del organismo en cuestión. La gran nación se puede dar cualquier lujo.

El Consejo de Seguridad probablemente tendrá que incluir a Japón y Alemania. Hasta ahora, parece un requisito *sine qua non* que los miembros permanentes tengan capacidad nuclear y, a pesar de la velada oposición de algunos de los actuales miembros, no va a ser fácil detener su ingreso, dadas las impecables credenciales de ambos como países democráticos y sus demás atributos.

Por otra parte, tampoco va a ser fácil que, no obstante su turbulento pasado y quizá en el orden en que los hemos mencionado, Japón y Alemania, de alguna manera, no lleguen a tener capacidad nuclear; el primero directamente y el otro tal vez a través de un mecanismo más elaborado de carácter multinacional.

Claro, la sola idea de que Alemania y Japón tengan un papel protagónico alarma a muchos sectores de la comunidad internacional, y pese a sus dificultades internas, ésta no hará imposible una creciente presencia de esos países en las fuerzas de mantenimiento de paz.

La demanda de que entre los miembros permanentes esté un representante de América Latina, uno de África y otro de Asia, es clara. Yo también quiero serlo respecto a Latinoamérica; si se amplía el Consejo de Seguridad, el que otro país semejante a México ingrese y por eso se nos excluya, no nos favorece. Esto será necesario, si la propuesta sobre representación regional rotativa expresada por el presidente Menem de Argentina el 19 de octubre de 1995 es funcional o si generará falta de continuidad y ruptura, al obstaculizar el quehacer del organismo en lugar de facilitararlo. Si se pertenece al Consejo de Seguridad, habrá que definir la conveniencia y posibilidad de contribuir militarmente a las fuerzas de paz; para ello habrá que considerar una

definición del papel del ejército mexicano dentro y fuera de México, así como cambiar una arraigada actitud de nuestra sociedad. Conviene ver a largo y no a corto plazo.

Habrá que revisar el funcionamiento del Consejo para que los miembros permanentes no hagan inoperante su funcionamiento. Sólo con la ampliación de las facultades de la Asamblea General se podrá considerar que las decisiones de la ONU tienen mayor legitimidad. Durante mucho tiempo las Naciones Unidas seguirán reflejando la desigualdad misma del sistema internacional. Hay países de tal gravitación, que, aunque se apruebe una decisión en la Asamblea, ellos pueden volverla inoperante. Por ejemplo, la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, promovida por México y aprobada en Naciones Unidas.

No sería ocioso recordar al embajador Alfonso de Rosenzweig, presidente de la delegación mexicana a la primera Asamblea de la Organización (Londres, 1945), donde expresó: "la grandeza de las naciones debe medirse por su conducta moral y no por la fuerza de sus armas", de ahí que: si México —por lo menos hasta hace unos años— gozaba de un gran prestigio internacional, fue por sus consabidas protestas entre las dos guerras mundiales (Abisinia, Austria, España), así como posteriormente por su contribución en campos tales como la descolonización y el desarme, lo que le da inmejorables títulos para su permanencia en el Consejo.

Cabe recordar que durante muchos años en nuestra Secretaría de Relaciones Exteriores se enfrentaron dos grupos: uno —jóvenes y progresistas en aquel entonces— que pugnaba por la membresía de México en el Consejo, si bien es cierto que en aquella época no surgía la cuestión de la contribución militar, y el otro —la vieja guardia, conservadores— que con cierto realismo argumentaba que nuestra membresía sólo aumentaría la presión americana sobre el país. Esta última tesis predominó cuando se propició que fuéramos miembro del Comité de Descolonización; desgraciadamente, también es cierto que en esa época estaba en cartera el asunto de Puerto Rico.

Actualmente hay una sola superpotencia para la que existe la seguridad casi total, lo cual significa la inseguridad casi total para todos los demás. Las ilusiones que se tenían de que habría un nuevo amanecer para el mundo implicaban el desconocimiento de la historia que, aunque no tiene por qué repetirse necesariamente, vemos que las ideologías absolutas por ahora han sido sustituidas por nacionalismos y extremismos religiosos y étnicos, así que esa era de bienestar que se auguraba no está mucho más cerca que antes.

