

ENRIQUE KRAUZE

LA ONU DESDE LA PERSPECTIVA DE AMÉRICA LATINA

La justicia internacional debería procurarse siempre bajo el amparo de la ONU; y en ella, afirma Enrique Krauze, no hay que soslayar el papel desempeñado por el “bloque latino” y su relevancia para nuestro futuro.

CONOR CRUISE O'BRIEN, EL GRAN ESCRITOR IRLANDÉS QUE representó a su país ante las Naciones Unidas en el espinoso caso de la independencia del antiguo Congo Belga, recuerda en sus memorias un epigrama que escuchó en los primeros días de su arribo a la organización:

Si eres nuevo en esta escuela
aprende esto aunque te duela:
que un proyecto es desatino
si golpea al bloque latino.

“Buen consejo –agregaba O'Brien– por el cual me guié.”¹ El bloque latinoamericano, como se le conoció desde el principio, había tenido un peso tan notable como benigno en la gestación de las Naciones Unidas. A partir de la Conferencia de Chapultepec, llevada a cabo en la ciudad de México cuando aún estaban abiertos los frentes de la guerra (febrero-marzo de 1945), el bloque insistió, por ejemplo, en la necesidad de conformar un organismo regional sin detrimento del proyecto rooseveltiano de las Naciones Unidas. En su obra reciente, el *Act of Creation: the Founding of the United Nations*, Stephen C. Schlesinger da cuenta de los dolores de cabeza que el bloque latino (apoyado por el subsecretario de Estado Nelson Rockefeller) dio en su momento al secretario de Estado de Truman, Edward Stettinius, quien se oponía en principio a la consolidación de grupos regionales que, a su juicio, socavaban el sentido universal del proyecto. Stetti-

nus se equivocaba. “Los Estados de Latinoamérica le hicieron a Estados Unidos un inmenso favor en San Francisco, no sólo al hacer posible la coacción de leyes a nivel hemisférico, con un mínimo de interferencia de las Naciones Unidas, sino al darles una protección legal en el Artículo 51 para la posterior creación de la OTAN.” Al paso de los años, el mismísimo John Foster Dulles confesó a Rockefeller: “Te debo una disculpa. Si ustedes no lo hubieran hecho, tal vez nunca hubiéramos tenido OTAN.”²

El peso del bloque latinoamericano no se debía, por supuesto, a su importancia económica o militar, sino al número de sus integrantes, a la experiencia diplomática nada despreciable del conjunto, y a un factor invisible aún para los protagonistas de aquellas jornadas. Me refiero a la muy antigua vocación jurídica internacionalista de los países de raíz hispánica. Aún ahora, detrás de muchas posturas latinoamericanas en la ONU (y al margen de su acierto o pertinencia), se escuchan ecos de la rica tradición neoescolástica del siglo XVI español representada, entre otros, por el fraile dominico Francisco de Vitoria (1486?-1546), cuya idea de la humanidad, concebida como una persona moral que agrupa a todos los Estados sobre la base del derecho natu-

¹ Conor Cruise O'Brien, *Memoir: My Life and Times*, Poolbeg, 1998, p. 175.

² Stephen Schlesinger, *Act of creation: the founding of the United Nations*, Westview, 2003, p. 192.

ral, es uno de los fundamentos reconocidos del derecho internacional moderno. Los temas que ocuparon a Vitoria son tan cruciales ahora como lo fueron en el momento en que España se debatía sobre las responsabilidades morales y las implicaciones teológicas de la Conquista. Es fácil descartar estas reminiscencias como muestras de retraso, pero las preguntas que desvelaron a aquellos teólogos obsesionados con asegurar el carácter cristiano de la Conquista han vuelto a las primeras planas de los periódicos: ¿Cuándo es lícita una guerra? ¿Es legítimo el dominio y los títulos de propiedad emanados de ella? Vitoria vindicó los derechos originales de las sociedades indígenas a sus tierras, pero daba al menos dos razones para justificar una intervención armada en términos humanitarios: los sacrificios humanos y la censura a la predicación del Evangelio. Traducida libremente al siglo XXI, el genocidio y la opresión política le habrían parecido argumentos para validar una acción armada. Vale la pena releerlo: Vitoria es nuestro contemporáneo.³

Esa vieja tradición jurídica (que en Nueva España, por ejemplo, llevó a dictar leyes y a crear instituciones protectoras que atenuaron la condición de servidumbre, esclavitud y despojo de los indígenas, como no lo hizo la conquista británica en el norte de América y, después, la angloamericana en el ancho Oeste), se enriqueció, a partir de la segunda mitad del siglo XIX y a lo largo del XX, con la experiencia histórica misma de la región.

