

## LAS FUNCIONES DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

ALAN JAMES \*

COMO LO EXPRESA el artículo 1 de la Carta, el propósito fundamental de las Naciones Unidas es el de "mantener la paz y la seguridad internacionales". Por esta razón, sus creadores hicieron hincapié en el arreglo pacífico de las disputas y en el control de armamentos, recordando de los componentes del popular terceto del período entre las dos guerras: arbitraje, desarme y seguridad. Sin embargo, los sucesos que condujeron a la segunda Guerra Mundial determinaron que el tercer componente, la seguridad, sobresaliera como merecedor de una atención muy especial. De aquí que lo fundamental del acuerdo de 1945 haya sido su disposición relativa a "medidas colectivas eficaces" para prevenir y eliminar amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y otros actos de agresión. Se concibió en primer término a las Naciones Unidas como una organización para la seguridad; más aún, como la organización de seguridad del mundo de la posguerra.

Básicamente, la responsabilidad de su tarea principal se encomendó al Consejo adecuadamente llamado de Seguridad, integrado por cinco miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y la Unión Soviética) y otros seis Estados (que más tarde se convirtieron en diez), electos para períodos de dos años. Se facultó al Consejo para crear fuerzas aéreas, navales y terrestres, destinadas a mantener o restablecer la paz, y todos los miembros de las Naciones Unidas estuvieron de acuerdo en aceptar y ejecutar sus decisiones. Parecería claro entonces que, dado el momento, la organización mundial no carecería de la fuerza armada necesaria. Sin embargo, existen dos condiciones que deben satisfacerse para que este impresionante arreglo pueda funcionar. La primera de ellas, de acuerdo con el Artículo 43 de la Carta, es que se celebren convenios especiales entre los miembros de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, relativos a las fuerzas y las facilidades que le proporcionarán cuando éste lo solicite. Mientras tales convenios no existan, el Consejo no puede exigir a los Estados miembros que pongan fuerzas armadas a su disposición (y la Organización no tiene

\* Profesor de Relaciones Internacionales en la *London School of Economics and Political Science*, es autor del libro *The Politics of Peace-keeping* (1969). Este artículo fue preparado para la reunión de 1970 de la Asociación Británica de Estudios Políticos. Aparecerá también en un libro titulado *International Security Today*, que publicará en 1971 la Oxford University Press, bajo los auspicios del Instituto Real de Asuntos Internacionales. (Traducción de Eduardo L. Suárez.)

recursos militares propios) cuando se presente una crisis. La segunda condición es que aun si el Consejo posee el derecho de solicitar ayuda mediante los convenios de referencia, deberá enseguida decidir hacer uso de tal facultad, lo cual significa que ninguno de los miembros permanentes habrá de oponerse a esa medida, ya que en este terreno cada uno de dichos miembros permanentes tiene la facultad constitucional de evitar que el Consejo tome una decisión; es decir, de ejercer el derecho de veto, según la expresión más conocida.

Sin embargo, estos requisitos son menos importantes de lo que parece. No es probable que la falta de convenios especiales —ninguno de los cuales se ha suscrito hasta ahora— impida la acción de las Naciones Unidas cuando se den todas las demás circunstancias; o sea, cuando algunos de los miembros estén dispuestos a luchar a nombre de la Organización y ninguno de los miembros permanentes del Consejo esté inclinado a vetar tal acción. La ausencia de un convenio especial puede proporcionar una buena excusa a un Estado que se resiste a unirse a una acción colectiva, pero no es un obstáculo para quien sí desee hacerlo. Esto se puso de manifiesto —aunque en forma algo desusada— en 1950, cuando el boicot soviético (sobre el asunto de la representación china) permitió al Consejo de Seguridad seguir un curso de acción que culminó con una fuerza de las Naciones Unidas ayudando a Corea del Sur contra la agresión de Corea del Norte. En virtud de que no se habían celebrado convenios especiales, el Consejo no tenía facultades para integrar una fuerza; sólo podía recomendar a los miembros de la Organización que ayudaran a Corea del Sur. Pero dado que existía la voluntad política necesaria, no hubo problema alguno para la constitución de una fuerza de combate de las Naciones Unidas.

Parecería que el veto tuviese mayor fuerza de obstrucción, ya que puede evitar que el Consejo inicie una operación que favorezca la mayoría de sus miembros. Pero esta perspectiva puede oscurecer la realidad de que las Naciones Unidas se basan en la premisa de la continua unidad de las grandes potencias victoriosas. No se pensó que el poder militar de la Organización pudiera ser empleado por una de esas grandes potencias contra otra, ni siquiera contra sus aliados. Por esta razón se incluyó deliberadamente el veto como un medio de obstrucción, como una fórmula para indicar que los grandes podrían no ponerse de acuerdo y por lo tanto ciertas medidas tendrían que tomarse fuera de la organización mundial, si acaso.

Podría haber sucedido que un desacuerdo ocasional de naturaleza paralizante no impidiera que las Naciones Unidas actuaran como una efectiva organización de seguridad en la mayoría de las crisis. Pero el inicio de la Guerra Fría, y la profunda desconfianza recíproca que la misma reflejaba, pusieron muy pronto de manifiesto que la Organización no podría operar en esa forma. Las circunstancias fortuitas por cuya virtud las Naciones Unidas vinieron a desempeñar un papel militar en Corea, hicieron surgir la esperanza de que la Organización pudiera ser efectivamente la fuente de la seguridad, y se pensó en la po-

sibilidad de utilizar para este fin a la Asamblea General. En este órgano están representados todos los miembros; las decisiones sobre asuntos importantes se toman por una mayoría de dos tercios; y las potencias occidentales y sus simpatizadores constituían la gran mayoría del total. En consecuencia, en noviembre de 1950, a pesar de la fuerte oposición comunista, la Asamblea aprobó un proyecto patrocinado por Estados Unidos (la Resolución de la Unión para la Paz) donde se otorgaba a la Asamblea la facultad de formular recomendaciones relativas al empleo de la fuerza armada cuando el Consejo de Seguridad estuviera obstruido por un veto.

Sin embargo, prácticamente nada resultó de este intento de modificación *de facto* de la Carta. Por más responsable que pudiera ser la Asamblea General, no había duda de que la seguridad de Occidente se podría organizar más eficazmente por medio de un órgano selecto, o con un conjunto de tales organismos. Así fue que Corea siguió siendo la excepción que prueba la regla de que las Naciones Unidas no pueden proveer seguridad mientras cada uno de sus dos miembros principales considere al otro como una seria amenaza para la paz internacional. De igual manera, la división del mundo en dos bandos fuertemente armados impedía todo progreso hacia la reglamentación de los armamentos. Todavía era posible que la organización mundial instara al arreglo pacífico de las disputas y en ocasiones ofreciera sus servicios para tal fin. Pero el conflicto Oriente-Occidente implicaba que había pocas esperanzas de que las Naciones Unidas pudieran actuar como un pacificador poderoso, con la posible excepción de asuntos de importancia secundaria. Fue así que pocos años después de su fundación no parecía que la Organización cumpliría sus importantes funciones de seguridad.

Durante la década de 1950 no cambió esta situación. Las Naciones Unidas tuvieron un nuevo respiro a mediados de dicha década, gracias a un brusco aumento del número de miembros y al énfasis que se puso sobre la actividad en el "mantenimiento de la paz". Además, la política soviética mostró una notable flexibilidad tras de la muerte de Stalin en 1953. Pero la hostilidad básica entre Oriente y Occidente persistió, con la consecuencia de que la Organización continuó sin poder desempeñar el papel que se le había asignado en 1945. En la década siguiente tampoco se modificó esta situación, pero sí se advirtió el surgimiento de una especie de *détente* entre las dos superpotencias, la cual pareció acelerarse como consecuencia del grave enfrentamiento al que los llevó la instalación de proyectiles soviéticos en Cuba, en octubre de 1962. El desarrollo de una poderosa capacidad nuclear en ambos países, así como las crecientes diferencias entre la Unión Soviética y la China comunista, ayudaron a este proceso. Sin embargo, a pesar de que en términos generales se creyó que la posición global justificaba la proclamación del fin de la Guerra Fría, no se veían claramente tendencias hacia una cooperación estrecha, como la que supuestamente debía resultar de una *détente*. Esto se atribuyó comúnmente a la participación

norteamericana en Vietnam. Por ello la nueva política de Nixon, de un retiro prudente, ha hecho concebir la esperanza de que la *détente* entre las superpotencias florecerá en los años setenta y, en particular, que un signo de ese proceso será la tan necesaria revitalización del sistema de seguridad de la Carta.

