

LA NUEVA DIPLOMACIA EN LAS NACIONES UNIDAS

LINCOLN P. BLOOMFIELD
del Instituto Tecnológico de Massachusetts

I

SI ALGO HE APRENDIDO durante los numerosos años en los que he ejercido mi profesión, ha sido que a la gente situada en la vanguardia no le gusta ser aleccionada por tácticos de gabinete sobre cómo conducir la diplomacia cotidiana. Me aprendí la lección. No pretendo hablar detalladamente aquí sobre tácticas diplomáticas, si no para decir que, en mi opinión, el Embajador Stevenson parece hacer precisamente lo que se necesitaba, y que, además, lo está haciendo brillantemente. Siendo yo alguien que en el pasado insistía para que se adoptara su tipo de enfoque, estoy absolutamente encantado.

Sin embargo, si bien es cierto que el táctico de gabinete no tiene un papel verdadero, existe uno muy importante para el estratega de gabinete. Estoy empleando deliberadamente esos términos militares para hacer hincapié sobre la diferencia que media entre ellos. En la zona táctica la información es escasa, las presiones son enormes y los atareados funcionarios necesitan nuestro apoyo leal (aunque no incondicional) para efectuar el trabajo común en condiciones apremiantes. En la zona estratégica, sin embargo, son tantas las exigencias inagotables de la planeación, la visión estratégica y las conexiones históricas que sería inhumano esperar necesariamente de los hombres que están en las trincheras.

Por esto, un estudiante de política exterior puede atreverse a comentar de manera privada, o prácticamente privada, los sucesos ocurridos en las Naciones Unidas con la esperanza de proyectarlos sobre un fondo más amplio, y en todo caso enfocarlos sin las limitaciones al uso de la doctrina oficial para tales enseñanzas.

En sus dieciséis años de existencia, rara vez se han dicho sobre las Naciones Unidas cosas tan terribles y capitales. A nuestros amigos de la prensa siempre les ha gustado el papel de Casandra. Pero de repente les sobra compañía. Rara vez hubo en el pasado un contraste tan profundo entre las habituales expresiones de esperanza y confianza en las Naciones Unidas y los presagios sobre los tiempos revueltos con los que tendrían que enfrentarse, tanto las Naciones Unidas como los Estados Unidos. Tales presagios se cumplieron raramente, aunque conviene recordar que en algunos casos fueron ciertos. Conviene ampliar nuestra perspectiva histórica para recordar por lo menos tres periodos de la breve historia de la ONU, durante los cuales las probabilidades en su contra parecían aumentar simultáneamente y todos, menos unos cuantos optimistas empedernidos o profesionales, se unieron al coro de lamentaciones.

Una de esas crisis fue la primera "mañana siguiente". El año de 1946 fue un deslizamiento hacia la desilusión y para mediados de 1947 muchos soñadores habían abierto los ojos. El correspondiente malestar político fue intenso. Otro periodo de crisis fue la desconcertante primera mitad de 1950. Empezó con el abandono progresivo de la ONU por parte de los países comunistas y culminó con una guerra. Siguió entonces un periodo en el cual, entre otras cosas, la Unión Soviética trató lo mejor que pudo de "despersonalizar", en el sentido de Orwell, al Secretario General de las Naciones Unidas. Aunque sea un pobre consuelo histórico, la liquidación unilateral de Lie fue aún más completa que la de Hammarskjöld. El tercer periodo de crisis fue el más sutil, y el actual visto lúcidamente, es una prolongación del anterior. Hacia fines de 1955, observadores atentos de la Asamblea General, advirtieron que había indicios claros del final de la hegemonía americana y del principio de una nueva configuración política en la organización. Hacía dos años que había muerto Stalin, la Conferencia de Bandung había moldeado, dentro y fuera de las Naciones Unidas, los intereses de 29 naciones y la estrategia de los dos rivales era impedir la guerra por la amenaza nuclear. Tan es así que este mes hará cinco años

que el gobierno de los Estados Unidos expidió certificados de defunción sobre el tema general: "¿Dónde ha ido a dar la sobería americana sobre la ONU?" Desde 1955, pues, es justo decir que nada volverá a ser como antes.

Me he aventurado a echar esta ojeada retrospectiva, no porque menosprecie los problemas actuales, sino porque no son tan nuevos como se cree. Están arraigados en el pasado y, como siempre, el pasado algo puede enseñarnos algo sobre el presente y el futuro. Esta lucidez no es necesariamente tranquilizadora. Significa, sin embargo, que no podemos fingirnos demasiado sorprendidos y escandalizados por el reciente desenvolvimiento de las grandes líneas de la política internacional, que se ponen tan de manifiesto en las Naciones Unidas. Significa también que algunas de las mayores insensateces que se dicen sobre la ONU, se dijeron también antes con el mismo desenfado en lo que se refiere a los hechos y a la realidad.

