

CRÍTICA DE LIBROS

POLÍTICA Y DEMOCRACIA INTERNACIONALES

DOS VERSIONES

I

CÉSAR SEPÚLVEDA,
de la Universidad Nacional de México

Es un hecho que los métodos y procedimientos democráticos dominan ahora el campo de las relaciones internacionales, y que, cualesquiera que sean sus deficiencias, ellos se han establecido firmemente en la comunidad de estados. Desde Versalles se viene observando que algunas modalidades de la democracia arraigaron en el proceso de la organización internacional, agregando a sus estigmas propios aquellos que surgen de la vida internacional de relación.

De esos métodos democráticos, el sistema de votación aun no perfeccionado del todo en el interior del Estado, se traslada al área de las organizaciones internacionales, produce entonces las consecuencias más desconcertantes, y se convierte en la pesadilla del experto, del político internacional, que busca permanencia y posibilidad de pronóstico más o menos certero.

Cuando se dio cuerpo a la Sociedad de Naciones de 1919, no existía un sistema adecuado para decidir por votación, ni un modelo sugestivo del que echar mano. La fórmula "un estado, un voto", era la única apegada a la realidad, y la que mejor respondía a las delicadas cuestiones de la soberanía. Además, los creadores de la organización, Wilson entre ellos, se habían propuesto hacer con esa fórmula concesiones a la "democracia internacional representativa".

Frente al destanteo de lo nuevo, y con la suspicacia natural hacia las grandes potencias, los países medianos y pequeños tendieron a unirse en grupos más o menos homogéneos, y así nació el sistema de los bloques. Ese resultado era previsible, por lo demás, pues la presencia de bloques o grupos en los cuerpos políticos representativos o parlamentarios es una

circunstancia inevitable observada desde hace un siglo. Al asociarse en bloques, las naciones de menor tamaño pensaron que su voz se alzaría más fuerte en el Consejo, y que podrían controlar, como dice expresivamente Nicholas, a los Gulliveres en beneficio de los liliputienses. Los grupos se formaron en la Sociedad por razones políticas o económicas, o por distribución geográfica. Definir un bloque votante de países es bastante difícil, pero tal vez pudiera caracterizársele como un grupo que vota consistentemente como unidad en todos los asuntos, o en cierta clase de asuntos.

Ciertamente, los creadores de las Naciones Unidas no pensaron que la presencia de bloques pudiera tener alguna significancia, y en ello mostraron poca o ninguna previsión. Calcularon que al hacer del Consejo de Seguridad el órgano más importante, en el cual hay un sistema de votación que impide los efectos de la acción de bloques o uniones, nada habría de temerse de la política de los grupos. El tiempo se encargó de mostrar otra realidad. Hoy día, la votación de los asuntos en la Asamblea General y en otros órganos de las Naciones Unidas, como en toda asamblea parlamentaria, se realiza necesariamente por bloques, que manifiestan ciertas tendencias en determinado género de asuntos. Por eso parecía hasta urgente una investigación que determinara si la organización internacional trabaja con eficacia a pesar de las inevitables dificultades de un sistema de voto tan impregnado de política, o si resulta menester cambiarla.

El reciente libro de Hovet,* resulta muy útil para penetrar en la maraña de la política de grupos, y para explicarse el por qué de ciertas actuaciones de los países en las Naciones Unidas, o el comportamiento frente a tal o cual problema, pues aborda la cuestión con profundidad y competencia.

Dedica el autor la parte primera a analizar los móviles que generan los grupos, para dar con algún denominador común a todos ellos, y determinar la naturaleza o estructura de un bloque, que diferencia de otras organizaciones políticas en el seno de la Asamblea, menos formales, a los que llama genéricamente "grupos", y que pueden carecer de las mismas características. Entre ellos, indica que hay grupos de camarilla, grupos geográficos, grupos regionales, de intereses comunes y temporales u ocasionales. De acuerdo con esa clasificación, un país puede pertenecer a la vez a varios grupos. El análisis es serio y convincente.

