

# LAS NACIONES UNIDAS EN CRISIS: DOS VERSIONES

## I

JOHAN KAUFMANN  
*del Servicio Exterior Holandés*

TRES ACONTECIMIENTOS sobresalientes han dejado una clara impresión en las Naciones Unidas durante 1960. Son ellos: el aumento del número de miembros de 82 a 99, la "diplomacia en la cumbre" durante las primeras semanas de la XV sesión de la Asamblea General y el papel de las Naciones Unidas en el antiguo Congo Belga.

### *El aumento del número de miembros*

Entre el 20 de septiembre de 1960, fecha de apertura de la décimaquinta sesión de la Asamblea General, y el 7 de octubre del mismo año, 17 nuevos miembros fueron admitidos en las Naciones Unidas. Dieciséis de ellos, países africanos, el otro (Chipre) europeo. La cambiante posición del número de miembros resalta en el siguiente cuadro:

	<i>Número de miembros</i>	
	<i>1945</i>	<i>1960</i>
América:		
(Canadá, E.U.A. y Latinoamérica)	22	22
Europa Occidental:		
(Incluso Grecia y Turquía)	9	18
Grupo soviético	6	9
Grupo afro-asiático:		
Asia	8	20
África	3	25
Otros Estados	3	5

Resalta, pues, la importancia de los llamados bloques, aunque su solidaridad es frecuentemente artificial. La experiencia de la décimaquinta sesión de la Asamblea General ha confirmado que las pautas de votación no corresponden estrictamente a los grupos geográficos o políticos. La excepción es el Bloque Soviético, cuyos 9 miembros emiten, casi siempre, el mismo voto.

Es la votación la última etapa de un proceso, a veces largo y complicado, de actitudes definidas sobre cuestiones específicas y de esfuerzos recíprocos entre gobiernos y delegaciones (como agentes de los gobiernos), para modificar esas actitudes. El simple aumento de la potencia de votación de un grupo no predetermina por sí mismo la solución de ningún problema en lo particular. Sin embargo, el aumento del número de miembros hace creer que el grupo americano-europeo-occidental que manejaba a su gusto las decisiones de la Asamblea en 1945 —y que con las adiciones de otros estados también lo hacía en 1955—, es incapaz de hacer lo mismo en 1960, a menos que cuente con un buen número de miembros del grupo afro-asiático y poder así alcanzar una mayoría de las dos terceras partes, necesaria para las decisiones importantes. Por su parte, el grupo afro-asiático no alcanza por sí solo la mayoría requerida, pero son menos los que le faltan para alcanzar los deseados dos tercios de la Asamblea.

Debe suponerse, y realmente ya tenemos algunas muestras de ello, que el informal proceso del mutuo estira y afloja, siempre importante, se intensificará, dentro de los grupos, y entre los grupos. Presenciamos el corolario natural de una evolución gradual del proceso democrático, comparable a lo que se puede observar en los parlamentos nacionales o, en realidad, en las votaciones de cualquier grupo colegiado. No estoy, pues, de acuerdo con los comentarios sombríos, numerosos durante 1960, en los cuales los observadores europeos y americanos han apuntado la “decadente influencia” de Occidente, gracias al aumento del número de miembros de las Naciones Unidas.

La influencia occidental dependerá del grado en el cual se logre convencer, a los nuevos miembros, sobre ciertos puntos

de vista. Muchos puntos de vista existentes y muchas decisiones de las Naciones Unidas coinciden con la que podemos llamar —de modo genérico— “la posición occidental”. Mas la mayor parte de los nuevos miembros (aun simpatizantes o políticamente afines al Occidente) no desean que automáticamente se les sume a ella. Al Occidente corresponde, pues, demostrar convincentemente la rectitud de sus posiciones. Si no lo logra, habrá de cambiar algunas de sus posturas. No perjudicará automáticamente sus intereses con ello, pues las nuevas posiciones bien pueden ser mejores, aun desde el punto de vista occidental.