Por lo dicho no deja de existir una ingente acumulación de problemas que conciernen a la diplomacia americana en las Naciones Unidas. El problema, como siempre, se encuentra en todos los niveles, desde la cumbre de la más amplia estrategia nacional, hasta en las trincheras y reductos donde la táctica gana o pierde la batalla. Lo que está sucediendo en las Naciones Unidas no es solamente un problema para el diplomático sobre el terreno y en su propio país, sino también para el elaborador de planes y el estratega quienes rara vez han podido integrar el sector de las Naciones Unidas en los demás esquemas de la política nacional.

Entre la multitud existente de problemas de esta índole, hay dos áreas de interés primordial: en primer lugar, el crecimiento casi tropical de la influencia política y parlamentaria de los Estados afroasiáticos; y en segundo lugar, la campaña llevada por el bloque soviético para reformar las Naciones Unidas de acuerdo con la imagen moscovita.

II

Siempre ha sido cierto el hecho de que el escenario diplomático de las Naciones Unidas sólo tiene algún sentido cuan-

do se relaciona explícitamente con hechos y fuerzas external al organismo en sí. Hay una conocida expresión, inmortalizada por Sir Gladwyn Jebb, según la cual la ONU es un espejo que refleja al mundo que le rodea y no se puede culpar al espejo de que la imagen reflejada sea fea. Estoy completamente convencido de que eso es verdad.

Existe sin embargo la queja de algunos europeos, como Sir Gladwyn, para quienes la relación entre las Naciones Unidas y el mundo exterior no es ni de lejos tan sencilla. Este punto de vista, cuando adopta una postura hipercrítica, le ha valido a las Naciones Unidas el ser acusadas de provocar desórdenes. Según esta doctrina, las Naciones Unidas, debido a su forma y a los prejuicios que les son inherentes, amplían en proporciones inamisibles los problemas del colonialismo. Por otro lado, este argumento incendiario no ha prevalecido ni en los Estados Unidos, ni en Escandinavia, ni en muchas otras partes. Más bien se cree que el cuidado y la presión de las Naciones Unidas, particularmente en las relaciones coloniales, no solamente es justa sino que mejora algunas situaciones que tendrían peores resultados si no fuesen controladas.

Este argumento no es meramente teórico. Si fuese cierto que el grupo afroasiático se vale de su posición casi mayoritaria para fomentar únicamente disturbios raciales y políticos en las colonias portuguesas y si creyésemos que Portugal intenta, mirando al futuro con inteligencia, prepararlas para que lleguen a autogobernarse, necesitaríamos volver a examinar nuestras propias premisas. Pero la evidencia es totalmente contraria y podemos concluir que pese a que los debates en las Naciones Unidas pueden alentar el desorden, las condiciones para tal desorden existían desde antes. Es posible que sin las Naciones Unidas, las potencias colonialistas habrían podido mantenerse un poco más en algunas áreas; más puede dudarse que el planteamiento básico del problema sea distinto.

El proceso revolucionario que se ha desarrollado en el antiguo hemisferio imperial del sur, nos ha legado una tremenda cantidad de problemas sobre cómo se establecerá una relación mutuamente satisfactoria y duradera entre las nue-

vas naciones y el orden, como nosotros lo concebimos. Los tipos de problemas involucrados en la transición de colonia a país independiente son familiares y algunos de ellos son discutidos en otra parte del programa. Pero los efectos diplomáticos de dicho proceso están ligados íntimamente al meollo de los problemas. Más aún, la tarea diplomática está ligada a las prioridades asignadas por los países directamente interesados según su propio punto de vista —y no según el nuestro— sobre estas prioridades.

Los países de los que hablamos comparten en grados distintos ciertas características generales: no son europeos, no son de raza blanca, son políticamente neutrales y anticolonialistas. He mencionado el problema colonial. Mucha gente le da una importancia igual al problema de la enorme desigualdad económica entre las naciones ricas y pobres. Hasta que este abismo no comience a colmarse no hay ninguna posibilidad de estabilidad entre las naciones involucradas, como tampoco puede haberla en los foros diplomáticos donde actúan. Sin duda alguna este asunto es de capital importancia y la diplomacia americana en las Naciones Unidas ha trabajado durante largos años a fin de contrarrestar nuestras actitudes negativas hacia el financiamiento multilateral del desarrollo económico, hacia un grado de estabilización internacional de los precios de las materias primas y hacia los problemas de la posesión extranjera y “ausentista” de los recursos.

Yo, por mi parte, le doy una importancia igual a la cuestión racial. Si las ciencias sociales tienen algo de decir sobre la diplomacia contemporánea, será sin duda en el campo de la incompreensión, las actitudes, las imágenes, las hostilidades y las frustraciones. En el fondo, George Kennan tiene razón al decir que una buena diplomacia necesita una sólida base doméstica. Mientras los Estados Unidos toleren el racismo en su casa, nuestras relaciones con las naciones habitadas por razas de color permanecerán inciertas y serán poco resistentes a las presiones.

La revolución que se extendió de Norte a Sur, por su naturaleza misma, plantea problemas de nacionalidad, de

evolución de las formas políticas, de relaciones regionales y de adopción de nuevas costumbres y sobre todo plantea problemas de dignidad y de orgullo que los representantes de las nuevas naciones han manifestado en el extranjero desde que los primeros agentes diplomáticos americanos se negaron a doblar la rodilla frente a potentados extranjeros.