Después examina las características individuales de los va-

* HOVET, JR., THOMAS: *Block Politics in the United Nations*. Cambridge: Harvard University Press, 1960, XVIII + 191. pp.

ríos bloques y grupos, para apreciar la cohesión de cada uno de ellos, y las reacciones que, como grupo, han tenido ante los distintos temas, y predecir su probable comportamiento futuro. Halla Hovet que el bloque soviético es monolítico y el mejor organizado. Cualquier pequeña diferencia que se observe al votar se debe a "confusión en las señas". La regla es que los países que lo componen voten idénticamente. El grupo árabe muestra mucha coordinación, y está bien aglutinado ante ciertas materias, sobre todo en su oposición a Israel; pero falla en otras, en especial económicas o jurídicas. El bloque latinoamericano es coherente y poderoso, y tiene la ventaja de que los delegados de los países que lo componen gozan de mucha mayor libertad para actuar en la Organización. Tiene, además, una buena experiencia en la diplomacia parlamentaria, derivada de las conferencias interamericanas. El grupo de la Comunidad Británica ofrece el aspecto de acción individualista cuando surgen temas en que un miembro particular puede tener una fuerte convicción propia, explicable por la diferente localización de los miembros y por las características propias de cada uno de ellos. El grupo escandinavo no alcanza gran coordinación. El afroasiático es un conglomerado un tanto informe, pues numerosos factores apartan a sus miembros. El bloque occidental europeo apenas ha mostrado su cohesión.

La conclusión que obtiene el lector es que el término "bloque" carece en la política internacional de un contenido preciso, pues su organización es imperfecta o incompleta, es decir, reducido a términos cuantitativos, un bloque sería un número determinado de naciones que en general votan como unidad frente a ciertos asuntos.

La obra de Hovet alcanza mayor interés analítico y estadístico cuando examina en la tercera parte las consecuencias de una coalición de varios bloques, total o parcial, para desarrollar alguna acción en la Asamblea. El frío lenguaje de las cifras logra impresionar cuando se descubren las consecuencias de esas actitudes en los asuntos mundiales, y el tremendo papel que puede desempeñar una interrelación de grupos en la resolución de una materia vital, cuando esa interrelación es sólo producto de la política pura o del interés oportunista. Para facilitar la comprensión de las tendencias y de las fluctuaciones, Hovet ilustra su trabajo nada menos que con 70 gráficas, todas ellas bien convincentes.

El autor sostiene en sus conclusiones que la regla constante que se deduce de su investigación es la característica regional de los bloques como elemento más estable y profundo de cohesión, ya que los otros factores aglutinantes son pocos. Es

notable, señala, el limitado número de temas que interesa a los bloques como tales. Mantiene que la presencia de gentes con experiencia parlamentaria en la Asamblea General es más útil que la de los diplomáticos profesionales, lo que es debatible. Expresa el firme criterio de que Estados Unidos no ha comprendido el funcionamiento del sistema de bloques, y se lamenta de ello, pues de hacerlo, podrían obtenerse consecuencias mejores para la comunidad internacional. Ello es un acierto.

La lectura de este volumen pudiera imaginarse fatigosa por el gran número de esquemas analíticos y de cálculos que lo adornan; pero no es así, pues de cada cuadro surgen deducciones muy útiles y provechosas, y tras las cifras hay sustancia.

Si el sistema de bloques es indispensable en la organización internacional, y ya está radicado definitivamente en ella, entonces, es menester buscarle sus elementos de estabilidad, permanencia y orden, para aprovechar las bondades que pudiera tener. Ello sólo puede lograrse recurriendo a estudios como el de Hovet, que proporciona la debida información. El libro, además, compensa por su estilo agradable, sobrio y eficaz. Se trata de un trabajo serio y de alcances importantes.

No puede evitarse un resabio de desilusión al terminar su lectura: el ideal del individualismo, del estado aislado que actúa en el escenario internacional, debe considerarse perdido para siempre; lo único verdaderamente real es el bloque.

II

FRANCISCO CUEVAS CANCINO,
del Servicio Exterior Mexicano

Para entender el grande y creciente caldero que son las Naciones Unidas, procuramos encontrar algunas directivas. Entre la multitud de opuestas políticas nacionales que allí entrechocan, no es extraño que nos preocupemos por hallar algunos géneros. Tal parecen serlo los llamados Bloques, y los Grupos Regionales de países. La relativa novedad de las Naciones Unidas hace que el asunto permanezca aun como tierra en erial. De allí que sea bienvenido el cuidadoso estudio monográfico que nos presenta el profesor Hovet. Se trata de un detallado análisis que hizo para el Instituto Tecnológico de Massachussets; circuló primero en forma mimeografi-

ca, y ahora lo publica como libro la Universidad de Harvard.

Interesante en extremo es el objeto de la monografía. Máxime para un país que, como México, se precia de antiguo de pertenecer al Grupo Latinoamericano. Ante las carretadas de nuevos estados que en Asia y en África ven la luz de la independencia; ante el pasmoso número de miembros con que pronto contarán las Naciones Unidas (se calculan en cien para 1962), estas unidades, al parecer supra-estatales, ofrecen oportunidades y encierran novedosos arcanos.