Por ejemplo: Los grandes países occidentales han impugnado, con éxito y durante varios años, el establecimiento de un fondo considerable de las Naciones Unidas para el fomento del capital. La Asamblea General adoptó una Resolución (1521 XV) por la cual decide “en principio” que debe establecerse un fondo de las Naciones Unidas para el fomento del capital. La decisión se fundó en que la mayor parte de los nuevos miembros eran países subdesarrollados deseosos de ver establecido dicho fondo. Algunos países occidentales votaron con la mayoría, pero no los mayores contribuyentes potenciales. La expresión “en principio” deja la más completa flexibilidad para llevar a la práctica dicha Resolución. Una prudente política occidental sería lo bastante hábil para proponer una forma y contenido que sirviere a los objetivos de los países menos desarrollados y que, al mismo tiempo, fuese compatible con los intereses occidentales.<sup>1</sup>

Una de las características de los países africanos, admitidos en 1960, fue no dar nada por sentado. Por ejemplo, aclararon en numerosas ocasiones que no era su deseo admitir como valor sobreentendido la “guerra fría”. En consecuencia, varios de los nuevos miembros, aunque políticamente afines a Occidente, votaron con los miembros neutralistas del grupo afroasiático, con el Bloque Soviético o bien con ambos a la vez.

Como en años anteriores, la Unión Soviética propuso a la XV Asamblea General el tema de “La representación de China en las Naciones Unidas”, con el objeto de que la representación fuera la de la China Continental en lugar de la llamada

China Nacionalista. Esta propuesta fue rechazada por el Comité General (comisión que determina los puntos de la agenda y asigna los distintos temas a las varias comisiones). A propuesta de los Estados Unidos, decidió también rechazar la petición de la URSS para incluir en el temario el referido punto.

Esto condujo a un prolongado debate en la sesión plenaria de la Asamblea General, donde se repitieron los bien conocidos puntos de vista a favor o en contra de la admisión de la China Continental. La delegación de Nepal propuso una enmienda a la resolución adoptada por la Comisión General, de acuerdo con la cual la Asamblea General accedería (en lugar de rechazarla) a la proposición de la URSS para incluir esta cuestión en la agenda. La mayor parte de los nuevos países africanos no habían participado en este debate y su actitud era desconocida, por lo que la votación era esperada con cierta ansiedad. En este caso particular, las discusiones informales no habían precisado de modo claro cómo votarían estos nuevos miembros. La enmienda de Nepal fue rechazada por 38 votos en contra, 24 a favor y 26 abstenciones: Malí, Nigeria y Senegal votaron a favor de una enmienda propuesta por Guinea para dar asiento a los representantes de China Continental excluyendo a los de China Nacionalista; el resto de los nuevos miembros se abstuvieron de votar sobre esta enmienda, así como sobre la resolución de la Comisión General.

#### *Diplomacia cumbre en las Naciones Unidas*

Durante la décimaquinta sesión —principalmente entre el 20 de septiembre, que fue la fecha de apertura, y el 15 de octubre, en que el Primer Ministro Jrushchov salió de Nueva York— aproximadamente 28 jefes de Estado o Gobierno y 61 ministros de Relaciones Exteriores u otras carteras estuvieron en Nueva York para asistir a la Asamblea General.

El movimiento para asistir a la XV sesión de la ONU por parte de los jefes de gobierno fue iniciado por el anuncio del Primer Ministro Jrushchov de que proyectaba encabezar la delegación soviética. Esto motivó las decisiones por parte de

los jefes de los gobiernos "neutralistas" como Ghana, Guinea, Indonesia, Yugoslavia, la RAU y Cuba de ir a Nueva York, a los que precedió un anuncio de que los líderes de los países del Bloque Soviético también asistirían. Los gobiernos occidentales reaccionaron con cautela; la palabra "propaganda" se escuchó con frecuencia y se atribuyó como el motivo del viaje del señor Jrushchov. No obstante, los jefes de cierto número de países occidentales, como lo son el Primer Ministro Diefenbaker, del Canadá, el Primer Ministro Menzies, de Australia y el Primer Ministro Macmillan, del Reino Unido, también emprendieron el viaje a Nueva York.

Los resultados fueron una publicidad sin precedentes para la sesión de la Asamblea General y para los hombres de estado asistentes; discursos más largos de lo normal; reuniones entre los jefes de Estado o Gobierno (dentro y fuera del edificio de la ONU) y un ambiente que ha sido descrito como el de un "circo", o como el de la más importante reunión internacional jamás habida.