Esto no sólo supone que la presente década contemplará un gran número de acciones conjuntas de las superpotencias, sino también que tal acción se canalizará a menudo a través de las Naciones Unidas. Ahora bien, aun cuando el primer supuesto resultara correcto, el segundo no sería su consecuencia necesaria. Así como los principales rivales de la Guerra Fría prefirieron manejar el conflicto sin recurrir al auspicio de las Naciones Unidas, al actuar de común acuerdo las potencias podrían decidir operar fuera de la organización mundial. Los tes de Locarno de mediados y fines de los años veinte —las reuniones privadas de los grandes de Ginebra, que según se decía le quitaban muchos asuntos importantes al Consejo de la Liga de las Naciones— indicaban en gran medida este tipo de respuesta, y resulta improbable que el transcurso del tiempo haya disminuido mucho la atracción de tal método. La discusión en un grupo pequeño, exclusivo, lejos de los ojos y oídos del público, resulta tan conveniente para los que ocupan los sitios más altos, que generalmente están dispuestos a participar en ella.

Además, hay algunos tópicos que se prestan particularmente a este procedimiento, como por ejemplo las actuales discusiones entre la Unión Soviética y Estados Unidos relativas a la limitación de las armas estratégicas. También las prolongadas negociaciones que culminaron en el Tratado de 1963, que prohíbe ciertas clases de pruebas nucleares, se celebraron esencialmente entre las dos superpotencias y Gran Bretaña. De nuevo, fueron precisamente las dos primeras las partes principales en las pláticas que condujeron al Tratado de no proliferación nuclear de 1968. Sin embargo, a partir de 1962, las pláticas sobre la prohibición de las pruebas nucleares se asociaron con la Conferencia de Dieciocho Naciones para el Desarme en Ginebra, un organismo que tiene ligas estrechas con las Naciones Unidas pero que no forma parte de ella, y de tiempo en tiempo la Asamblea General instó en distintas formas a los participantes. En lo relativo a las negociaciones sobre la no proliferación, la Conferencia de Dieciocho Naciones y la Asamblea desempeñaron un papel más importante, lo que tal vez era de esperarse dada la naturaleza del tema, pero que también es un indicador de la posición que ahora se asigna a las Naciones Unidas en el escenario internacional. En todas partes se acepta que la Organización en conjunto puede tener el derecho legítimo a ser escuchada, y a veces consultada, en asuntos de los que son principalmente responsables las grandes potencias. El progreso hacia una *détente* durante la década de 1960 no perjudicó evidentemente esta tendencia, y por lo tanto no hay razón para suponer una invariable relación inversa entre ambos fenómenos. Así pues, si las relaciones soviético-norteamericanas continúan mejorando, todavía es muy probable que ambos Estados sigan buscando el apoyo

de las Naciones Unidas para sus políticas conjuntas y aisladas, y que ocasionalmente aprovechen la oportunidad de actuar en forma conjunta, de un modo u otro, bajo los auspicios de esta ambiciosa Organización que goza de la aprobación mundial.

Por ejemplo, en varias ocasiones se ha sugerido que un mejor clima internacional puede hacer que el Consejo de Seguridad actúe decididamente en contra de la agresión en la forma que originalmente se le asignó. Es poco lo que se puede hacer acerca de aquellas amenazas a la paz que emanen de las superpotencias, una área que en todo caso nunca se pensó que quedara bajo la competencia del Consejo de Seguridad. Pero a medida que la Unión Soviética y Estados Unidos desarrollan un interés mutuo en la estabilidad general, surge la posibilidad de que puedan emplear al Consejo para este fin, manteniendo o restableciendo la paz mediante fuerzas de combate de las Naciones Unidas que podrían incluir un contingente significativo de una gran potencia. En este sentido se ha propuesto que se considere de nuevo la negociación de los convenios especiales a que se refiere el artículo 43 de la Carta y la reanudación de las labores del Comité de Estado Mayor, que debía aconsejar y asistir al Consejo en éstos y otros asuntos relacionados.

Sin embargo, la realización de estas ideas presupone que las principales potencias considerarán los disturbios internacionales en una forma seria y virtualmente idéntica, y probablemente supone también que por lo menos una de tales potencias estará dispuesta a arriesgar graves dificultades en aras de la preservación del orden. Hasta ahora, la experiencia no es estimulante en cuanto a ninguna de estas dos proposiciones, y no se ha dado un solo caso en que ambas se den simultáneamente. Es posible que se haya considerado lamentable la invasión de Manchuria en 1931, perpetrada por Japón, pero los principales miembros de la Liga de las Naciones no la consideraron como una amenaza para sus intereses. Era evidente que la paz se veía como algo divisible, especialmente cuando su violación ocurría lejos del área donde la Liga enfocaba su atención. El ataque de Italia contra Etiopía, en 1935, afectaba más de cerca sus intereses en varios sentidos, y la gran mayoría de los miembros de la Liga se mostraron dispuestos a condenar al agresor y a cumplir en parte su obligación de imponerle sanciones económicas. Pero nadie mostró mucha prisa por sacrificarse, ni hubo tampoco señal alguna de que los presuntos líderes —Gran Bretaña y Francia— sufrieran una gran frustración ante la falta de entusiasmo de sus colegas. Efectivamente, lo que menos abundaba era el entusiasmo, una vez que el problema pasó del nivel emocional al práctico. La simpatía no bastaba para que la Liga se alineara al lado de Etiopía, especialmente cuando el poder y la posición diplomática de Italia convencieron a varios miembros importantes de que les convenía molestar lo menos posible al agresor.

No fue sino hasta 1950 que una organización cuasi-universal recurrió a medidas realmente drásticas contra un Estado agresor, cuando se

creó una fuerza de las Naciones Unidas para resistir el ataque de Corea del Norte contra la porción sur de ese país. La mayor parte de esta fuerza (sin contar el contingente sudcoreano) era norteamericana, lo que reflejaba la determinación de Estados Unidos de no permitir que el bando rival se anotara una victoria; ni siquiera en Corea, donde antes había mostrado poco interés. La Unión Soviética se encontraba en el otro lado del enfrentamiento diplomático, y como ha quedado establecido, sólo la fortuita ausencia de su delegado permitió que el Consejo de Seguridad arrojara el manto azul de las Naciones Unidas sobre la iniciativa anticomunista tomada ya por Estados Unidos. El carácter pro-occidental de la operación resultante ha llevado a algunos analistas a concluir que la misma no fue un ejemplo adecuado de seguridad colectiva. A esto se puede contestar que las acciones institucionales legítimas no se limitan necesariamente a las que aprueban todos los miembros, y que las operaciones drásticas en pro de la seguridad, que ejecuta un organismo como las Naciones Unidas, casi inevitablemente servirán los intereses de algunos Estados en forma desproporcionada, y naturalmente tales Estados mostrarán un mayor entusiasmo por la causa que teóricamente es común. Sin embargo, en la práctica resulta muy difícil servir los propósitos de la seguridad colectiva cuando las principales potencias se hallan profundamente divididas, y esto es particularmente cierto dentro de las Naciones Unidas, debido a su estructura constitutiva. Después de Corea, las superpotencias no han estado siempre en desacuerdo; por lo contrario, se han acercado mucho más en años recientes, pero en ningún caso han complementado su posición común con una disposición a tomar o apoyar una acción coercitiva.

Esta experiencia, como las anteriores de las Naciones Unidas y de la Liga, no es en sí misma suficiente para suponer improbable que las potencias empleen a las Naciones Unidas como una organización importante para la seguridad. También aconseja prudencia el hecho de que la política internacional puede avanzar muy rápidamente, en direcciones inesperadas. Pero hay otros dos factores que sugieren claramente que las probabilidades están en contra de un resurgimiento del esquema de seguridad de la organización mundial.