A pesar de que este conjunto de naciones nunca pudo —aunque lo soñó desde Bolívar— concretar el anhelo de una unión similar a la estadounidense, al verse como territorio real o potencial de disputa entre las potencias del siglo XIX (Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania y aun Japón), pudo desarrollar doctrinas cuyo carácter defensivo se volvió más acusado en la zona del Caribe, Centroamérica y México, donde los estadounidenses hicieron sentir innumerables veces su presencia, no sólo a través de sus empresas y representantes diplomáticos, sino de sus *marines*. De nueva cuenta, los temas que abundan en la prensa de nuestros días (cuestiones como la soberanía de los Estados, o las justificaciones, costos y peligros de las intervenciones militares) resultan familiares para el hispanoamericano mínimamente conocedor de la historia. No es casual que la región haya dado desde el siglo XIX juristas eminentes como los argentinos Carlos Calvo y Luis Drago o el mexicano Genaro Estrada, creadores de sendas doctrinas que llevan sus nombres y que, respectivamente, impidieron la ocupación militar de un país por



Ilustración: LETRAS LIBRES / Niña Fosforescente

motivos de deudas, determinaron la jurisdicción local en las disputas mercantiles y establecieron el principio de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados.⁴

Aquel remoto debate jurídico sobre la Conquista española y el cuerpo de doctrina defensiva internacionalista que se fue creando durante los siglos XIX y XX, para contrapesar el poderío de la potencia hegemónica regional, tuvieron un momento crucial de prueba en el caso cubano. Consumado el paso de Cuba al bloque soviético —que las voces liberales de América Latina venían anticipando desde hacía décadas, sin ser escuchadas por Washington, que apoyaba como siempre a sus “tiranos útiles”—, la Organización de Estados Americanos relevó al Consejo de Seguridad en la tarea de enfrentar el problema (como en el precedente guatemalteco de 1954 y la ocupación de la República Dominicana en 1965) y, con la sola excepción de México, se alineó con Estados Unidos. Esta aparente anomalía fue, en el fondo, un servicio más de un país del “bloque latino” a Estados Unidos, porque, al mantener relaciones con el régimen de Castro, además de evitar el estallido de guerrillas en su territorio, México mantendría abiertos los canales de comunicación y distensión a lo largo de la Guerra Fría.

En la década de los setenta y ochenta, el común denominador de la actuación latinoamericana en la ONU (con diferencias y matices) fue de una pertinaz aunque moderada discrepancia con los lineamientos estadounidenses. En los setenta, el tema de discordia ventilado en la ONU fue (como ahora, de nueva cuenta) el de la distribución mundial de la riqueza, y la disidencia de algunos países los llevó a alinearse con las posturas políticas de los países “no alineados” o a presionar a los países desarrollados a través del Grupo de “Los 77”. Los resultados de esa actitud (que también vuelve a repuntar en nuestros días, en las divergencias

³ Francisco de Vitoria, *Relecciones del estado, de los indios y del derecho de guerra*, edición e introducción de Antonio Gómez Robledo, México, Editorial Porrúa, 1974.