La idea de construir las Naciones Unidas sobre los pilares de los organismos regionales la auspició Winston Churchill antes de terminar la guerra; la rechazaron los norteamericanos por su prurito de construir en ignorancia de precedentes. La persistencia de los latinoamericanos, al calor de la Conferencia de Chapultepec, introdujo en la Carta el famoso capítulo VIII, que permite la constitución y desarrollo de los organismos regionales. Pero no es a ellos a los que nos referimos. Los Bloques y Grupos son agrupaciones que obran dentro de la Asamblea General. Su carácter y su estructura, sus orígenes y sus fines, su calidad y sus defectos, son los que estudia Hovet.

El objeto de la monografía es bien difícil; se aleja mucho de la sencillez, también, el material que había que destilar. Baste tan sólo considerar que la Asamblea General aprueba unas cien resoluciones por año; que entre todos los debates, a su vez causa de dichas resoluciones, precisa encontrar claras plomadas que señalen la existencia de dichos grupos, sus características, y que acusen la influencia que ejercen sobre las Naciones Unidas a través de la Asamblea General.

Importantísimas son, pues, las cuestiones de método, de criterios directivos con que se encara la monografía. Aunque la edición de la Universidad de Harvard reduce un tanto las explicaciones, ellas se encuentran bien detalladas en la publicación original. Es cabalmente en esta metodología donde encontramos gravísimos defectos; desarrollados a lo largo de las investigaciones, conducen a las lamentables conclusiones, que señalaremos.

Los países ejercen sus derechos en las Naciones Unidas por medio del voto. De los votos, en las Comisiones y en la Plenaria de la Asamblea General, ¿cuáles elegir como significativos? El autor principia por eliminar los que no sean nominales, y los reduce, además: a los que tuvieron lugar en la Plenaria; en las Comisiones, cuando fueron escrutinios que la Plenaria no refrendó; y sólo les añade los que considera votos procesales más importantes. Dentro de este campo, ya

tan enrarecido, trata todavía de esclarecer qué resoluciones pueden considerarse como típicas, y llega a la conclusión de que lo son 66 de las aprobadas por la Asamblea General en sus trece primeras sesiones.

¿En qué funda Hovet tamaña selección? Él mismo nos lo dice (p. 22): nueve personas del Secretariado de las Naciones Unidas y de las Delegaciones de los Estados Miembros, eligieron las diez resoluciones más importantes de cada sesión; entre esas, en 66 hubo coincidencia. No puedo sino recalcar lo insuficiente de la base metodológica: porque si consideramos que cada Delegación cuenta con cinco delegados propietarios, y recordamos que hay no menos de mil funcionarios responsables en el Secretariado, debemos concluir que el número de nueve es insignificante e insuficiente. Debo hacer notar, además, que la cifra de 66 parece ser mágica, pues cuando el análisis de Hovet comprendía sólo diez sesiones de la Asamblea General, encontraba las mismas 66 resoluciones significativas que ahora nos ofrece como base de su análisis para trece periodos de sesiones.

El andamiaje del autor incrementa; su obra está repleta de toda clase de cuadros. Los divide según la clase de escrutinios que tuvieron lugar; para clasificarlos, se apoya en el artículo 1º de la Carta. Pero hemos de convenir que extiende el artículo según le place: y si todas las nueve categorías que él distingue se hallan allí mencionadas, con igual facilidad pudieran reducirse a cinco o seis. Además, entre las resoluciones, las distingue según se pida a los Estados proporcionar fondos, informaciones, o bien actuar de algún otro modo. Y, huelga decirlo, también ésta es una división arbitraria.

Las cuestiones metodológicas se resuelven, después de todo, por sus resultados. El andamiaje puede o no ser complicado; pero se justificará si puede ofrecernos como resultado un acertado cuadro de lo que constituye la acción de los Bloques y Grupos en las Naciones Unidas. Es mi opinión que no lo logra.

Las Naciones Unidas son un cuerpo político. Muchas de las negociaciones más importantes que se celebran en su seno no se revelan en los escrutinios. Muchos votos unánimes son engañosos. Otros, que parecen muy disputados, provienen meramente de cuestiones pasajeras. Y en otras ocasiones, todo el tono de una sesión lo da una resolución que puede, incluso, parecer una cuestión procesal. En la Asamblea de 1950, para citar un ejemplo, todo giró alrededor de la resolución 377 (V), llamada "Unión pro paz"; las demás tuvieron importancia secundaria. En otra, la de 1955, lo cenital fue que

las Naciones Unidas aceptaron considerar el tema argelino. El voto en este punto es particularmente engañoso: la resolución final fue aprobada en forma unánime, sin voto nominal. Era producto de amplísimas negociaciones en las que la labor de algunos miembros de varios grupos fue fundamental.