El primero de ellos se relaciona con la naturaleza de la *détente* entre las superpotencias. No hay duda de que las potencias tienen un gran interés recíproco en el mantenimiento de la paz entre ellas; que están descubriendo una preocupación similar en cuanto a la limitación de la competencia de las armas estratégicas; y que han mostrado un deseo común de detener la proliferación de las armas nucleares. Se puede afirmar igualmente que tienen un interés general en la estabilidad internacional, pero más allá de este punto la *détente* se vuelve a veces difícil de discernir. Es posible que ambas partes estén de acuerdo en la necesidad de mantener la paz en el Medio Oriente, pero evidentemente distan mucho de concordar en cuanto a la fórmula en que debe basarse esa paz, o aun en cuanto a la primera medida provisional que se deba tomar hacia ese fin. Por ello no pueden actuar conjunta-

mente frente a los participantes en el conflicto. Lo mismo sucede en el caso del subcontinente indio. La guerra de tres semanas entre la India y Paquistán, de 1965, les dio pábulo para manifestar su preocupación común por la restauración de la paz, pero no tenían nada sustantivo que ofrecer, o en qué insistir en lo referente a un arreglo del problema básico de Cachemira.

Además, el consenso negativo que se ha podido alcanzar en estas dos áreas no debe oscurecer el hecho de que en muchas cuestiones la Unión Soviética y Estados Unidos todavía se consideran competidores, y en términos no precisamente amistosos. Ambos continúan buscando el apoyo y la simpatía de los Estados no alineados, según se pone de manifiesto en sus discursos ante las Naciones Unidas y otros foros. Cada uno de ellos trata de capitalizar los errores del otro, como se vio en la intervención norteamericana de 1965 en la República Dominicana, y en la intervención soviética de 1968 en Checoslovaquia. Las razones de esto se pueden encontrar en parte en la política interna, y en las demandas y expectativas de sus aliados; pero de todas formas, constituye una salvedad importante de lo que se supone es un movimiento de creciente acercamiento en las relaciones entre Oriente y Occidente. Ambas potencias se sienten todavía ideológicamente diferentes, o se sienten obligadas a tratar de aparentarlo, y en particular la Unión Soviética se ha mostrado bastante incómoda ante las sugerencias hechas durante los dos últimos años en el sentido de que se ha producido una convergencia tal entre las grandes potencias que ya no queda mucho para escoger entre ellas. Cada una sigue sospechando profundamente de la otra, tanto así que aun la medida más moderada que tienda a mejorar los procedimientos pacificadores de las Naciones Unidas tropiezan con la oposición de la Unión Soviética, que trata de evitar que Estados Unidos puedan utilizar su posición superior dentro de la Organización para emplear observadores militares, o fuerzas no combatientes, en detrimento de la Unión Soviética. En suma, es posible que la *détente* se esté consolidando, pero su alcance lateral efectivo sigue siendo muy limitado. No debe excluirse la posibilidad de su rápida extensión, especialmente en vista de los acontecimientos sino-soviéticos (aunque esto último dependerá también de la cooperación norteamericana, que puede no producirse totalmente o con facilidad). Pero al iniciarse la década de 1970 las relaciones entre Oriente y Occidente no parecen anunciar un genuino consenso entre las grandes potencias. La Unión Soviética y Estados Unidos pueden hacer en ocasiones un llamado conjunto en favor de la paz, pero dan escasas muestras de ese grado de confianza y cooperación que se requiere para poner en la práctica una fuerza de combate de las grandes potencias, o para establecer y controlar contingentes de las potencias menores. Por lo tanto, esta sola razón hace improbable el cumplimiento de los postulados de la Carta en lo que toca a cuestiones de seguridad.

Además de esta consideración, hay un segundo factor que lleva a la misma conclusión: la naturaleza de los conflictos que las Naciones

Unidas deben atacar, según su concepción original, es en la actualidad bastante distinta, tal como sucedió con la Liga. Ambas instituciones fueron establecidas para lidiar con los intentos evidentes de expansión por medios militares directos; es decir, las guerras de conquista. Por ejemplo, los redactores del Convenio de la Liga tenían en mente la primera Guerra Mundial como el tipo de problema que en el futuro requeriría una reacción organizada. De igual modo, el posterior intento alemán de expansión territorial fue el que en 1945 se consideró como el problema típico que los guardianes del nuevo orden deberían atender. Sin embargo, hoy este tipo tradicional de amenaza a la paz internacional ha pasado de moda.

La disponibilidad de una gran cantidad de armas en extremo destructivas puede haber contribuido significativamente a este resultado, en lo referente a las relaciones recíprocas de las superpotencias, mientras que entre algunos Estados más pequeños la escasez de armas ofensivas puede haber tenido un efecto similar. Por otra parte, en lo que respecta a los numerosos Estados nuevos de África, seguramente ha influido la consideración de que, como sucedió desde hace mucho tiempo en América Latina, el hincapié en la legitimidad de las fronteras originales beneficiaría a todos al ayudar a evitar conflictos que de otro modo probablemente serían tan costosos y agotadores como abundantes. Pero el descrédito en que ha caído la guerra como un instrumento de política nacional también se puede atribuir a los desarrollos ocurridos en el reino de las ideas, al hecho de que ahora se considere generalmente impropio este antiguo procedimiento. No hay duda de que esto se debe en parte a consideraciones prácticas, del tipo antes mencionado. Pero la concepción actualmente tan en boga no es nueva, sino que se encuentra en el pensamiento religioso y moral de la antigüedad, y recientemente se ha nutrido ampliamente del concepto secular de la autodeterminación. La opinión ahora ortodoxa de que todos los países tienen el derecho de gobernarse a sí mismos significa que el territorio ya no se puede considerar como un bien comercial que puede ser adquirido —o sea, anexado— por quienes tengan los recursos necesarios. Además, esta restricción de la libertad de los Estados para actuar hasta el límite de su fuerza se acentúa por el dogma de que en el período poscolonial las naciones quedan definidas por las fronteras estatales.

Así pues, una adquisición de territorio en gran escala sólo la pueden hacer quienes están dispuestos a enfrentar, además de los costos normales de tal empresa, la marejada de una opinión pública hostil, que en estos días no se considera como factor insignificante. Debe tomarse en cuenta igualmente que los "costos normales" han aumentado recientemente, a causa de la hostilidad ideológica a la conquista. Es de esperarse que la idea de que los pueblos deben ser gobernados por sus propios representantes (no importa cuán espurio sea el carácter representativo de los gobernantes) aumente el resentimiento de quienes se encuentran sujetos a un soberano extranjero, y proporcione una base conveniente para la oposición al régimen ocupante, con lo que la difi-

cuitad de la tarea se multiplica. Por ello no es sorprendente que la guerra agresiva franca ya no sea considerada como una opción atractiva, ni siquiera cuando el balance de las fuerzas sea muy favorable; y cuando se emplea la fuerza armada, o se deja sentir su presencia, usualmente es acompañada de numerosas salvedades y no va seguida de los cambios formales que antaño habrían sido normales. La Unión Soviética no estableció un imperio en Europa Oriental después de 1945. Supuestamente fue invitada a intervenir en Hungría en 1956 y en Checoslovaquia en 1968, y en este último caso utilizó el Pacto de Varsovia para darle apariencia colectiva a la invasión. De igual manera, en el Hemisferio Occidental, a la intervención norteamericana en la República Dominicana, en 1965, siguió el sello de aprobación de la Organización de los Estados Americanos, gestionado a toda prisa, con lo que aparentemente se respetó en todo tiempo la soberanía del Estado "invitante". Estados Unidos permitió también que Japón conservara la "soberanía residual" en Okinawa después de la segunda Guerra Mundial, y en 1956 sus principales aliados sostuvieron, entre otras cosas, que estaban sirviendo al interés internacional en su intento por "salvaguardar" el Canal de Suez. Aparte de la vieja ciudad de Jerusalén, que tiene un gran significado emocional para los judíos, Israel no ha anexado formalmente ninguna de las adquisiciones que en 1967 obtuvo a costa de los árabes, y aun en Jerusalén actuó en forma encubierta y algo avergonzada. El Estado al que generalmente se considera como el menos preocupado por la opinión mundial y las convenciones internacionales —China comunista— se retiró de la India tras de su rápida incursión de 1962.