No hay duda que esta reunión cumbre de las Naciones Unidas tuvo alguna relevancia; pero resulta por ahora muy difícil asignarle su valor preciso. Los líderes del mundo pudieron discutir numerosos problemas, con sólo hacer un corto viaje al lugar donde otro estadista había establecido su residencia. Comparadas con el aparato y ceremonial usuales en las visitas de los jefes de Estado cuando viajan de su país a otra capital, estas visitas resultaban, relativamente hablando, bastante informales. El presidente Eisenhower fue a Nueva York para hablar ante la ONU y para entrevistarse con algunos de esos hombres de Estado. El número total de esas juntas bilaterales es impresionante. A pesar de que los resultados concretos no han llegado a ser conocidos, puede suponerse que esos contactos personales han sido útiles.

Mas la presencia de todos estos estadistas en Nueva York tuvo un efecto retardatorio, no ya en el tráfico neoyorquino, sino también en los procedimientos de las Naciones Unidas. Si a esto añadimos el incremento en la membresía de la organización comprenderemos que el Secretariado trabajó bajo una presión excesiva e inusitada. Es extraordinario que los servi-

cios del Secretariado pudieran mantener su acostumbrado grado de alta eficiencia.

El Primer Ministro Jrushchov aprovechó su estancia para hacer una intensa propaganda a favor de tres importantes ponencias del Gobierno soviético: el desarme total, una declaración sobre la concesión de inmediata independencia a todas las colonias y la sustitución del Secretario General de la ONU por un triunvirato, integrado por un representante de cada uno de los tres grupos: las potencias occidentales, los países "socialistas" y los países neutralistas.

La proposición sobre el desarme no recibió mayor atención que la que probablemente hubiera recibido aun sin la presencia del señor Jrushchov. Estas proposiciones no se desviaron en lo esencial de las previamente hechas por la Unión Soviética, incluso en el discurso del señor Jrushchov ante la XIV sesión de la Asamblea General, en 1959. Uno de los principales problemas quedó pendiente: desarme y después control, como propuso la Unión Soviética; o bien desarme, aplicando simultáneamente las medidas necesarias para el control internacional.

La propuesta sobre la concesión de la independencia a todas las colonias tuvo mayor repercusión por la fuerza con que la presentó el señor Jrushchov. Vino después de propuestas similares originadas por algunos de los países recientemente independientes para estatuir fechas próximas de independencia para todos los territorios que aún permanecían sin gobierno propio. La declaración propuesta por el señor Jrushchov tuvo, pues, un claro efecto propagandístico.

En octubre tuvo lugar un largo y áspero debate sobre si la proposición soviética debería ser turnada a la Comisión Cuarta (que se ocupa de problemas sobre territorios no autónomos) tal y como lo deseaban las potencias occidentales, o si debería ser discutida en la sesión plenaria como lo proponía la Unión Soviética; creía con esto realzar la importancia del problema. Después de un enconado debate fue asignada a la sesión plenaria. Pero cuando esta proposición fue puesta a consideración en una etapa posterior de la primera parte de la XV sesión, no atrajo mucho la atención. El gran salón de la Asam-

blea General dio la impresión de vacío. Ocurrió un debate un tanto aburrido y la Unión Soviética hubo de retirar su propia resolución, así como sus enmiendas, ante una resolución alternativa propuesta por algunos de los países afro-asiáticos. Esta última resolución fue adoptada por una gran mayoría.

La tercera proposición, acerca de la reorganización de la Secretaría General, causó también poco efecto. La minoría en que se encuentran los ciudadanos de los países subdesarrollados y de los del Bloque Soviético en la Secretaría de la ONU, discutido con frecuencia en años anteriores en la Quinta Comisión (de presupuesto y administración), fue en esta ocasión un blanco prominente de las críticas soviéticas. Los países subdesarrollados no apoyaron la ponencia del señor Jrushchov de reemplazar al Secretario General por un triunvirato; menos aún su expresada oposición al actual Secretario General Hammarskjöld. Pero, con todo, no dejó de preocuparles el problema. Así, países como Ghana y Guinea propusieron, bajo la autoridad del Secretario General, una especie de triunvirato acorde con los lineamientos de la proposición soviética. El señor Hammarskjöld mismo, aun rechazando la proposición soviética en cuanto pondría fin al funcionamiento efectivo de la ONU, consultó en noviembre de 1960 a tres distinguidos expresidentes de la Asamblea General —Pearson del Canadá, Belaúnde del Perú y Wan Waithayakon de Tailandia— sobre una posible revisión de la estructura de la Secretaría General. De lo que concluimos que la violenta presentación personal que hizo el señor Jrushchov de su propuesta sobre la Secretaría tuvo efectos que deben atribuirse a su presencia en las Naciones Unidas.