Critico, pues, a Hovet el escoger un método cuantitativo que es inaplicable a un cuerpo político. La aplicación de métodos estadísticos y de muestreo da resultados falsos o engañosos. Creo yo que hubiera llegado a conclusiones más sanas, y con seguridad más útiles, si hubiese escogido veinte o treinta resoluciones fundamentales en la historia de las Naciones Unidas y hubiera analizado a fondo el papel desempeñado por Bloques y Grupos. Al no hacerlo así, da pábulo para que en su monografía encontremos numerosas y graves fallas.

En opinión del autor, las Naciones Unidas constituyen un almacigo para la formación de estos Bloques o Grupos. Cita como natural que los países procuren aumentar su influencia ligándose con otros. Esto da origen a votaciones que llama irresponsables, aunque en la edición de Harvard califica un poco más su dicho, diciendo que sólo lo son de compararse con un parlamento (p. 10). Podría apuntarse que si las Naciones Unidas no son un parlamento, ¿a qué viene la comparación?

Hovet señala la ignorancia del problema en la Sociedad de las Naciones y en las Naciones Unidas en sus principios; pasa a continuación a hacer un análisis de los Bloques y de los Conventículos (*caucusing groups*). Entre éstos señala al Latinoamericano, y define el término como aplicable "a cualquier grupo de Estados Miembros en la Asamblea que tienen algún grado de organización formal, celebra reuniones bastante regulares y se preocupa de las cuestiones esenciales, así como de las materias procesales relativas, antes de que se inicien las sesiones de la Asamblea General". Los distingue también de grupos fundados en el factor geográfico, de grupos regionales, de aquéllos edificados sobre un interés común y de los que son meramente temporales (pp. 30-46).

Que esta visión muestra resabios escolásticos, será evidente; que en muchas ocasiones los diversos géneros se superponen, lo es también. Lo grave es que conduce a conclusiones falsas. El autor pierde de vista el punto del que debe partir todo estudioso de las Naciones Unidas: la constituyen estados soberanos, y, por definición, iguales. Hecho esto, con seguridad establecerá que toda liga de un estado con otros estará

fundada en una identidad —que por definición es transitoria— de intereses. Cuando la política exterior de un estado coincide con la de otro u otros, actuará de consuno con ellos. Habrá entonces nacido un bloque o grupo. Razones históricas y geográficas hacen prever que hay mayor probabilidad de encontrar tal identidad entre estados ligados por el pasado y por la geografía; pero no es necesariamente una regla segura: Israel se ve separado por un verdadero abismo de sus vecinos en el Oriente Medio, y en nuestra propia América, cuando surge un gobierno como el revolucionario de la Cuba de hoy, vemos cuán profundas resquebrajaduras dividen lo que antes parecían indestructibles lazos elaborados por la costumbre y fortalecidos por el derecho.

En estricto sentido, no hay, pues, sino grupos de interés común; y no resulta posible establecer una categoría aparte de lo que es fundamento de toda política. Y partiendo de este interés común, hubiera podido el autor aplicar sus criterios analíticos, y quizás establecer marcos más acertados.

De los varios Conventículos que cita y analiza como existentes en el seno de la Organización, nos limitaremos a comentar al Grupo Latinoamericano (pp. 64-9). Cita la experiencia del Grupo, su composición estable y el peso proporcionalmente menor que tiene ahora en la Asamblea. Menciona el formalismo de sus reuniones, y, como factores coherentes, cita la herencia histórica y los problemas que en común tienen; en cambio, como opuestos a su coherencia, hace ver la competencia interior y la facilidad con que lo afectan las influencias externas. Hechos sus análisis y compilados sus cuadros, llega Hovet a la conclusión de que el Grupo Latinoamericano vota como unidad en la mayoría de las ocasiones; que en alto grado se encuentra con la mayoría de la Asamblea General en todos los asuntos graves que ésta ha decidido. Menciona a México como el país que más se aparta de la mayoría, y después a Guatemala, Argentina, Bolivia y Costa Rica.