Así que aun en el caso de que la *détente* pudiera permitir que las potencias usaran la fuerza en apoyo de la paz, es improbable que las Naciones Unidas tengan a menudo la oportunidad de actuar en circunstancias que habrían resultado válidas a los fundadores de la Organización. Esto no excluye la posibilidad de que se utilice la Carta como el fundamento para actuar en otra clase de conflictos, pero los que ahora son comunes no son los que más probablemente pueden acarrear la aplicación de medidas de seguridad colectivas, en el actual clima político. Por ejemplo, las disputas relativas a la autodeterminación y el problema relacionado del racismo, no aparecen en la agenda de las Naciones Unidas en el contexto de otorgar ayuda a un Estado amenazado. Por lo contrario, la Organización está deseando alterar la situación en una forma que los principales Estados involucrados —Portugal y Sudáfrica— consideran seriamente perjudicial para su seguridad, y en este sentido la pretensión sudafricana difícilmente puede ser negada. Éste es un caso en que la organización mundial está mucho más preocupada con la interpretación mayoritaria de la justicia o de la libertad que con la integridad territorial. Ello se puso de manifiesto en forma peculiar en diciembre de 1969, cuando la Asamblea General decidió emitir dos series de timbres postales para conmemorar el vigésimo quinto aniversario de la Organización, uno con el tema original de

“Paz y Progreso”, y la otra con el tema que ahora se prefiere: “Paz, Justicia y Progreso”.

Otro tipo de disputa en el que es poco probable que las Naciones Unidas logren algún adelanto sustancial es el que se refiere a la constitución política de un país y por lo tanto, supuestamente, a su actitud internacional. Las correlaciones de esta clase han sido uno de los rasgos distintivos de la sociedad internacional de mediados del siglo veinte, inclinada a las ideologías, con el resultado de que los disturbios internos, o su posibilidad, han generado en ocasiones una respuesta muy discutible de terceros interesados. Este mismo hecho ha generado escasas posibilidades de una acción firme y efectiva de las Naciones Unidas, sea ésta una insistencia a favor de la no intervención, o una intervención decidida en favor de una de las partes. Las dificultades de tal acción quedaron vivamente al descubierto en la crisis del Congo de 1960, cuando la Organización, que ya operaba en el país, trató de ayudar a la causa de la ley y el orden actuando en una forma que perjudicó seriamente al Primer Ministro izquierdista y favoreció grandemente al moderado Presidente. El resultado fue que la Unión Soviética pidió inmediatamente la destitución del señor Hammarskjold, y propuso una modificación radical de las funciones del Secretario General. Una lección similar se desprende de los frustrados esfuerzos de las potencias para evitar la intervención en la guerra civil española de fines de los años treinta. Al iniciarse la década de 1970, el clima internacional es claramente menos tenso que hace una década y que en los años inmediatamente precedentes a la segunda Guerra Mundial. Pero puede ponerse en duda que, aun bajo una *détente* que mejore continuamente, las potencias estarán en posibilidad de evitar una intervención. Sería una situación muy rara aquella en que ninguna de las grandes potencias estimara ventajosa su actividad parcial en una revuelta interna que pareciera tener importantes repercusiones internacionales. Ni siquiera las potencias de Viena en 1815 tuvieron tal grado de unidad.

Otros problemas que en años recientes han implicado la amenaza o el empleo de la fuerza, y que por tal razón parecerían susceptibles de la legítima intervención de las Naciones Unidas, son los de las reclamaciones e incidentes fronterizos. Tales disputas no han sido infrecuentes, sino que integran una parte sustancial del total. Pero los conflictos de esta especie generalmente permanecen limitados, en términos de su propósito y de la actividad física, y por lo tanto no precipitan discusiones relativas a la movilización de una fuerza internacional para repeler la agresión. El período posterior a 1945 ha sido ortodoxo a este respecto, lo que constituye otro argumento en favor de la tesis de que la clase de tensión a la que se suponía que debía confrontar el esquema de las Naciones Unidas para la seguridad colectiva hasta ahora ha brillado por su ausencia.

Sin embargo, lo que necesitan las disputas fronterizas y otras disputas contemporáneas, y lo que las Naciones Unidas pueden proporcionar, es una insistencia en que tales disputas no se resuelven por la fuerza de las

armas, y en que cualquier conflicto armado que hayan producido termine de inmediato. Esto no equivaldría a resolver el problema, y quizá ni siquiera sea un paso en tal dirección, pero hoy existe en todas partes la disposición a criticar los disturbios, especialmente los de otros pueblos, y se ha encontrado que las Naciones Unidas constituyen un medio conveniente y apropiado para expresar este sentimiento. Desde luego, aun un llamamiento unánime de la Asamblea o del Consejo en favor del cese al fuego puede ser ignorado por los beligerantes. En tal caso, es poco lo que las Naciones Unidas pueden hacer fuera de la intervención física, que no es fácil de organizar ni siquiera contra una agresión evidente, y que resultará aún más difícil cuando lo que se requiera sea la separación de los combatientes, una tarea bastante menos urgente, pero quizá igualmente costosa. Pero cuando las partes no están firmemente decididas a continuar la guerra, una demanda de las Naciones Unidas para que cesen las hostilidades puede ayudar a inclinar la balanza en esa dirección, particularmente cuando la organización mundial pueda apoyar con un impresionante peso político su decisión. Si la Organización actuara a través del Consejo de Seguridad, es casi seguro que tal requerimiento se satisfaría, porque aun cuando ahora es teóricamente posible que el Consejo tome una decisión sin el voto favorable de ninguno de los miembros permanentes, tal acontecimiento es políticamente improbable.

Hay casos en que la organización mundial ha actuado en esta forma y obtenido el resultado deseado. No se sigue de aquí que tal resultado se haya debido a la acción de las Naciones Unidas, pero por lo menos se puede afirmar que el factor institucional no se debe descartar de antemano. Por ejemplo, en julio de 1948 el Consejo ordenó a los bandos de la guerra de sucesión en Palestina que cesaran el fuego en el término de tres días. La Unión Soviética se abstuvo en esta ocasión, pero Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos apoyaron firmemente la resolución. En septiembre de 1965, todas las potencias estuvieron de acuerdo en exigir que la India y Paquistán cesaran el fuego, y la resolución respectiva especificó el día y la hora en que esta orden debía entrar en vigor. Dos años después, en la Guerra de los Seis Días, el Consejo tomó por unanimidad una decisión similar. Los dos últimos casos son particularmente interesantes en este contexto porque ilustran un rasgo prominente de la historia de las Naciones Unidas durante la década de 1960: el retorno al Consejo de Seguridad, en el sentido de que las potencias están utilizando ahora en algunas ocasiones a ese órgano como un vehículo para su cooperación, en marcado contraste con lo que sucedía antes, cuando sólo se lo utilizaba para registrar su desacuerdo. Si continúa la *détente*, es de esperarse que las grandes potencias encuentren, de tiempo en tiempo, que tienen un interés común en la estabilidad y que, ocasionalmente, acudan gustosamente al Consejo como un medio de expresar, canalizar y legitimizar su voluntad común. Esto podrá suceder aun en el caso de que el régimen de Pekín llegue a ocupar el asiento permanente que corresponde a China en el Consejo

de Seguridad, ya que no debe suponerse a la China comunista invariablemente opuesta al orden en todas las circunstancias. Y cuando un veto impida que el Consejo proceda en esta forma, las otras potencias podrán convenir en recurrir a la Asamblea, como lo hacía la mayoría Occidental en los años cincuenta.