### *El papel de la ONU en el Congo*

El 12 de julio de 1960 el Presidente de la República del Congo, Joseph Kasavubu, y el Primer Ministro, Patrice Lumumba, enviaron al Secretario General un cable que principiaba así: "El Gobierno de la República del Congo solicita urgentemente el despacho de ayuda militar de las Naciones

Unidas." La serie de acontecimientos que desde entonces se sucedieron han acaparado la atención mundial. La amplitud del papel adoptado por la ONU en el Congo, y las numerosas complicaciones que surgieron, motivaron una severa prueba para el aparato de la ONU, especialmente para el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Secretario General y su personal.

No es éste el lugar para adentrarnos en la trágica y embrollada historia del Congo desde su independencia, y de la intervención de las Naciones Unidas en ese infortunado y novel Estado. La situación legislativa se desarrolló en la siguiente forma: Por medio de tres resoluciones sucesivas, el Consejo de Seguridad autorizó al Secretario General para ayudar al Congo a restablecer la ley y el orden. Esto motivó el envío —bien conocido— de fuerzas militares y de grupos civiles al Congo. Apenas se inició el mes de septiembre de 1960 ocurrió un conflicto entre el Primer Ministro Lumumba y las Naciones Unidas, debido en gran parte a que el Secretario General se rehusó a proporcionarle las tropas necesarias para invadir la provincia de Katanga, donde el gobierno provincial presidido por el señor Tshombe se había separado del resto del Congo. De nuevo la cuestión llegó ante el Consejo de Seguridad, pero una resolución propuesta por Ceilán y Túnez fue vetada por la Unión Soviética. El problema fue objeto de una sesión de emergencia de la Asamblea General, de conformidad con la resolución llamada "Unión pro paz" (377-A, V), la cual permite transferir a la Asamblea General los problemas no resueltos por el Consejo de Seguridad. El procedimiento previsto por esta Resolución se usó durante la emergencia de Suez en 1956.

La sesión de emergencia concluyó con la adopción de una resolución auspiciada por 17 estados afro-asiáticos por 70 votos a favor, ninguno en contra y 11 abstenciones (el Bloque Soviético y la Unión Sur-africana). La resolución apoyó las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad; y en forma específica hizo un llamamiento a todos los países para que durante el tiempo que durase la asistencia de la ONU, abastecieran al Congo de armas u otra clase de material de guerra

o de personal militar únicamente a través de la Secretaría General. Se reveló, pues, la inquietud de la Asamblea General ante los informes de que la Unión Soviética había empezado a abastecer directamente al señor Lumumba con las armas necesarias para invadir Katanga.

Posteriormente, después de un largo debate, la Asamblea General decidió aprobar a la delegación del Congo designada por el señor Kasavubu. La votación —53 en favor de la resolución que aceptaba las credenciales expedidas por el señor Kasavubu, 24 en contra y 19 abstenciones— fue indicio de la profunda desavenencia que había surgido en la Asamblea desde que se adoptara la resolución de la sesión de emergencia. Esta honda división subsistía cuando en diciembre de 1960 la situación del Congo llegó de nuevo a ser discutida en la Asamblea.

Dos resoluciones fueron entonces debatidas: la una propuesta por Ceilán, Ghana, India, Iraq, Marruecos, la República Árabe Unida y Yugoslavia; la otra patrocinada por la Gran Bretaña y los Estados Unidos de Norteamérica. Ninguno de los dos proyectos de resolución obtuvo la mayoría de dos terceras partes requerida para que fuere aceptada. Un solo voto faltó a la resolución que auspiciaron los Estados Unidos y Gran Bretaña.