⁴ Norman Bailey, *Latin America in World Politics*, Nueva York, Walker and Co., 1967, pp. 136-7.

con Estados Unidos y Europa a propósito del comercio internacional) fueron pobres en beneficios prácticos pero riquísimos en retórica populista. En la década siguiente, el tema crucial fue la guerrilla centroamericana. Estados Unidos acentuó su política militar (a través del apoyo a la contrainsurgencia); por contraste, varios países de América Latina se unieron para presionar por la vía del diálogo entre las guerrillas y los gobiernos. Los protagonistas diplomáticos de aquel momento —los cancilleres del “Grupo Contadora”, por ejemplo— consideran, no sin razón, que sus esfuerzos de negociación, alentados por la ONU, contribuyeron al desenlace democrático en Nicaragua y El Salvador más que la política bélica de Reagan. El caso particular de El Salvador, la vía negociadora cosechó frutos tangibles y, llegado el momento de la transición (como en nuestros días ha ocurrido en el caso de Timor Oriental), la propia ONU tuvo un desempeño destacado: organizó las elecciones, proporcionó funcionarios de casilla, entrenó a la policía. Al sobrevenir la década de los noventa, la atención mundial se desvió hacia otros polos de conflicto: Iraq, los Balcanes, Ruanda. Pero el viejo bloque latinoamericano podía mirar hacia atrás con cierta satisfacción: tras medio siglo de participación en la ONU, los países del área parecían haber superado su viejo trasfondo tiránico (las dictaduras de derecha e izquierda), y en un marco de paz adoptaban continentalmente la democracia y la liberalización económica. Los dos paradigmas que habían guiado esa diplomacia —el legalismo y el carácter defensivo— habían mostrado su utilidad. Pero, ¿serían pertinentes para el siglo XXI?

Desde 1965, Daniel Cosío Villegas (que había presidido el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el ECO-SOC) había puesto ambos paradigmas en tela de juicio, al menos en el caso mexicano. En cuanto al primero, el legalismo, opinaba: “El ejercicio continuo de concebir y presentar jurídicamente sus intereses y opiniones ha contraído la consecuencia deplorable de una deformación profesional, o sea la incapacidad para darse cuenta de que ciertos problemas son de tal modo políticos, que resulta no ya irreal sino peligroso pretender enfocarlos mediante la exégesis jurídica.” Por otra parte, en cuanto a la obsesión defensiva, “el mexicano debía haberse preguntado hace tiempo, en la soledad de su recogimiento y no en la plaza pública, donde sólo se hace demagogia, por qué diablos Estados Unidos tiene que ser por fuerza enemigo de México”.⁵

Éste fue, justamente, el dilema de la diplomacia mexicana frente a la guerra de Iraq. Las encuestas de opinión pública y la gran mayoría de la clase política apoyó que la postura mexicana se alineara con la francesa. Lo hizo por apego a los dos paradigmas, pero sin reparar —como señalábamos algunos críticos minoritarios— en las posibles consecuencias prácticas que la postura mexicana podría tener para el futuro del Consejo de Seguridad de la ONU y para las complejíssimas relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. Guiado por el legalismo y los reflejos defensivos y antiestadounidenses que podían darle

puntos de popularidad, el gobierno de Fox se mostró renuente a apoyar la acción contra Hussein, decisión discutible pero explicable al fin y al cabo por las manifestaciones de repudio que, sin duda, habría tenido que enfrentar. Sin embargo, lo verdaderamente grave fue el acto innecesario y antidiplomático en que reveló *a posteriori* el sentido negativo del voto que eventualmente habría tenido que emitir. Quienes argumentamos a favor del voto no comulgábamos, por cierto, con la forma y los tiempos del ataque a Iraq, pero reconocíamos (como la representación francesa, en teoría) la continua violación de Hussein a las resoluciones de la ONU, y nos preocupaba que los intereses objetivos de México y hasta la suerte de decenas de millones de migrantes pudiesen salir perjudicados. Los enormes problemas que hoy enfrenta la ocupación de Iraq y el nuevo acercamiento de Estados Unidos al Consejo de Seguridad (cuando antes de la guerra había funcionarios estadounidenses que consideraban “irrelevante” a la ONU) parecerían validar a Francia y México, en el sentido de que había opciones mejores que la que finalmente se adoptó, pero el proceso sigue abierto y la discusión está lejos de haber culminado. Mientras tanto, las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos se han deteriorado.