Por otra parte, podría suceder, como ha acontecido en el pasado, que en esta clase de situación no bastara la voluntad expresa de las Naciones Unidas; podría requerirse además alguna acción en el área. En 1948, el cese al fuego en Palestina —o tregua, como se le llamó— fue supervisado por un cuerpo de observadores de las Naciones Unidas, quienes se quedaron en el área para vigilar el cumplimiento de los armisticios que firmaron al año siguiente Israel y todos los Estados árabes vecinos. Se esperaba que, al ayudar a mantener la calma, los observadores prepararían el terreno para un arreglo. Esta esperanza no se materializó por completo, pero por lo menos los observadores pudieron entonces, y durante los casi veinte años que siguieron, asegurar un frente tan pacífico como lo permitía el contexto político. Lograron también evitar que el choque local se convirtiera en una guerra por accidente. Las dos facetas del potencial de la organización mundial a este respecto se pusieron de manifiesto después de la guerra indopakistaniana de 1965. Un grupo internacional de observadores militares fue al subcontinente indio en cuanto cesó la guerra, hizo cuanto pudo para mantener el cese al fuego durante algunos meses, y luego ayudó al restablecimiento del *statu quo* anterior facilitando el retiro de las tropas. En cambio, los observadores militares que fueron colocados en la línea de cese al fuego con posterioridad a la Guerra de Seis Días entre Israel y la República Árabe Unida no han contribuido a un arreglo, ni han podido mantener la paz a lo largo de la línea, debido a que los gobiernos involucrados se han estado comportando últimamente en forma sumamente beligerante.

Desde la participación de las Naciones Unidas en la crisis de Suez de 1956, la acción de este tipo ha sido llamada de mantenimiento de la paz y se ha basado en el principio del consentimiento; o sea que se descarta la entrada forzosa de la Organización a un país, y su funcionamiento contra la voluntad del país en cuestión. Pero igualmente, cualesquiera que sean los deseos de este país, la tarea de la organización mundial no ha incluido la lucha contra los enemigos del mismo, o por lo menos contra sus enemigos internacionales. Con la parcial excepción del Congo, la labor de la Organización ha sido la de funcionar dentro del contexto del acuerdo local que se pueda lograr, ayudando a las partes a avanzar hacia un arreglo o a ejecutarlo, o bien a realizar su deseo de evitar la guerra. Una característica notable del mantenimiento de la paz durante este período ha sido que, a excepción del caso desusado de la Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre, que incluía un contingente británico, y de la pequeña representación de Estados Unidos y de Francia en el cuerpo de observadores de la tregua en Palestina, la Organización no ha obtenido su personal de ninguno de los miembros

permanentes del Consejo de Seguridad. Pero las potencias mayores, especialmente las de Occidente y sobre todo Estados Unidos, han desempeñado otros papeles de gran importancia; algunos de ellos han estado siempre en primera línea en el proceso de autorización y en el apoyo financiero y logístico. Por ello se podría pensar que el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se ha beneficiado del fortalecimiento de la *détente* entre las grandes potencias, ya que es un proceso que depende en gran parte de tales potencias y que puede ser utilizado por ellas para servir a sus fines supuestamente bondadosos.

Contra todo esto, debe tomarse nota del hecho de que actualmente existe gran desencanto y pesimismo respecto del mecanismo de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, lo que arroja dudas sobre la probabilidad de su utilización, por más grande que sea el acercamiento entre las grandes potencias. Esto surge en parte de la actual impotencia de la organización mundial en el Medio Oriente, donde su mediación no ha podido lograr ningún progreso, y cuyos supervisores de la tregua a lo largo del Canal de Suez se limitan a llevar el registro de las crecientes y calculadas violaciones del cese al fuego. Por otra parte, las circunstancias que rodearon el retiro de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas de la frontera de la República Árabe Unida con Israel, en mayo de 1967 perjudicaron la imagen de la Organización en opinión de algunos críticos, quienes sostienen que el Secretario General debía por lo menos haber disimulado, mostrándose firme ante la perentoria demanda de Nasser de que se retirara la Fuerza. Esto señala una actitud crítica más general: que el actual Secretario General es demasiado cauto y oscuro para que la organización mundial pueda desempeñar un papel muy positivo. Se le compara desfavorablemente con su antecesor, cuya sutileza y vigor se hacen aparecer como responsables en buena parte del supuesto apogeo del mecanismo de mantenimiento de la paz a fines de los años cincuenta.

Es cierto que Hammarskjöld merece gran crédito por el dinamismo e ingenio que desplegó durante la crisis de Suez, que se tradujo en la Fuerza de Emergencia conciliadora (y después profiláctica). A él se debe también la rápida expansión del Grupo Observador en el Líbano, a fines del verano de 1958, y tuvo una gran participación en la respuesta rápida y sustancial de las Naciones Unidas al llamamiento del Congo en 1960. Pero debe hacerse notar también que el reforzamiento del Grupo Observador no tuvo una finalidad clara, y que en el caso del Congo la organización mundial se vio pronto agobiada por problemas superiores a sus fuerzas. Un resultado de esta situación fue que el Secretario General, identificado con un curso de acción al que se oponía ferozmente la Unión Soviética, perdió mucha de su utilidad como principal funcionario de la Organización. Es probable que su estrella siguiera ya un curso de irreversible declinación al momento de su trágica muerte. En cambio, U Thant todavía es aceptado por todas las potencias, tras de nueve años de ejercicio. Esto no es necesariamente una alabanza, ni tampoco se debe por entero a sus propios esfuerzos.

Pero no se le puede acusar de haber presidido sobre las Naciones Unidas en decadencia, ni de haber estado inactivo en el campo del mantenimiento de la paz. Desde su llegada, la Organización se ha desligado del Congo, después de tomar una acción que Gran Bretaña y Francia tal vez no habrían aceptado uno o dos años antes. Ha administrado la Nueva Guinea Occidental durante siete meses, ayudando así a terminar la prolongada disputa sobre su propiedad. Ha enviado misiones de observación al Yemén y al subcontinente indio, y una fuerza a Chipre. Ha restablecido su presencia en dos de las cuatro líneas de cese al fuego del Medio Oriente, tras de la Guerra de los Seis Días. En todos estos acontecimientos el Secretario General ha desempeñado un papel que a veces fue muy sustancial. Por otro lado, se puede afirmar que U Thant permitió que las Naciones Unidas sufrieran un serio retroceso debido a su acción en la crisis de mayo de 1967. Pero no es probable que el resultado de la demanda del presidente Nasser, de que la Fuerza de Emergencia de la Organización fuera retirada, habría sido distinto si el Secretario General, o los órganos políticos de las Naciones Unidas, hubiesen actuado en forma diferente.

El hecho es que la organización mundial está allí para que los países involucrados en las disputas la utilicen o la descarten. En años recientes ha sido descartada en una o dos áreas, y no se ha embarcado en grandes operaciones nuevas. Pero esto no quiere decir que en las crisis futuras las partes desearán a las Naciones Unidas como una posible fuente de ayuda. La actuación de U Thant desde 1961 es suficiente para rechazar cualquier idea de que el Secretario General no se interesa en el mantenimiento de la paz. Es evidente también que no se justifica la idea de que la Organización está enmohecida y por ello es incapaz de una acción efectiva. Continúa desarrollando operaciones de alguna importancia en Cachemira y en Chipre. Si la mística de la organización mundial hubiese sufrido algún revés serio, podría justificarse el pesimismo. Pero tal cosa no ha sucedido, por lo menos no en medida significativa. Se puede por tanto concluir que en la oportunidad adecuada las partes continuarán acudiendo a las Naciones Unidas en búsqueda de la ayuda imparcial que han brindado en el pasado.

Sin embargo, el hecho de que la Organización responda positivamente a las peticiones de operaciones de mantenimiento de la paz depende en gran medida de la actitud de las principales potencias, y en este sentido existen otros dos argumentos para sostener que la perspectiva no es favorable. El primero de ellos es el hecho de que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no están de acuerdo en ciertos problemas relativos a este aspecto de las actividades de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la negativa de dos de ellos —Francia y la Unión Soviética— a pagar su porción de los costos del mantenimiento de la paz produjo la sesión “fúnebre” de la Asamblea en 1964-65. La crisis inmediata se resolvió (a expensas de la Carta), pero las reservas francesas y soviéticas acerca de las operaciones para el mantenimiento de la paz subsistieron. En consecuencia, el Comité designado para el

borar las directrices de las operaciones futuras no ha podido lograr hasta ahora ningún acuerdo sustancial acerca de los observadores militares, ya no digamos acerca de las fuerzas de las Naciones Unidas. Tampoco se ha sentido capaz la Secretaría de elaborar una planeación de contingencia destinada a mejorar la actuación de la Organización en el campo del mantenimiento de la paz. Un síntoma de esta situación es que el puesto de Asesor Militar del Secretario General ha estado vacante desde fines de 1968. Este hecho se puede explicar argumentando que las necesidades actuales de la organización mundial en esta área no justifican el empleo de un funcionario de alto rango. Pero también es un indicador de la forma en que los factores políticos impiden que la Secretaría considere en lo más mínimo las necesidades futuras de la Organización, así como la manera de satisfacerlas. Por ello, aun cuando el Secretario General no tuviese en mente ninguna labor de planeación para un nuevo Asesor Militar, en la situación actual su mera designación produciría sospechas en algunos sectores influyentes, con el resultado muy probable de que por un tiempo la Secretaría enfrentaría muchas nuevas dificultades.