Por cierto, si no existiesen las Naciones Unidas, esos tópicos se volverían el elemento vital de la política internacional de la mayor parte del mundo. Pero, puesto que existen las Naciones Unidas, se reúnen allí y constituyen como conjunto una nueva fuerza política, la cual por su número y su papel decisivo en la competencia Este-Oeste, pone a las potencias occidentales frente al mayor reto diplomático.

La nueva aritmética sale ahora a la luz. Lo que a ella se refiere es ya del dominio público. De diez que eran en la conferencia de San Francisco, los países del bloque afroasiático han llegado a ser cuarenta y seis (y pronto aumentarán). Los Estados africanos situados al Sur del Sahara han pasado de repente de dos a veinte. Añadiendo a Cuba y a veces a México, son casi la mitad. Por otra parte, el bloque soviético ha pasado de cinco a nueve, más Yugoslavia, y no se necesitaría más que nueve países para lograr los dos tercios cruciales y decisivos en la Asamblea General. Otro método usual de clasificar los países miembros es el de agrupar por un lado a todos los países subdesarrollados, es decir el grupo afroasiático, al que se añade casi toda América Latina. Aun sin el bloque soviético, esa mayoría hipotética controla los dos tercios de los votos y con el apoyo del bloque soviético controla totalmente la situación.

Sin embargo, aun no han existido esas combinaciones en la realidad. Pero la posibilidad de constituir una fuerza de voto proporciona la base concreta de la preocupación del Occidente respecto a su futura posición en la ONU. En realidad, se puede lograr que los números apoyen a uno u otro lado en un debate. Durante la última Asamblea General algunas votaciones hacían pensar que lo peor había finalmente ocurrido, si es que lo peor para los Estados Unidos es encontrarse en posición minoritaria. La resolución de los

neutrales de celebrar una conferencia cumbre venció la oposición de los Estados Unidos por 41 votos contra 37. La propuesta americana en favor de la ayuda a los refugiados árabes sólo logro 31 votos en su favor, 30 en contra y 15 abstenciones. Esa fue la primera vez que los Estados Unidos no lograron un éxito rotundo en un asunto en el cual cargaban con la mayoría de los gastos y luego perdieron por 10 votos contra 47 en la última resolución sobre los refugiados, con una referencia inaceptable sobre derecho de propiedad. Los Estados Unidos quedaron en minoría cuando se votó la propuesta de México para prohibir a los países que usaran sus territorios o sus recursos con el propósito de intervenir en la guerra civil cubana. Quedaron en minoría otra vez cuando se votó en una comisión un párrafo crucial de las resoluciones sobre Cuba. Tampoco pudieron llevar a cabo la proposición de financiar colectivamente la operación del Congo, a pesar de reducir la contribución de los países más pobres hasta en un 75 %: la medida sólo fue aceptada cuando la reducción llegó al 80 %.

La misma Asamblea General, sin embargo, puede demostrar el caso contrario. Quién podría pedir en verdad, dentro de un mundo pluralista, un apoyo más decisivo que el que recibieron los Estados Unidos en los siguientes votos: 62 contra 12 para rechazar las maniobras de propaganda de la Unión Soviética sobre desarme en la sesión plenaria; 54 contra 10 para lograr debates ordenados en vez de espectaculares en el incidente del RB-47; 53 contra 24 para obtener la entrada de la delegación de Kasavubu; 81 contra 9 para aprobar el presupuesto de 1961 contra el cual el bloque comunista hizo tantas objeciones; 61 contra 27 en una proposición sobre Cuba que bien podíamos aguantar (por cierto que eso fue mucho más de lo que teníamos derecho a esperar dadas las circunstancias), y 83 contra 11 en una resolución sobre el Congo en la cual el Secretario General pedía medidas efectivas en medio de los ataques soviéticos tanto contra él como contra el cargo en su presente forma.

Hay una tercera serie de votos, que es interesante por su ambigüedad. Aquí uno se acerca a la verdad sobre los inte-

reses divergentes dentro del bloque afroasiático y la movilidad creciente de las alineaciones en general, lo que refuerza la impresión de que el presente es tal vez una época en la que resulta difícil hacer predicciones políticas, ya sean optimistas o pesimistas. Los países afroasiáticos por sí solos no dominan en las decisiones parlamentarias, a pesar de que tanto el Este como el Oeste buscan su apoyo. En la votación de 41 contra 37, cuando hicieron su propuesta de Conferencia Cumbre, los comunistas se encontraban entre las 17 abstenciones. El llamado afroasiático para efectuar un referéndum en Argelia, tuvo 40 votos a favor y 40 en contra, lo que es un ejemplo maravilloso del equilibrio de las fuerzas involucradas. Una que otra vez el bloque falló al querer lograr una mayoría calificada o inclusive una mayoría simple sobre proposiciones tales como el romper relaciones con África del Sur, darle prioridad a Angola, o aplazar el debate sobre el Congo.