Por otra parte, así como se puede decir que uno cree lo que quiere creer, o que uno inventa las personas y los países, ni éstos ni los individuos cambian sustancialmente. Claro, se puede decir que Suecia, que era uno de los terrores de Europa en los conflictos entre protestantes y católicos, es ahora modelo de moderación en su quehacer internacional, y lo mismo ocurre con otros países. También es cierto que lo que más ha cambiado es la fuerza relativa de éstos dentro del concierto de las naciones; por ejemplo, Austria o España no podrían, por sí mismos, alterar el equilibrio entre las naciones.

La paz y la seguridad seguirán siendo la tarea clave de la organización. Debe fortalecerse la seguridad colectiva y buscarse nuevas vías para prevenir las crisis y solucionarlas de manera pacífica, sin tener que llegar a intervenciones militares que podrían dar paso a un nuevo imperialismo disfrazado dentro de la ONU, aunque éste sea animado por el propósito de salvaguardar los derechos humanos o combatir el terrorismo. Estos problemas no tienen solución fácil. Democracia y derechos humanos, atenderlos, sí, pero no olvidar que el desarrollo político de la comunidad compete exclusivamente a sus integrantes, y en cuanto a la democracia, ésta refleja más bien una aspiración y es muy riesgoso determinar parámetros.

Recapitulando, las Naciones Unidas deben redefinirse para la mejor consecución de sus objetivos originales. México ha conservado una conducta ejemplar y esperamos que tenga mucho que decir, pues existen otros puntos clave que serán:

Desarrollo

Es otro de los conceptos que tendrá que reformularse y sobre todo sin crear expectativas que no han de cumplirse.

La disparidad entre el Norte y el Sur se ha hecho más evidente y parece que la ayuda internacional prestó mayor atención, con alguna razón desde su punto de vista, a los países de Europa del Este a costa de la ayuda destinada hacia África y Latinoamérica, lo cual no ha impedido un retorno al poder en Rusia y Polonia de los comunistas.

La lista de problemas que se entrelazan entre sí, como los que a continuación se mencionan, incluyendo las epidemias, requieren de una solución concertada que afecta a naciones ricas y pobres. Ningún país puede enfrentarse a tanto problema por sí solo. Los fracasos en materia de desarrollo deben servir como punto de partida para eva-

luar los errores y determinar el cambio a seguir; más que enfrentarnos a los intereses de los países ricos hay que buscar puntos de acuerdo para resolver el problema en cuestión, eso sí, con el vigor que se requiere. También habrá que mejorar las oficinas encargadas de la aplicación de los proyectos de cooperación.

Medio ambiente

Por supuesto que ahora será uno de los grandes asuntos de que puede ocuparse las Naciones Unidas, ya que es uno de los puntos de coincidencia general. Se cuenta con excelente tecnología, a esto hay que sumar la voluntad política para poder obtener resultados a corto y largo plazo.

Narcotráfico

En el caso de México, tendrán particular importancia ciertos puntos como el narcotráfico, sobre el cual se extendió el presidente Ernesto Zedillo en su discurso del día 22 de octubre de 1995 en la sede de las Naciones Unidas.

Migraciones

Otro elemento serán los conflictos generados por el movimiento de personas por todo tipo de razones, que van desde la política hasta el hambre.

Estados Unidos ha seguido una política exterior errática, de acuerdo con lo que le conviene, pero al mismo tiempo, contradictoria, por ejemplo, con lo que sostenía delante de la antigua URSS, cuando ésta no permitía la salida de ciertos grupos. Ahora adopta la postura contraria, a pesar de que limitar el tránsito es contra la Constitución de nuestro país.

Democracia y derechos humanos

Hay que partir de la base de que debería ser más fácil enfrentar estos aspectos, ahora que la competencia bipolar ya no estorba en forma desmedida, mediante la atención de sus estados clientes, y que por ningún motivo se permita que se violen los principios de no intervención y autodeterminación, en casos en los que, por ejemplo, se equipare democracia con libre mercado.