Todo esto parece indicar que no hay un futuro prometedor para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, a pesar de las perspectivas de una *détente*. Pero además hay otro argumento, más general, que apunta en la misma dirección. Y esto es así no a pesar del reciente mejoramiento de las relaciones entre las grandes potencias, sino precisamente a causa de tal mejoramiento, ya que se supone que las operaciones de mantenimiento de la paz son esencialmente un instrumento de apaciguamiento, un reflejo del deseo de las potencias de evitar una guerra más general, es decir, de las situaciones en que dichas potencias pueden verse arrastradas físicamente en forma creciente. Se sigue de aquí que el actual mejoramiento de sus relaciones globales quita mucho ímpetu político a las operaciones de mantenimiento de la paz, debido a que las superpotencias ya no son tan sensibles a la posibilidad de intervención de sus rivales en áreas lejanas, y a que las probabilidades de tal intervención son realmente menores gracias a la acción de factores internos e internacionales. En consecuencia, ha disminuido la necesidad de apagar o aislar los "fuegos pequeños" y la de llenar "vacíos", y por lo tanto es menor la probabilidad de que las Naciones Unidas desempeñen con frecuencia sus funciones en el mantenimiento de la paz.

Ciertamente, la atmósfera internacional es mucho menos tensa ahora que hace una década, de modo que no es probable que una crisis similar a la que ocurrió en el Congo en 1960 desencadene la reacción virtualmente frenética que se produjo entonces. Una indicación pequeña, pero no insignificante en este sentido, fue la forma casi casual en que el Secretario General recibió una petición de Guinea Ecuatorial, a fines de febrero de 1969, para que una fuerza de las Naciones Unidas se ocupara de las violaciones a su soberanía e independencia que, según se sostenía, estaban cometiendo las fuerzas españolas estacionadas allí.

Se enviaron varios cables para este efecto, pero todo lo que se obtuvo fue la información de que el despacho de una fuerza requeriría la autorización del Consejo de Seguridad, y un ofrecimiento de enviar un representante personal que ayudara en la solución de los problemas que habían surgido con España. Aun teniendo presente la relativa escasa importancia del incidente, es improbable que diez años atrás el antecesor de U Thant hubiese reaccionado en forma tan flemática. No hay duda de que esto se debió en parte a la disminución del temor a la intervención de las grandes potencias en África y la consiguiente expansión de cualquier conflicto. Sin embargo, esto no significa que los esfuerzos anteriores de la Organización para el mantenimiento de la paz respondieran fundamentalmente a tal temor, mismo que sí existió en la crisis del Congo —con razón o sin ella— y pudo por tanto haber influido en la decisión de ayudar al restablecimiento de la ley y el orden, pero no fue el único factor en juego. La aplicación absoluta de este enfoque sólo dificulta más aún la comprensión de las otras operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Por ejemplo, en el caso de Suez parecía haber una posibilidad muy remota de conflicto armado entre las grandes potencias, a pesar de la propaganda de Khrushchev en cuanto al potencial soviético en materia de proyectiles. La acción de la organización mundial reflejó más bien un deseo claro de la gran mayoría de sus miembros de expulsar de Egipto a los agresores, y en esta ocasión Estados Unidos se puso a la cabeza, debido a la vergüenza que le causaba el mal comportamiento de sus aliados de la OTAN. Esta división dentro de la OTAN fue quizá aún mayor en la crisis de Chipre de 1963-64, que motivó el envío de una fuerza de las Naciones Unidas a esa isla. Pero en este caso Grecia y Turquía podrían haber ido a la guerra, con un tercer miembro de la OTAN —Gran Bretaña— colocado literalmente en medio de las líneas de fuego. La disposición de la Organización para ayudar a evitar tal conflicto difícilmente puede explicarse en función de su posible impacto en las relaciones entre Oriente y Occidente. Lo mismo puede afirmarse de la contribución de la organización mundial a la solución de la disputa sobre Nueva Guinea Occidental, donde la guerra que amenazaba habría de librarse entre un miembro de la OTAN y uno de los principales Estados no alineados. Otras situaciones en que las Naciones Unidas han desempeñado un papel importante en el mantenimiento de la paz han estado aún más remotas de la política entre las grandes potencias: las disputas entre Líbano y Siria (1958), el Yemén y Arabia Saudita (1963-64), India y Paquistán (en Cachemira desde 1949, y a lo largo de la frontera entre la India y Paquistán Occidental en 1965-66). La prolongada disputa palestina, donde la Organización ha desempeñado un papel continuo pero fluctuante, se liga más directamente con los intereses de las principales potencias. Pero aun aquí sería exagerado afirmar que las Naciones Unidas han sido motivadas principalmente por el temor a la intervención de las grandes potencias, o que tal intervención se habría producido a no ser por los esfuerzos de la Organi-

zación en pro del mantenimiento de la paz. Por supuesto, la ampliación de la guerra siempre es posible y puede ocurrir en la forma más inesperada. En ese sentido, la organización mundial ha ayudado a prevenir un peligro concebible en todos estos conflictos. Pero esto no justifica la afirmación de que las operaciones para el mantenimiento de la paz son fundamentalmente un instrumento para evitar la ampliación de la guerra, que se volvería menos importante a medida que disminuye la Guerra Fría.

Si fuese necesario identificar un solo factor que encuentre su expresión general en las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la elección recaería en el generalizado deseo contemporáneo de mantener a un nivel mínimo el conflicto armado entre los Estados. Se pueden encontrar excepciones a esta tendencia, especialmente en Sudáfrica y el Medio Oriente. También debe tenerse presente la tendencia a intervenir en los asuntos internos de algún Estado por razones ideológicas. Pero en general se puede sostener que el rompimiento de hostilidades entre dos Estados se considera algo indeseable que requiere un pronto cese al fuego y, de ser posible, una solución de los problemas subyacentes. El cumplimiento de estas metas necesita a menudo los servicios de un intermediario imparcial, y es por esto que las Naciones Unidas se han convertido en un organismo para el mantenimiento de la paz.

Además, no hay razón para suponer que la continuación de estas acciones se verá sustancialmente perjudicada por la falta de una planificación por adelantado, ni por la actitud suspicaz de Francia y la Unión Soviética que es en gran parte responsable de esa deficiencia. Desde numerosos puntos de vista, sería mucho más satisfactorio que la organización mundial iniciara con menos dificultades sus actividades de mantenimiento de la paz cuando fuese requerida para ello, sabiendo dónde podrá encontrar el personal, el dinero y el equipo necesarios. La eficiencia con que se han cubierto las necesidades logísticas de la Fuerza de Chipre, debido a la presencia de una base militar británica en la isla, resulta satisfactoria en contraste con otras operaciones de las Naciones Unidas. Pero la falta de eficiencia no es un obstáculo crucial para la Organización, aunque resulte irritante para quienes están en el área. La naturaleza del mantenimiento de la paz es tal que la inmediata movilización de recursos y la precisión absoluta no resultan esenciales. La organización mundial no se está movilizandando para repeler una agresión, sino para detener un conflicto o evitar que el mismo se inicie, conforme a un acuerdo. Por ello, cuando se presentan dificultades para encontrar las tropas necesarias, o para transportar su equipo, no es probable que se ponga en peligro toda la empresa. Desde luego, el dinero es indispensable, y ciertamente las cosas serían más fáciles para las Naciones Unidas si contaran con una fuente segura e inmediata, para no tener que mendigar recursos periódicamente, como sucede con la operación de Chipre. Pero si hay algunos Estados ricos que

creen tener interés en la iniciación y el mantenimiento de una operación, no es probable que falten los recursos.