Claro está que los números no son todo. Las razones para ser pesimista aumentan con el golpe que recibieron los Estados Unidos de los africanos, a través del delegado de Nigeria, en el asunto del plan americano de ayuda a África. Las explicaciones difieren sobre su significado: ¿el gesto americano no habrá sido seguido de suficientes proposiciones concretas? ¿El delegado de Nigeria se mostró tan poco amable por voluntad propia? ¿O son vanas todas las proposiciones americanas sean o no sinceras, hasta que la tormenta se apacigüe? Aquí el estratega de gabinete puede solamente caer en las trampas de la ignorancia y del juicio posterior al hecho.

Pero una vez más el asunto tiene dos caras. Se cree que en la votación crucial del Consejo de Seguridad en las primeras horas del 21 de febrero, apoyando la operación de la ONU en el Congo y autorizando el uso de la fuerza si fuese necesario para impedir una guerra civil, la Unión Soviética cambió prácticamente a última hora de una esperada oposición a una abstención. La resolución, claro está, fue patrocinada por tres Estados afroasiáticos, y el episodio dio un aspecto dramático al dilema al que nos enfrentamos, tanto

nosotros como los soviéticos, ya que ambas fuerzas deben equilibrar la prelación de sus objetivos diplomáticos y ambas deben cortar las cuentas y sacar el saldo.

Un ciudadano cualquiera no puede menos que alabar la importante mejoría de la posición de los Estados Unidos frente a las nuevas naciones. Ya he mencionado el éxito que obtuvo en lo personal el Embajador Stevenson. El país entero está en deuda con él por su actuación para corregir las principales deficiencias tácticas de la diplomacia americana en Nueva York, al advertirlas. Pero también debería reconocerse la labor efectuada por los estrategas y los consejos políticos que sanearon la política americana de su defecto más agudo, y así la pusieron firmemente del lado de la igualdad racial y de la independencia inmediata. El apoyo americano para la investigación por parte de las Naciones Unidas de los desórdenes raciales en Angola tuvo un efecto apreciable, por lo menos pasajero, sobre la opinión neutral. Y con toda justicia deberíamos reconocer que otro paso decisivo fue dado cuando, en marzo de 1960, los Estados Unidos admitieron en el Consejo de Seguridad que la política sudafricana del "apartheid" tenía implicaciones que inferían en la paz y seguridad internacionales y por lo tanto constituía un asunto digno de la atención del Consejo.

III

Una de las razones que tiene el mundo occidental para ver con pesimismo el futuro de las Naciones Unidas, radica en la creciente irritación europea hacia las "mayorías" irresponsables que intervienen violentamente en asuntos que tradicionalmente no les incumben. El ataque virulento del general de Gaulle contra las Naciones Unidas parecía subrayar el creciente desinterés europeo. Algunos especialistas de la unidad occidental creen que los Estados Unidos deberán encarar una vez más la elección entre la Alianza Occidental y las molestias constantes del nacionalismo asiático y africano. Muchos aducirán ahora que las Naciones Unidas sólo pueden empeorar las relaciones dentro del bloque occidental sin poder, a la par, asegurar que éste ganará el

concurso de efímera e ineficaz popularidad frente a los soviéticos, dentro o fuera de la ONU.

Este razonamiento implica equivocaciones peligrosas. Para empezar, no hay nada nuevo acerca del problema europeo en las Naciones Unidas. Algunos de nuestros aliados de la Europa Occidental desconfiaban de las Naciones Unidas y temían su acción, particularmente en asuntos coloniales, mucho antes de que las nuevas naciones desarrollasen su actual fuerza política. Tanto antes como después de Suez, las mayorías en las Naciones se opusieron a lo que algunas naciones europeas consideraban ser un interés vital propio y el derecho de actuar sin interferencias en los asuntos coloniales. Sin tener que comprobar este análisis (lo que ya hice en otro lugar), creo que la solución final del debate colonial en su forma presente modificará hondamente las relaciones entre Europa y la ONU, lo mismo que transformará en conjunto las relaciones entre África y Europa. La prueba se encuentra en los matices que desde hace algunos años se pueden notar en lo que se refiere al asunto, entre los países de Europa Occidental. El espectro empezó con aquellos que menos simpatía sienten por la ONU y que están expuestos a perder más como consecuencia de su intervención en los asuntos coloniales. Se trata de Francia, de Portugal y de Bélgica. A lo dicho hay que añadir la nostalgia francesa por la perdida hegemonía de los días de la Sociedad de Naciones. En una posición intermedia estaba la Gran Bretaña, donde los partidos políticos estaban hondamente divididos sobre la política colonial de las Naciones Unidas, y ya hace tiempo las intenciones del Premier MacMillan de efectuar cambios, habían sido valuadas y tranquila pero irrevocablemente aceptadas. En el otro extremo estaban países como Holanda quien, si no fuese por el asunto de la Nueva Guinea Occidental, estaría planeando y actuando aún más positivamente en las Naciones Unidas en campos como el del desarrollo económico; Italia, mirando más allá del Mediterráneo, interesada en una era total y claramente post-colonial.