De este modo no hubo una nueva decisión de la Asamblea General y el Secretario General aclaró que la actuación de la ONU continuaría apoyándose sobre las tres resoluciones del Consejo de Seguridad y sobre la adoptada por la sesión de emergencia. Entre tanto, el Comité Asesor designado en agosto por el Secretario General e integrado por los Estados que habían aportado contingentes para integrar la fuerza de emergencia, había designado un Comité de Conciliación integrado por estados afro-asiáticos.

En febrero último, el Consejo de Seguridad adoptó una resolución que autorizaba a las Naciones Unidas a hacer uso de la fuerza, en caso imprescindible, para restablecer la paz y el orden en el Congo. Esta resolución fue apoyada por otros dos que adoptó la Asamblea, al reanudar en la primavera de 1961 su XV sesión ordinaria.

En cuanto al proceso de formación de las decisiones de las Naciones Unidas, ¿qué nos enseñan estos acontecimientos? En primer lugar, que el Consejo de Seguridad y el Secretario General pudieron actuar con gran rapidez. Los hechos se encargaron de refutar los temores de quienes creían que el Consejo de Seguridad había llegado a ser un órgano inservible, incapaz de actuar a causa del veto. Al mismo tiempo, el Secretario General y sus colaboradores pudieron formar, “de la nada”, una fuerza militar internacional. Todo esto fue posible gracias al acuerdo de las Grandes Potencias (excepto Francia, que miró con escepticismo la intervención de la ONU, aunque se abstuvo de ejercitar el derecho de veto).

El Secretario General y sus representantes en el Congo trataron de mantener una posición neutral para no apoyar a ninguna facción y, al mismo tiempo, para no atacar a ningún grupo. Las intervenciones externas quedaron proscritas, a la vez, por el Secretario General y por las resoluciones de la sesión de emergencia. En el siglo XIX, o aun antes de 1950, la actual situación habría provocado una guerra civil o internacional. La prohibición de la intervención externa en el Congo fue benéfica considerando que impidió un posible y peligroso conflicto entre las Grandes Potencias. Al mismo tiempo, prolongó el estado de división interna y la lucha entre las tribus y otros grupos congoleños. Bien diferente es esta situación de la que afrontan las Naciones Unidas en el Oriente Medio. Ahí la ONU tiene simplemente como tarea el mantener un armisticio e impedir conflictos de fronteras entre Israel y sus vecinos.

Una complicación especial en el papel que la ONU desempeña en el Congo proviene de la magnitud de sus obligaciones financieras: 60 millones de dólares para la segunda mitad de 1960 y, estimativamente, 135 millones para 1961. La fórmula adoptada por la Asamblea General —una combinación de cuotas y de contribuciones voluntarias— ha provocado más dificultades que el financiamiento de la fuerza de emergencia de las Naciones Unidas en el Oriente Medio. Un gran número —en verdad muy grande— de gobiernos rehusó pagar su parte, por razones políticas, financieras, o de

ambos tipos a la vez. La dificultosa situación financiera en que la Organización se encuentra pone de relieve el problema fundamental: si los miembros están en disposición de pagar el precio que la actuación de la ONU entraña para mantener la paz. El precio es alto, aunque resulta ínfimo en comparación con el costo de la guerra.

El efecto combinado del incremento de la membrecía, el papel desempeñado por la ONU en el Congo y el "impacto" de la diplomacia en la cumbre, ha llevado a las Naciones Unidas ante una encrucijada: o bien seguirá siendo un organismo cada vez más útil, o bien será víctima de las presiones políticas que desean hacer de ella un instrumento de política nacional; o bien, y lo que tal vez sería peor, que se sobrepase por completo a las Naciones Unidas en el desarrollo internacional.<sup>2</sup>

#### NOTAS

<sup>1</sup> Para el desenvolvimiento de esta y otras cuestiones aquí debatidas, puede verse el volumen *How United Nations Decisions are made*, cuya segunda edición deberá aparecer el próximo septiembre, editada por la casa Sijthoff, Leyde.

<sup>2</sup> Las opiniones del autor son las suyas en lo personal, y no necesariamente coinciden con la posición del Gobierno de los Países Bajos.