Lo que toda operación importante para el mantenimiento de la paz presupone, o por lo menos es algo que resulta sumamente deseable, es la aprobación de las principales potencias, cualquiera que sea su grado de entusiasmo. Aquí debemos distinguir entre su actitud hacia el mantenimiento de la paz en abstracto y hacia casos particulares. Dos de esas potencias han adoptado un enfoque consistentemente desalentador hacia la idea de que las Naciones Unidas deberían funcionar en las operaciones de mantenimiento de la paz, pero no han vetado ninguna propuesta específica para la conducción de tales operaciones durante los últimos diez años. Hasta donde sabemos, tampoco han evitado que se formule ninguna proposición formal anunciando en privado su oposición. Lo que han hecho es recalcar su oposición a cualquier medida que concebiblemente pueda estimular o ayudar a la Organización a actuar contra los deseos de alguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En el caso de Francia, esto parece expresar una cuestión de principios que se opone a la idea de que las organizaciones internacionales ejerzan algunas de las prerrogativas que tradicionalmente han quedado reservadas a los Estados. La opinión francesa es que tales organizaciones deben ser mantenidas en su lugar adecuado, de subordinación. Es posible que esta actitud sufra algunas modificaciones debido al retiro de De Gaulle. Mucho menos probable resulta un cambio de la actitud soviética, ya que ésta se basa en una clara coincidencia de su posición minoritaria dentro de las Naciones Unidas y en la consiguiente posibilidad de que se intente utilizar a la Organización en forma perjudicial para sus intereses. Aun cuando el mantenimiento de la paz no tocase normalmente áreas vitales para las grandes potencias, ésta es una posibilidad que la Unión Soviética quiere evitar a toda costa.

Por lo que respecta a la acción de las Naciones Unidas en situaciones de crisis, es razonable suponer que, en general, continuará la cooperación de Francia y la Unión Soviética, ya que estos países comparten con Gran Bretaña y Estados Unidos el interés en la estabilidad internacional y en la abolición de los conflictos, y el mantenimiento de la paz generalmente sirve a esta causa. Por ello no resultaría sorprendente que las cuatro potencias siguieran encontrándose de acuerdo en cuanto a los objetivos de corto plazo que deben perseguirse en ciertos problemas internacionales, y en cuanto a que la Organización es el conducto más conveniente para lograrlos. Algunos observadores piensan que esta tendencia es ahora tan marcada que encontrará pronta expresión en el Comité sobre el Mantenimiento de la Paz, por lo menos en algunas directrices para las operaciones futuras, y que no se excluirán los acuerdos formales con la organización mundial para la creación de contingentes permanentes para el mantenimiento de la paz, contando inclusive con cierta participación de países del bloque Oriental. Pero el apoyo de las grandes potencias para operaciones específicas no depende

de que esto suceda, ni de la capacidad de las Naciones Unidas para actuar; y en cambio cuando tal apoyo se produce es sumamente improbable que el conjunto de la Organización no esté dispuesto a satisfacer los deseos de sus miembros principales, o no pueda hacerlo.

Por lo tanto, es improbable que desaparezca la labor de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, para todos los fines pacíficos. Un ejemplo reciente de la utilidad de la Organización en este aspecto, aunque de importancia secundaria, es el papel que desempeñó en la solución de la antigua reclamación de Irán sobre Bahrain, que actualmente es un protectorado británico. Se empezó a discutir cuál sería su futuro, tras la decisión del Gobierno laborista británico de retirarse del Golfo Pérsico en 1971. Observadores bien informados opinaron que en Bahrain existían muy pocos deseos de unirse a Irán, país que estuvo dispuesto a su vez a tomar una actitud conciliatoria, pero sin llegar a renunciar a sus derechos o perderlos por negligencia. En consecuencia, lo que se requería era algún procedimiento para que Irán pudiera abandonar su reclamación sin pérdida de prestigio, y a principios de 1969 el Sha manifestó que aceptaría cualquier expresión de la voluntad de los habitantes de Bahrain, acerca de su futuro, que la opinión mundial reconociera como genuina. Esto apuntaba claramente a las Naciones Unidas como el instrumento de supervisión, y además como el órgano investigador, para evitar dudas en cuanto a lo que se fuese a presentar para su supervisión; durante los doce meses siguientes se hicieron varias referencias a la posibilidad de que en efecto se utilizara a la organización mundial para estos fines.

El Jeque de Bahrain manifestó estar de acuerdo con la idea, en principio, pero no le agradó tanto la sugestión persa de que se pidiera a las Naciones Unidas la realización de un plebiscito: consideraba que esa forma de consulta popular no era adecuada en el dominio de un Jeque. Sin embargo, se resolvió este problema, y a fines de marzo de 1970 el Secretario General de las Naciones Unidas pudo anunciar que, a petición de Gran Bretaña e Irán, estaba enviando un representante personal a Bahrain para que determinara los deseos de la población en cuanto a su futuro, mientras que Irán prometía aceptar su informe a condición de que lo respaldara el Consejo de Seguridad. Después de poco más de un mes, el representante informó que la gran mayoría de la población deseaba la plena independencia, y el 11 de mayo el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad una resolución patrocinada conjuntamente por Gran Bretaña e Irán. A esto siguieron los discursos de felicitación. Un mes más tarde surgió la duda de si la intervención de las Naciones Unidas había sido realmente necesaria, debido a que el Partido Conservador subió al poder en Gran Bretaña y por lo pronto resulta muy difícil determinar si los ingleses se retirarán efectivamente del Golfo Pérsico. A pesar de todo, la renuncia de Irán a su reclamación no puede dejar de verse como una contribución a la estabilidad en esta delicada región, ya que la misma suprime una fuente potencial de disputas y elimina un obstáculo en el camino al

firme establecimiento de la Unión de Emiratos Árabes, que con pasos vacilantes está surgiendo a lo largo de la costa occidental del Golfo. No cabe duda de que debe darse crédito a la organización mundial en el logro de este resultado, por su acción conciliadora, subordinada pero valiosa.

A menudo se afirma que el Medio Oriente es una región donde las Naciones Unidas podrían intervenir significativamente, ya que tanto la concepción norteamericana como la soviética acerca de un arreglo parecen incluir, o por lo menos no eliminar, la posibilidad del restablecimiento de una fuerza de la Organización que vigile las fronteras y los puntos estratégicos, y quizá también las zonas desmilitarizadas. Pero la expectativa de que continúe la labor de mantenimiento de la paz no depende de la capacidad para identificar regiones o problemas donde pueda intervenir la organización mundial, sino más bien del presupuesto de que persistirán los conflictos internacionales y que en algunas ocasiones existirá el deseo de asociar a las Naciones Unidas con la suspensión o el arreglo de tales conflictos, dada la capacidad de la Organización para desempeñar una variedad de papeles adecuados.

Con esto no se quiere afirmar que se llamará a menudo a la organización mundial para que inicie operaciones de mantenimiento de la paz. Es indudable que, como en el pasado, las grandes potencias desearán mantener exclusivamente en sus propias manos las disputas entre ellas, y muy probablemente las dos superpotencias seguirán oponiéndose firmemente a las sugerencias de que el personal de la Organización debiera operar en Europa Oriental o en América Latina. Es casi seguro que China comunista se mostrará hostil a toda operación de las Naciones Unidas cerca de sus fronteras mientras no se le otorgue el asiento reservado a China en el Consejo de Seguridad, y tal vez aún después de que tal cosa sucediera. Es de esperarse que, cuando se sientan en peligro, los Estados más pequeños seguirán prefiriendo la garantía de un aliado poderoso en lugar de una pequeña fuerza no combatiente de las Naciones Unidas. Tampoco hay razón para creer que los organismos regionales, especialmente la Organización de la Unidad Africana, se mostrarán menos dispuestos que antes a mantener fuera de la organización mundial las disputas que surjan entre sus miembros. Por todas estas razones, no debemos suponer que se presentarán muchas oportunidades para que las Naciones Unidas actúen; es probable que las crisis donde tal acción se requiera serán bien pocas. Pero esto no quiere decir que la sociedad internacional ya no pueda generar el tipo de problemas que se prestan a la participación de las Naciones Unidas, ni que cuando los mismos se presenten la Organización estará atrofiada a causa de su inactividad, o que será ignorada por esta supuesta razón. Los Estados tienden a adoptar una actitud pragmática, y cuando surja la necesidad de un tercero imparcial y extrarregional, es de esperarse que la organización mundial figurará prominentemente en la breve lista de candidatos, especialmente cuando se requiera una actividad en escala relativamente grande, tal como la movilización de una fuerza militar.