El fin del colonialismo en África no marcará el término de los problemas de la diplomacia occidental. Se puede pre-

decir que seguirán siendo numerosos y espinosos. Pero cuanto antes llegue este día, antes el Occidente, los Estados Unidos y las Naciones Unidas se hallarán liberados de una tara paralizadora. Una consecuencia previsible será la aceleración del proceso integrador en Europa. Esto, a su vez, podría concretar la idea que persiguen algunos europeos cuando miran al futuro: la de una Europa unida que tendría una vez más una voz poderosa y constructiva en el foro internacional.

Desde el punto de vista de la estrategia americana, merece la pena extenderse un poco sobre los problemas de la Alianza Occidental en las Naciones Unidas. La liquidación del problema colonial en su forma presente acercará más aún la Europa Occidental y los Estados Unidos en sus políticas dirigidas a otras partes del mundo. Habrá entonces en el mundo una comunidad de intereses bastante más apreciable que la de hoy. Pero hasta entonces, no podemos suponer que es posible "resolver" el problema de las diferencias entre los Estados Unidos y sus aliados, dentro o fuera de la ONU, aplicando a problemas mundiales las mismas ideas y planes coordinados estratégicos que sostienen los programas de la Alianza del Atlántico del Norte.

En una reciente reunión en Oslo, los Ministros de Asuntos Extranjeros de la OTAN, resolvieron hacer precisamente eso, reuniones de consulta más frecuentes, que siempre son benéficas. Pero eso no cambió el principio esencial implicado. La "raison d'être" de la OTAN se basa en un interés común en esa área, compartido, sin duda alguna, por sus miembros. Pero existe, al menos por ahora, una divergencia aguda de intereses en otras regiones, una divergencia que se debe en gran parte a la falta de consultas. La comunidad de intereses en el área del Atlántico del Norte no significa, ni mucho menos, que esos intereses sean compartidos en todas las demás áreas. El punto de vista francés sobre lo que está en juego en el Sudeste de Asia difiere radicalmente del americano; los ingleses piensan que nuestra política hacia China es infantil y nosotros suponemos que ellos son aún más ingenuos; los belgas nos consideran faltos de comprensión en el problema congolés y nosotros los vemos nostálgicos de lo irrea-

lizable; los portugueses nos creen desleales y estúpidos en el problema de Angola, mientras que los americanos les pagamos con la misma moneda.

Para entretejer la Alianza Occidental no existe una solución única ya sea dentro o fuera de las Naciones Unidas. La diplomacia puede suavizar las fricciones y, finalmente, la Comunidad Atlántica, al despojarse del colonialismo, sobrevivirá y florecerá. Pero la tarea de la política es doble: entretejer una alianza y al mismo tiempo sostener una política americana independiente para aquellas regiones donde tenemos la seguridad de llevar la política adecuada. Este dualismo no facilita la tarea de los diplomáticos americanos, aunque nadie ha pretendido que la diplomacia sea fácil.

¿Cómo podemos, de ser posible con nuestros aliados europeos, y si fuese necesario sin ellos, cómo podemos, repito, a través de la diplomacia en la ONU, detener las grandes fuerzas, a veces incontrolables, del nacionalismo y de la revolución social que conmueven al mundo y dominan la escena en las Naciones Unidas? Las respuestas definitivas están fuera del alcance de este ensayo. Pero el remedio que se propone no es nuevo. Si se le puede perdonar a un autor citarse a sí mismo puedo transcribir, sin modificación, lo que escribí hace tres años:

El éxito del Occidente para obtener el apoyo de esas naciones se ha vuelto cada vez más dependiente de la posición que las naciones occidentales adoptan en debates de importancia primordial para los pueblos de este "tercer mundo". Aquí no se trataba de debates sobre el capitalismo y el comunismo, o la unificación de Alemania, o la liberación de los satélites, sino de colonialismo, "autodeterminación", desarrollo económico y discriminación racial. De los 99 países miembros aproximadamente 63 por una razón u otra, consideran esos asuntos como si fueran de vital importancia y ponen a prueba, con creciente frecuencia, la buena fe de los Estados Unidos hacia ellos.*

* "The UN and National Security", *Foreign Affairs*, julio 1958, p. 599 (cifras puestas al día).

Que Selwyn Lloyd me haya citado por escrito compartiendo mi punto de vista me convence de que no soy el único en opinar así. Sin duda los Estados Unidos podrían contestar a estos requisitos políticos y adelantar sus intereses participando de manera intensa en los programas positivos de la ONU en lo que se refiere a asistencia técnica, acuerdos sobre derechos humanos, problemas raciales y búsqueda de mejores métodos para lograr una independencia rápida sin violencias. Ya se ha vuelto un cliché pedir tales medidas políticas. Pero al mismo tiempo, es peligroso esperar demasiado de ellas.