En el ríspido debate sobre la postura mexicana en la guerra de Iraq, resaltó una convergencia: todos otorgaban a la ONU un papel preponderante en la vida internacional. ¿Cuál sería su postura ahora? Según el *Pew Global Attitudes Project*, en los meses posteriores a la guerra de Iraq las Naciones Unidas sufrieron una pérdida sustantiva de credibilidad a nivel mundial, al grado de que una muestra representativa de todas las regiones duda que la organización ejerza una “buena influencia”. La caída es vertical en cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (en Estados Unidos, de 72% a 43; Gran Bretaña de 78 a 41, Francia de 75 a 47, Rusia de 45 a 31), y es notable también en Italia, Alemania, Paquistán y el Brasil (que bajó del 45 al 33), y la opinión se mantuvo en “zona de desastre” respecto de Israel (24) y la Autoridad Nacional Palestina (18). Con todo, es improbable que en México los porcentajes hayan variado desde 2002, cuando un 63% de los encuestados manifestaba que la ONU ejercía una influencia “muy buena” o “buena”.⁶

Al menos en México, y seguramente en varios otros países del antiguo “bloque latino”, la ONU no sólo conserva su legitimidad sino que goza de buenos índices de credibilidad debido a los trabajos de sus agencias: el combate de la FAO a las hambrunas en África, el apoyo a la niñez en la UNICEF, la prevención y detección de epidemias globales por la OMS, los trabajos de la Comisión para Refugiados, el juicio al genocida Milosevic en el Tribunal Internacional para Crímenes de Guerra, las detecciones de la Agencia Internacional de Energía Atómica en Irán son, todos ellos, logros que no pasan inadvertidos en Latinoamérica, región que —significativamente— cumplió desde un principio con los tratados de no proliferación de armas nucleares y de la cual

5 Daniel Cosío Villegas, “La diplomacia latinoamericana en crisis”, en *Problemas de América*, México, Clío y El Colegio Nacional, 1997, pp. 356, 359.

6 *The Pew Research Center for The People & the Press. Views of a Changing World*, junio de 2003, pp. 1, 27, T49.

han salido un secretario general de la ONU (el peruano Javier Pérez de Cuéllar) y al menos dos Premios Nobel de la Paz (el argentino Adolfo Pérez Esquivel y el mexicano Alfonso García Robles). Las dudas no atañen tanto a la credibilidad como a la eficacia de la ONU (y en particular, del Consejo de Seguridad) para enfrentar los problemas del mundo actual.

La corriente legalista tiene sus propuestas: ampliar el Consejo de Seguridad, crear posiciones “semipermanentes” para países miembros que, sin tener poderío nuclear, dispongan de probada autoridad moral, y reglamentar el veto. Pero, ante los conflictos de hoy, el discurso legalista suena a veces insustancial. En las circunstancias actuales, por ejemplo, ha quedado claro el carácter relativo de la soberanía de los Estados, sobre todo de los que ejercen el genocidio contra sus propias poblaciones, atropellan los derechos humanos, no cumplen las resoluciones de la ONU o ponen en peligro el orden internacional. Frente a éstas y otras situaciones de riesgo, el propio Kofi Annan admitió recientemente la debilidad intrínseca de la ONU y propuso un fortalecimiento del Consejo en dos sentidos:

Es el papel del Consejo ponerle límites al uso de la fuerza. Nadie está autorizado para arrogarse el derecho de usarla unilateral y preventivamente [...] De manera inversa, frente a amenazas crecientes, los Estados deben tener la seguridad de que el Consejo tiene los medios de evaluación apropiados, de que puede emprender una acción colectiva y de que está dispuesto a actuar...⁷

En términos concretos, como apunta recientemente Madeleine Albright, la ONU podría organizar misiones de pacificación y resolución de conflictos mediante la contratación de fuerzas o coaliciones que impongan la voluntad colectiva (como ocurrió con la OTAN y Estados Unidos en Kosovo).⁸ Y quizá podría ir aún más lejos, como argumentó —en el debate reciente sobre la guerra de Iraq— un respetado escritor mexicano, Gabriel Zaid considera que “Las Naciones Unidas pueden ser el embrión de un gobierno mundial”:

Si las Naciones Unidas no pueden recurrir a las armas para imponer el cumplimiento de un acuerdo entre Estados, los acuerdos no comprometen sino la buena voluntad, mientras se tenga. Llamar a esto derecho internacional es un eufemismo, porque no hay fuerza pública mundial que obligue al cumplimiento de los acuerdos. Si no hay más disuasivo que el temor a las represalias de las otras partes contratantes, de hecho cada Estado se hace justicia por propia mano [...] [A menos de que] las Naciones Unidas intervengan con sus propias manos o le encarguen la intervención a las fuerzas de otros países que acepten el encargo.⁹

Zaid propone empezar con una intervención directa en Oriente Medio, y apunta incluso la posible destrucción global de las armas de destrucción masiva bajo la autoridad y vigilancia permanente de la ONU. Detrás de sus ideas está nada menos que la “Federación de Estados Libres” prevista por Emmanuel Kant en su famoso ensayo sobre “La paz perpetua” (1795). Kant, como se sabe, creía en la posibilidad del progreso moral de la humanidad, teoría que puede parecer no sólo utópica sino ingenua a la luz de las atrocidades del siglo XIX y XX, y de los atisbos destructivos del siglo que ha comenzado con los ataques de 11 de septiembre. Pero reelaborar la idea kantiana para nuestro tiempo puede no ser tan utópico como parece, si se toman en cuenta otros datos menos sombríos de la realidad internacional: la guerra —que todavía en 1914 enamoraba románticamente a toda la juventud europea— ha pasado de moda como ideal de vida no sólo en Europa sino en buena parte del planeta; salvo en amplias zonas y sectores del mundo islámico, y en ciertos enclaves africanos y asiáticos, el pacifismo y el respeto a los derechos humanos parecen hoy una vocación universal; cualquiera que conozca el pasado remoto y reciente de Europa, concederá que la propia Unión Europea es una novedad histórica impensable hace apenas medio siglo; lo mismo cabe afirmar del Tratado de Libre Comercio entre los dos *vecinos distantes* (Estados Unidos y México). Si a estos hechos se aúna el fin de la bipolaridad y el bajo riesgo de una confrontación atómica entre potencias, la idea kantiana comienza a parecer menos utópica. Se dirá que China es, como siempre, un misterio. Pero China ha contraído un virus benigno que Kant consideraba incompatible con la guerra: “el espíritu comercial se apodera tarde o temprano de los hombres” y es uno de los muchos factores que “la Naturaleza”, astuta y sutilmente, emplea para alcanzar a la larga “la paz perpetua”.¹⁰

Todos estos datos son alentadores, pero recuerdan la anécdota, del propio Kant, sobre un médico que no hacía sino consolar a su enfermo con el anuncio de próxima curación y el recuento diario de sus avances, a lo cual el enfermo responde: “¡Me estoy muriendo de mejoría!”¹¹ Cada quien sacará sus conclusiones, pero no es necesario compartir el optimismo kantiano para reconocer la voluntad de paz en amplias zonas del planeta, voluntad que la ONU puede no sólo salvaguardar simbólicamente sino imponer. Y si faltaran argumentos para la cooperación internacional, basta pensar que el combate al nuevo y temible virus del terrorismo fundamentalista requiere, por definición, de una estrategia planetaria.

“A la paz perpetua”. El título de su famoso ensayo —advierte Kant— proviene de una inscripción satírica que un hostelero holandés había puesto en su casa debajo de una pintura que representaba un cementerio.¹² Aquel “filósofo entretenido en soñar el dulce sueño de la paz” creía de verdad en una paz que no fuera la de los sepulcros. Nosotros no tenemos más alternativa que creerlo también. Creerlo y trabajar para alcanzarlo. —

7 Discurso ante las Naciones Unidas, *New York Times*, 24 de septiembre 2003.

8 Madeleine Albright, “Why the United Nations is indispensable”, *Foreign Policy*, septiembre-octubre, 2003.

9 Gabriel Zaid, “México en el Consejo de Seguridad: Hacia un gobierno mundial”, *Reforma*, 11-III-2003.

10 Emmanuel Kant, *La paz perpetua*, México, Porrúa, p. 234.

11 Emmanuel Kant, *Filosofía de la historia*, edición de Eugenio Ímaz, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 117.

12 Kant, *La paz perpetua*, op. cit., p. 215.