Sin embargo, es limitada la contribución que la actividad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas puede aportar a la causa de la seguridad. Esto se pone claramente de manifiesto en las tres operaciones que a mediados de 1970 se encontraban vigentes. En Cachemira, el pequeño grupo de observadores militares de las Naciones Unidas está ayudando al mantenimiento de la tranquilidad a lo largo de la línea del cese al fuego. Actualmente tanto la India como Paquistán desean que no haya problemas en esta región, y la organización mundial puede contribuir a la obtención de esta meta al estar al alcance de la mano para ocuparse de los incidentes que puedan ocurrir. Pero si cualquiera de las partes cambiara su política y optara por el conflicto armado, los observadores militares no podrían hacer nada al respecto, como se vio en los sucesos de 1965. También en Chipre, la fuerza de las Naciones Unidas puede operar normalmente porque lo hace en un contexto político favorable. Las dos comunidades chipriotas, una de ellas representada por el gobierno del país, y los terceros interesados —Grecia y Turquía— desean firmemente por ahora evitar la repetición de los sucesos de la Navidad de 1963, que llevaron primero a la intervención británica y después al papel de intermediario asumido por la organización mundial. Los incidentes intercomunales potencialmente peligrosos se siguen produciendo, pero por la razón antes apuntada las Naciones Unidas pueden mantenerlos bajo control y aun ayudar a disminuir las tensiones locales. Pero si cualquiera de las comunidades deseara un enfrentamiento bélico, la situación quedaría fuera de la capacidad preventiva de la Organización.

La tercera operación se refiere a la presencia de observadores militares a lo largo de dos de las líneas de cese al fuego que Israel estableció en 1967, al terminar la Guerra de los Seis Días: las de Siria y la RAU. La misión principal de los observadores es la de persuadir a los comandantes locales de que cesen de inmediato cualquier ataque que pueda surgir, así como ayudar en el arreglo de otros incidentes; o sea, una continuación de la función que realizaron sus antecesores, con buenos resultados, a lo largo de las líneas de armisticio que se establecieron alrededor de Israel en 1949. Pero ese éxito anterior se debió al deseo de las partes de mantener una relativa calma exterior. Esta situación persistió en la línea de cese al fuego entre Israel y Siria hasta los primeros meses de 1970, debido a que Siria se negó a actuar significativamente contra Israel, o a permitir que el movimiento guerrillero árabe operara desde su territorio, a pesar de sus virulentas denuncias contra Israel y del hecho de ser el único Estado árabe que ni siquiera estaba dispuesto a discutir un posible arreglo con el mediador de las Naciones Unidas. No hay duda de que su actitud de no provocación se relacionaba estrechamente con el hecho de que desde la guerra de 1967 las fuerzas israelíes ocupan posiciones ventajosas a sólo 65 kilómetros de Damasco. A pesar de esto, la actividad militar de Siria empezó a aumentar, produciendo una enérgica reacción israelí a principios de abril de 1970, que se tradujo en una batalla aérea y un duelo de artillería a lo

largo de los 50 kilómetros de la línea de cese al fuego. A principios de junio se produjeron nuevos combates serios, y a fines del mes hubo un período de tres días de violentos ataques que incluyeron incursiones con equipo blindado más allá de la línea de cese al fuego. Algunos observadores estimaron que la mayor beligerancia de Siria era principalmente una reacción ante las últimas propuestas norteamericanas de paz, tanto para expresar su desagrado por el hecho de que se olvidó mencionar el retiro israelí del área siria, estratégicamente importante, que había retenido desde la Guerra de los Seis Días, como para subrayar la política siria de intransigencia. Si este análisis es correcto, el mismo no presagia necesariamente un empeoramiento permanente de la situación en este sector, y los observadores de las Naciones Unidas podrían continuar desempeñando un útil papel preventivo, por lo menos en forma intermitente. En cambio, no lo podrían hacer si otro tipo de análisis resultara más acertado: que los sucesos de junio indican la apertura de un segundo frente regular árabe-israelí, que según se dice pidió el Presidente Nasser a Siria para aliviar la situación de su país a lo largo del Canal de Suez, o sea la llamada línea de cese al fuego entre Israel y la RAU.

En esa área la situación empezó a agravarse hacia fines de 1968, y las partes pronto iniciaron una serie de frecuentes ataques a escala sustancial, a tal punto que en abril de 1969 el Secretario General de las Naciones Unidas declaró que el cese al fuego en el sector del Canal se había vuelto casi totalmente inefectivo; ésta fue la primera de una serie de declaraciones similares. En julio de ese año, Israel empezó a atacar desde el aire las posiciones egipcias, en misiones de creciente profundidad. En estas circunstancias es poco lo que los observadores pueden hacer a lo largo del Canal. Sin duda siguen allí principalmente para mantener la presencia de las Naciones Unidas en una área donde la Organización podrá servir de nuevo a una finalidad útil en el futuro, lo que probablemente resultaría mucho más difícil si hubiese que empezar desde el principio.

Por lo tanto, lo que las Naciones Unidas pueden hacer en el campo del mantenimiento de la paz es ayudar a quienes disputan a realizar su deseo de paz o de tranquilidad. No les puede imponer tal deseo, ni mantenerlos en tal actitud. Pero si realmente lo quieren, la Organización les puede proporcionar una ayuda valiosa y tal vez esencial. Por ejemplo, es probable que la India y Paquistán hubiesen podido evitar el conflicto en Cachemira sin una operación de las Naciones Unidas, ya que las fuerzas locales están bien disciplinadas y favorablemente dispuestas hacia las políticas pacifistas de sus gobiernos. Pero debido a la presencia de los observadores de la Organización resulta mucho más fácil y seguro mantener la tranquilidad. De igual modo, si Egipto e Israel lo hubiesen deseado, habrían podido evitar, a partir de 1957, serios incidentes y la consecuente posibilidad de una guerra, sin la ayuda de una fuerza mediadora de las Naciones Unidas. Sin embargo, es poco dudoso que dicha Fuerza haya facilitado grandemente la obtención de esta meta. En el caso de Chipre desde 1964, parece casi seguro que si no hubiese mediado

la Fuerza de las Naciones Unidas se habrían producido serios enfrentamientos entre las dos comunidades, lo que habría llevado a la intervención de Turquía primero y de Grecia después.

Todo esto dista mucho de las "medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz" de que habla la Carta. Pero en ocasiones resulta difícil que los gobiernos individuales actúen en forma resuelta y eficaz aun contra las amenazas internas a su propia autoridad. En consecuencia, es improbable que en la actual sociedad internacional virtualmente todos los Estados combinen regularmente sus fuerzas en una causa común. Lo que han podido hacer durante la vida de las Naciones Unidas es autorizar ocasionalmente a la Organización para que ayude a disminuir o eliminar los conflictos armados. Tales operaciones de mantenimiento de la paz son de importancia secundaria, ya que dependen de una disposición previa para avanzar en dirección pacífica. Pero se puede reforzar la capacidad de las partes para actuar en este sentido, y la acción misma se puede encomendar a un tercero imparcial, como las Naciones Unidas, que deberá ocuparse del proceso de pacificación o de mantenimiento de la paz. De modo que la Organización sólo ofrece una contribución marginal a la seguridad, un incremento que en sí mismo es pequeño pero que las circunstancias del caso específico pueden investir de una importancia considerable y aun crucial. Es poco probable que las disputas en que las Naciones Unidas pueden desempeñar este papel impliquen directamente cuestiones de guerra y paz entre las superpotencias. Pero en cuanto a otros problemas no hay razón para esperar que el papel marginal de la Organización en el campo de la seguridad será menos valioso y apreciado durante la década de 1970 que en el pasado.