Este problema tiene un carácter especial que a menudo parece ser impenetrable, aun cuando se hagan esfuerzos gigantescos. La razón consiste en que el problema es fundamentalmente intratable. Podemos tener —cosa que no pongo en duda— la mejor voluntad del mundo, podemos incluso desarrollar una estrategia para estos fines y respaldarla con una política minuciosa: tendremos, sin embargo, que mejorar nuestra habilidad en el manejo de la política exterior. Aun así armados, nos esperan todo tipo de desengaños y de frustraciones. Pasará mucho tiempo antes de que se borren todas las huellas del resentimiento, el odio, la envidia, los malos recuerdos y el orgullo herido que yacen sin excepciones en el espíritu de los países nuevos o, mejor dicho, en el de sus dirigentes. Debemos aprender a aceptarlo y debemos concentrarnos ya sea a corto, medio o largo plazo, en mejorar las relaciones duraderas, basadas en intereses y empresas comunes y asumir cada vez más responsabilidades. Si de esta manera podemos ganar algunos concursos de popularidad, “*tant mieux*”.

Se sabe que el peligro para la mayoría de los nuevos países no es que se pongan en marcha hacia el comunismo, sino que se estanquen. Mientras las Naciones Unidas sean un lugar que les ofrezca un sentido educativo de su participación en los asuntos internacionales y les exponga los problemas de los demás y muestre las diferencias entre las acciones de los países libres y las de los Estados policíacos y, por encima de todo eso, si logramos dar un ejemplo con las soluciones de

nuestros asuntos internos (aprendiendo de paso a ser verdaderamente hospitalarios), entonces las Naciones Unidas pueden volverse un factor positivo en la estrategia americana en el difícil período que se avecina. Pero mientras no hagamos ninguna de esas cosas, o las hagamos mal o de mala gana, o si caemos en la vieja trampa de dejar la táctica imponerse a la estrategia en vez de lo contrario, entonces nuestros temores podrán convertirse en una cosa real. Sólo así pueden las Naciones Unidas transformarse en un verdadero peligro en lugar de lo que son ahora: la oportunidad para efectuar algunas cosas útiles y un reto a nuestra capacidad de triunfo.

Una de las piedras angulares de la política americana para las nuevas naciones, es la necesidad que tienen de nosotros, de nuestra técnica, de nuestro dinero, de nuestra idea de la libertad. El cuadro no está completo: los necesitamos tanto como ellos a nosotros y los necesitamos en y a través de las Naciones Unidas. A medida que empeora la guerra fría será más importante el papel de los países que no están afiliados a uno u otro lado. Y este es un argumento decisivo para mantener a estos países en una verdadera neutralidad. La planeación diplomática requiere la existencia de verdaderos neutrales llamados a desempeñar múltiples papeles en el arreglo pacífico de conflictos y en evitar que se vea amenazada la paz. Me doy plenamente cuenta de que este punto de vista se encuentra precisamente al extremo opuesto de lo que preconiza la Unión Soviética. Eso me lleva a otro gran conjunto de asuntos —la política soviética en la ONU— que viene a completar el triángulo.

IV

Es difícil abrir un periódico sin encontrarse con un editorial en el que se afirma que la Unión Soviética trata de destruir a las Naciones Unidas. El ataque soviético de 1960-61 nos conmovió. Sin embargo, no es totalmente exacto decir que los rusos quieren destruir a las Naciones Unidas. No creo ser demasiado exigente al pedir un análisis más preciso de la estrategia soviética, pues la diferencia entre la destrucción y el querer controlar, es crucial. Se puede decir,

que pese a todo, la Unión Soviética tiene más éxito por ahora en las Naciones Unidas del que antes tenía y que estima sus posibilidades de avance político, dentro y a través del organismo, cada vez más prometedoras. En esta última sesión, los soviéticos, según un estadista, recibieron el mayor número de votos que jamás hayan recibido para una proposición hecha por ellos, 29 a favor por 53 en contra: se trataba de convocar al Parlamento congolés en un plazo de 21 días. Moscú ha demostrado un nuevo interés por los puestos de la Secretaría. En el caso de la Agencia Internacional de Energía Atómica, el interés de los soviéticos por llenar la cuota que les corresponde es bastante anterior al interés que manifiestan por la ONU. Recientemente se ha notado una mejoría considerable en la calidad del personal soviético destinado a los empleos de la Secretaría. El mejoramiento de la posición de los soviéticos en la ONU sugiere una explicación más compleja que la que tontamente alegan algunos sobre la voluntad de destrucción sin motivo, explicando así las recientes maniobras soviéticas para cambiar la estructura del cargo de Secretario General.

La situación actual se entiende mejor cuando se proyecta en un ámbito más amplio. Esencialmente, la Unión Soviética aplica ahora en la ONU los mismos principios de poder y de organización que ha aplicado en los últimos años a *todas* las instituciones internacionales. Comenzando más o menos con el lanzamiento del Sputnik I, en octubre de 1957, los dirigentes soviéticos actúan abiertamente según su revisada evaluación de la ecuación mundial de poder e influencia. Esta revaloración estratégica trajo consigo la siguiente consecuencia política: los arreglos diplomáticos de ahí en adelante deberían reflejar la nueva ecuación. A partir de aquel momento, los soviéticos solicitaron la "paridad" cuando se trataba de un arreglo internacional, y esto sucedió en ocasiones importantes, anteriores a la exigencia de que las Naciones Unidas destituyeran a Hammarskjöld y convirtiesen el cargo de Secretario General en un triunvirato que representase al Occidente, al bloque comunista y a los neutrales y que necesitase la unanimidad para actuar.