Debe haber normas internacionales sobre democracia y derechos humanos, sin olvidar que el desarrollo político de una comunidad compete a sus integrantes. Sobre el concepto de democracia ya nos ocupamos antes y cualquier juicio debe tomar en cuenta las realidades culturales, políticas y socioeconómicas en cuestión.

La salvaguarda de los derechos humanos no debe ser pretexto para intromisiones en política interna, aunque tampoco debe permitirse la violación de éstos hasta que alcance el carácter de genocidio.

Ahora bien, las tres funciones básicas de las Naciones Unidas a las que México tiene que atender son:

1. Como foro de discusión, México puede aprovechar a las Naciones Unidas para hacer sentir su presencia, acorde con su tradición y su peso relativo en el ámbito internacional. En lo bilateral, ha resultado muy útil para estrechar contactos con otros países.

2. En cuanto a su función como red de organismos, aún debemos hacer mucho para obtener un mayor provecho de los mismos.

3. En su tercera función, es decir como un mecanismo para resolver controversias, podemos aprovecharlo, pero cuidando de no involucrarnos en conflictos regionales en los que, por lo pronto, no tenemos interés directo que proteger ni de los que podemos derivar beneficios de importancia.

Además hay que tomar en cuenta que la política exterior debe ser unitaria, es decir, lo unilateral o bilateral forman parte de un todo y, consecuentemente, que lo que en la ONU o en cualquier otro foro internacional se diga, tiene repercusiones directas en asuntos bilaterales. También es muy útil la ONU como foro para establecer contactos con países ante los cuales no tenemos representaciones o para complementar lo que éstas hacen en los "pasillos" del Organismo.

En el seno de este Organismo debemos dejar de utilizar un lenguaje que, si bien es excelente para consumo interno, resulta impreciso y aburrido para otros países. De alguna manera, se espera ya de México que no repita lugares comunes sin interés. Debemos reconocer que en esta ocasión el presidente Zedillo fue más específico y que su comentario sobre la necesidad de atacar el narcotráfico en forma global y en todas sus aristas fue acertado. Sin embargo, hay que hacer notar que, para la agenda nacional, hay otros temas que podrían ser controvertidos aunque de gran interés.

Tenemos suficiente peso por nuestra capacidad de denuncia y trayectoria moral, pero no hemos sabido aprovechar nuestro buen comportamiento multilateral para sacar ventajas bilaterales.

Ante todo esto, cabe preguntarse cuál ha sido el papel de México en su quehacer internacional.

Nuestra política exterior ha estado condicionada a nuestra vecindad con Estados Unidos, que en el pasado nos ha declarado la guerra cuando ha querido, y en tiempos de paz determina buena parte del énfasis en las agendas de discusión. Por ello ha sido serio nuestro esfuerzo por ampliar nuestros márgenes de maniobra.

Si revisamos la historia nacional vemos que al principio de la segunda mitad de este siglo se mantuvo una política conciliatoria, atemperada por el deseo de ser verdaderamente independientes. Se enfatizó la relación con Cuba, se mantuvo la defensa del desarme universal y permanente, así como de nuestros principios, reiterados invariablemente ante todos los foros.

Empezamos a tener mayor proyección fuera de las fronteras, sin contar las del norte, cuando el presidente López Mateos trató de ampliar nuestros intereses y viajó a una buena parte del mundo. El presidente Díaz Ordaz se ocupó de Centroamérica. El presidente Luis Echeverría dio un vuelco a esto y de manera obsesiva persiguió la ubicación de México como líder del Tercer Mundo, del que iba a ser difícil que lo fuéramos por posición geográfica y estructura comercial. Además, no se es líder por decirlo, ni se deja de serlo por negarlo.

Cuando el activismo no está sustentado en una base económica sólida se crean distorsiones internas, por ejemplo: Sukarno en Indonesia, Nasser en Egipto, Nkrumah en Ghana.