Los anteriores conceptos sintetizan, por así decirlo, la crítica que hacemos a Hovet. Porque pasa en silencio las verdaderas razones que pueda haber para la unidad o falta de unidad del Grupo Latinoamericano. No da el debido realce a ciertos escrutinios esenciales en los que uno o dos votos minoritarios no son —como él afirma— insignificantes, sino todo lo contrario. Ignora las presiones a que países como los nuestros se ven sometidos por parte de las grandes potencias y se muestra incapaz de apreciar lo que un voto, no en contrario, sino de abstención, puede significar como manifesta-

ción de independencia por parte de un país. Impide tomar en cuenta elementos de juicio político general, como sería el establecer una categoría aparte para aquellas cuestiones donde Latinoamérica tiene poca libertad de maniobra (el reconocimiento de la China continental, para citar un caso). Tampoco toma en cuenta, además, las graves corrientes que uno o dos votos contrarios, en ciertos asuntos clave, revelan entre los miembros del Grupo. De analizar con cuidado ciertos escrutinios sobre la autodeterminación de los pueblos, Hovet podría llegar a conclusiones sorprendentes y dignas de meditarse. Me atrevería a decir que parecen esbozar, entre los países latinoamericanos, una distinción entre aquellos que reconocen su mestizaje y aquellos que prefieren creerse criollos. El voto que el Perú pueda dar a Francia en una de estas cuestiones, tiene profundo significado; pero volvemos a la necesidad de un análisis cualitativo, que es lo que precisamente falta.

Lamento también que Hovet detenga su análisis al decir que la correlación del Grupo Latinoamericano con la Asamblea indica la magnitud del Grupo y su consecuente gravitación; su ductilidad y su habilidad para mantenerse de acuerdo con la mayoría de la Asamblea. Esto equivale a asentar una petición de principio. Porque lo que nos preguntamos es precisamente si el Grupo Latinoamericano determina la mayoría, o si es determinado por ella; si sirve a alguna gran potencia para constituir en su favor esa mayoría, o si sigue una política independiente; y tampoco —vuelta a lo cualitativo— establece correlación alguna entre el carácter de los temas analizados y la relativa importancia (geográfica o económica, incluso racial) que puedan tener para Latinoamérica. Algo de esto columbra el autor al afirmar que “es patente que el Grupo Latinoamericano se halla con la mayoría [de la Asamblea] independientemente del objeto tratado”. Pero allí queda su idea: en el peristilo de las Naciones Unidas.

Termina el autor su monografía con varias conclusiones, que intitula “Algunas consecuencias políticas”. Encontramos, entremezcladas, las trivialidades del hombre no avezado a los corredores de las Naciones Unidas; algunas afirmaciones propias al deber ser académico, y algunas inexactitudes, como criticar a Estados Unidos por no tener relaciones, fuera del más alto nivel, con los Grupos. ¡Cuando que los que hemos bregado en esos parajes bien sabemos cuán abundantes y pegajosos pueden ser los que por antonomasia se llaman “oficiales de enlace”!

Soy el primero en reconocer la dificultad del tema; el

esfuerzo del adelantado es doblemente meritorio. Es más fácil criticar que obrar en consonancia con esas críticas. Tiene el volumen méritos derivados de una investigación extensa y de un análisis cuidadoso. Pero lo que sí creo inaceptable es el juicio que hace el Director del Centro de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico de Massachussets en el Prólogo: afirma, en efecto, que la monografía del profesor Hovet "constituye el análisis más extenso y penetrante que hasta ahora se ha hecho de este importante desarrollo en el campo de la política internacional". Creo haber dejado amplia constancia de las razones por las que no puedo aceptar semejante juicio.

POLÍTICA DE LA BALANZA DE PAGOS

WILHELM RÖPKE,
de la Universidad de Ginebra

No sería ninguna idea excéntrica escribir la historia de nuestros tiempos tomando el punto de partida del problema de la balanza de pagos: cómo la forma más o menos atinada de su solución ha influido en el destino de las naciones y de sus relaciones. No se trataría tan sólo de una historia de fortuna y desgracia, de miseria y de bienestar, de libertad y de esclavitud, de integración y de desintegración internacional, sino también de error y de verdad, de confusión y de claridad, y de terquedad ideológica y de sensato realismo. Hace mucho tiempo que un trastorno en la balanza de pagos siempre en el sentido de un déficit y nunca de un excedente, se ha considerado como un azote de Dios que todo lo disculpa y su solución, como un privilegio escandaloso que siempre, sin embargo, despierta reacciones de desconfianza de los demás, pero que permite solicitar del país afortunado préstamos de desagravio justificados. ¿Quién podría imaginar que la ayuda Marshall, de acuerdo con lo anterior, haya podido ser impartida para curar la digna herida de un déficit en la balanza de pagos y haya podido ser en esta forma considerada como demostración de grado de pobreza de un