El Comité Interespacial de la ONU se reunió durante un año sin participación del representante soviético (y de cuatro más), porque la formación del comité negociada en el otoño de 1958 no satisfacía a los rusos. El comité que le ha sucedido tampoco pudo adelantar sus labores por no haber reconocido como principio el liderato soviético en el campo espacial, nombrando presidente de una propuesta conferencia científica a un ruso, punto sobre el cual el Occidente no estuvo de acuerdo. El estancamiento de los esfuerzos para constituir el comité de desarme de la ONU fue resuelto elevando los miembros del comité a 99. Mientras, el Occidente hacía al mal tiempo buena cara, aceptando prácticamente el principio de paridad de los ministros de Asuntos Exteriores en el verano de 1959. Como consecuencia el Comité de Desarme, formado por 10 naciones, se reunió en Ginebra en la primavera de 1960, ofreció (sin por ello lograr nada positivo) la fórmula de cinco a cinco, situación totalmente diferente de las fórmulas tres-uno y cuatro-uno que prevalecieron en las negociaciones entre los ministros de Asuntos Exteriores desde el final de la guerra y de la relación cuatro-uno del Subcomité de Desarme de las Naciones Unidas en los años de 1950. Ahora los rusos han pedido una relación de cinco-cinco-cinco y sin duda alguna se llegará a un arreglo de compromiso.

Así pues, desde que se descubrió que "el viento sopla más bien del Este que del Oeste" como les gusta decir a los chinos comunistas, el principio de paridad se ha refilejado fielmente durante varios años en la política soviética. Pero como tantas otras tendencias hizo falta algo especial para darle un tono dramático. El Congo proporcionó tanto el requerido drama como la razón concluyente para que los soviéticos pidieran la extensión del principio de paridad hasta el cargo de Secretario General. Desde 1955, el Secretario General había sido prácticamente un poder diplomático independiente en el Medio Oriente. El proceso se aceleró durante y después de la crisis de Suez y los Estados Unidos entre otros estaban encantados al creer que elementos importantes de la política podían confiársele a Hammarskjöld. Pero tal vez

lo que acabó de impacientar a los marxistas no fue el Congo, sino Laos en su anterior inserción dentro de los problemas internacionales, cuando, por ejemplo, el Secretario General siguió el parecer de la Subcomisión del Consejo de Seguridad, y envió y mantuvo en el escenario "una presencia" bajo la forma de una sucesión de altos funcionarios de la Secretaría.

Sin embargo, la lógica interior de la doctrina soviética requería una revisión inevitable del cargo de Secretario General en cuanto que éste se estaba volviendo cada vez más una fuerza política dentro de la política internacional, para lograr de esta manera reflejar las "realidades" del poder mundial. El asunto hizo crisis en el Congo donde los rusos se dieron cuenta que no podía tolerar ya la posición de poder independiente alcanzado por Dag Hammarskjöld, lo que le permitió casi por primera vez frustrar un importante objetivo político de la Unión Soviética. La muerte de Lumumba proporcionó el arma y se anunció una política que indudablemente alcanzó en lo más hondo profundidades ideológicas.

No es ni remotamente nuevo lo que le declaró Nikita Jrushchov recientemente a Walter Lippmann, o sea, que si bien es posible que existan países neutrales, no hay hombres neutrales, y que nunca confiaría la seguridad de la Unión Soviética a un extranjero.* Máximo Litvinov solía decir que solamente un ángel podría mantenerse neutral pero no que no había ángeles. Ha sido siempre inconcebible que se entregue la seguridad de Rusia, sea soviética o comunista, en manos de un tercero. Los antecedentes históricos hacen aún más compleja la afirmación de que los rusos quieren destruir a la ONU. Eso le da también un sentido menos simple a la declaración más reciente de Jrushchov, quien dijo que para que las Naciones Unidas sean un medio eficaz en el arreglo de disputas internacionales, se decía hacer "un tratamiento con buenas medicinas" para impedir que se convirtiera en "un arma para imponer la voluntad de un pue-

* *New York Herald Tribune*, 17 de abril de 1961.

planes de compromiso siguiendo las recomendaciones que hiciera el Premier Nehru el otoño pasado, y que fracasaron. Es posible también que se adopte y que se tolere alguna fórmula para un sistema de gabinete o de diputados electos (reviviendo una vieja fórmula propuesta en Dumbarton Oaks) o creando comisiones asesoras más amplias, etc. Esencialmente, el plan para unos acuerdos aún limitados de control de los armamentos a los que se podría llegar en un futuro cercano, sería tal vez la inspección recíproca con la participación de alguna nación neutral (eso incidentalmente nos pone frente a la urgencia de lograr un adelanto técnico en satélites registradores y aparatos y sistemas de rastreo). Las naciones mismas tendrán que volver posiblemente a desempeñar un papel más activo en la investigación y la vigilancia de las disputas y tensiones que se produzcan entre ellas, como lo hizo la Sociedad de Naciones y también la ONU durante la administración de Lie.