Después vino el optimismo petrolero de López Portillo y el Diálogo Norte-Sur, y con el presidente De la Madrid, Contadora, de la que siempre dije que no podría tener éxito porque Estados Unidos no iba a permitir la proliferación de una ideología antagónica a la de ellos, aunque reconozco que el presidente interpretó bien el sentir popular.

El presidente Salinas, habida cuenta de que no podemos cambiar la geografía, y los países europeos y asiáticos no tenían mucho interés en nosotros, promovió el TLC, que para bien o para mal fue un reconocimiento a nuestra posición geográfica.

Como se ve, hemos partido de la base de grandes proyectos sexuales; la idea no es mala, la elección de los proyectos quizá lo haya sido. Un buen proyecto debe ser aquel que sea realizable y nos aporte beneficios.

Puede tratarse de un proyecto o una política amplia, de abanico, que debe ser entre otras cosas una válvula de escape y no de presión interna.

Debemos continuar la trayectoria de país sensato y equilibrado, pero nunca ir en contra de nuestros intereses, como hemos llegado a hacerlo. Nunca debemos hipotecar el voto; debemos tener siempre la posibilidad de manifestarnos en favor de lo que dicte nuestro interés.

En suma, en las Naciones Unidas México debe, a corto plazo:

1. Contribuir al fortalecimiento de la Organización, ya que ahora tiene una mejor oportunidad de cumplir con los objetivos para los que fue creada.

2. Esperar que no se discuta el problema de la ampliación de Consejo de Seguridad, si no existen posibilidades de que México ocupe permanentemente un asiento.

3. Mantener los principios de México consagrados en su Constitución política.

4. Seguir pugnando por una mayor justicia internacional para los países en desarrollo.

5. Cooperar en el esfuerzo de lucha contra el deterioro del medio ambiente.

6. Por intereses humanitarios y propios, cooperar en la lucha contra el narcotráfico, pero no permitir que esto distorsione nuestra sociedad ni afecte la soberanía.

7. Adecuar nuestra política multilateral en las Naciones Unidas a la política bilateral del país.

8. Ocupar los puestos dentro de los organismos, entre otras razones, para formar funcionarios.

9. Obtener más de lo que ponemos en todos y cada uno de los organismos del sistema de Naciones Unidas.

A mediano plazo:

Después de una evaluación cuidadosa, tal vez obtener para México la sede de algún organismo internacional.

A largo plazo:

Asegurar que los organismos internacionales sirvan efectivamente para lo que fueron creados y que esto se traduzca en beneficios concretos para México.

CONCLUSIONES

El problema que yo veo es que los principios no constituyen una política exterior, y nos ha faltado precisión en cuanto a nuestros intereses; una lista de buenos deseos no constituye una política exterior.

Partiendo de la base de que, en una política bien diseñada, principios e intereses no tienen por qué chocar entre sí y de que el mayor principio de México es el interés nacional, sobre el cual nada debe estar, repito, nada debe estar, tenemos que ser más afirmativos.

Ahora están por definirse muchos aspectos de la política de este sexenio. Sería difícil hacer un juicio; respondemos a retos que ayer no

existían, como la droga y el aumento de la migración, así como los serios problemas económicos de México que trascienden sus fronteras.

Mi concepto de la "diplomacia total" propone un diseño de política exterior flexible, abierto, capaz de aprovechar todas las oportunidades internas y externas generadas por la posición geopolítica, excepcionalmente privilegiada, que le otorga al país múltiples dimensiones: la norteamericana, la del Atlántico, la del Pacífico, la centroamericana, la caribeña, la hispanoparlante, la plurirracial y la de potencia emergente. Diplomacia total es la política que surgiría de un diagnóstico; total por su flexibilidad, total por su capacidad de echar mano de todos sus recursos disponibles en la consecución de sus objetivos. Se trata de propuestas operativas que alcancen distintos niveles de la política instrumental, como la necesidad de tener objetivos encadenados a largo, mediano y corto plazo.

Mi interpretación está fundamentada en que *en el quehacer internacional sólo el éxito se respeta y sólo los resultados cuentan.*