Sin embargo, aun haciendo el mayor esfuerzo para ser razonables y para aceptar de una manera simbólica las realidades cambiantes del orden del poder internacional, el principio fundamental en cuestión no puede ser objeto de un compromiso. Es un principio de la tradición ética e intelectual de Occidente que los hombres puedan ser imparciales y justos al igual que las naciones. Las estructuras existentes de la jurisprudencia internacional atestiguan la verdad de esta convicción. Debemos, creo yo, mantenernos absolutamente firmes en nuestra negativa de aceptar la afirmación de Jrushchov sobre la inexistencia de hombres neutrales. Su aserción no debe ser aceptada como tampoco debe ser aceptada la sentencia poco provechosa del finado J. F. Dulles de que el neutralismo es inmoral. Mientras la fuerza parlamentaria esté de nuestro lado y no del de los rusos en este tipo de debates, debemos cuidar celosamente nuestra posición de guías en este intento por salir de la selva de las relaciones internacionales y reforzarla en todas las ocasiones y en todos los lugares donde el asentimiento soviético no sea forzoso y necesario.

V

Hay muchas más facetas en el problema diplomático de las Naciones Unidas que se podrían discutir de tenerse tiempo y espacio. Algo podría decirse sobre la utilidad —o falta de utilidad— de las Naciones Unidas como lugar para reuniones en la cumbre. La función dada a principios del otoño pasado fue superficialmente un tributo a la atracción que ejerce la diplomacia unilateral. Sin embargo, el espectáculo que ofrecen diez jefes de Estado, incluyendo a un rey, cincuenta y siete Ministros de Asuntos Exteriores y aproximadamente otros catorce Ministros de gabinete de distintas categorías, todos presentes compitiendo para atraer la atención del público, es bastante peligroso para las Naciones Unidas y para el tipo de tratados que deben lograrse entre los países y que son, si bien se mira, la meta de la diplomacia y el camino para aflojar la tensión internacional. Yo, por mi parte, creo que las Naciones Unidas pueden ser útiles para la diplomacia en la cumbre, si se la conduce seriamente y no en público, como de hecho *fue* conducida en parte durante este otoño, en Nueva York. El Consejo de Seguridad, según el artículo 28, puede tener juntas periódicas con la presencia de altas personalidades gubernamentales y está capacitada para llevar a cabo sesiones a puerta cerrada. Tal procedimiento no tiene precio cuando se detienen los contactos bilaterales y sigue siendo, sin embargo, importante mantener en contacto a los plenipotenciarios. Mas es obvio el peligro de utilizar a los 99 miembros de la Asamblea para esta delicada tarea.

VI

Hoy día no es nada fácil la tarea de los diplomáticos de los Estados Unidos en las Naciones Unidas. Si solíamos ser, como decía Dean Rusk, el niño gordo de la canoa, hemos adelgazado considerablemente. El poder se ha vuelto difuso y tiende a serlo aún más. Pero podemos cambiar la metáfora. En la medida en que la corpulencia política signifique un acuerdo con el *status quo*, nuestra meta final debería ser

tener rusos gordos y, eventualmente, chinos gordos. Pero el camino es largo y por ahora están ambos flacos y hambrientos como Casio. Nos puede reconfortar un poco su distinto grado de madurez y su creciente tensión interna; nos puede también satisfacer bastante la doctrina soviética enunciada por Jrushchov, el 6 de enero de este año, en la que parece abandonar las soluciones militares bajo el aspecto de lo que llamó guerras limitadas y termonucleares.

Sin embargo, eso no excluye un buen comodín en la baraja de la coexistencia pacífica, porque la misma doctrina respalda las manipulaciones comunistas en las guerras de liberación nacional. Para las Naciones Unidas eso puede significar solamente una serie de ambiguas, confusas y bochornosas situaciones de guerra civil, agresión indirecta, guerra de guerrillas, subversión y otras cosas por el estilo, todas capaces de desarrollarse en conflictos mayores cuyo arreglo necesitará el despliegue de la más alta labor diplomática sea bilateralmente, regionalmente o a través de las Naciones Unidas.

Hubo un momento en el que los Estados Unidos poseían lo mejor de ambos mundos. Gozaban serenamente la seguridad de que el orden habría de imponerse en el mundo, despacio, es cierto, pero con la convicción tranquilizadora de que ese progreso se haría a la manera americana, exceptuando tal vez a un puñado de rebeldes. Las cosas no son ya tan sencillas. Por una parte, no sabemos si las Naciones Unidas representa, como tantas otras cosas en la historia, un ciclo o una espiral la cual nos llevará a situaciones diplomáticas, militares e institucionales nuevas e imprevisibles. Las cosas han sido peores antes, si es que esto nos puede consolar, y todo está sujeto a cambios, incluyendo los programas para imponer a los demás un solo sistema. El partido no ha terminado aún.