

## LA AMERICA LATINA Y LAS NACIONES UNIDAS

por ARTHUR P. WHITAKER, profesor de la Historia de la América latina, Universidad de Pennsylvania, Philadelphia (Conferencia dictada el 17 de julio de 1946, en el Aula Máxima de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia).

Mis cinco primeras conferencias, en las cuales hablé de las relaciones interamericanas, nos llevan de la mano al tema de ésta, la última de mi primera serie de seis conferencias, que es el papel de la América latina en la organización de las Naciones Unidas. Porque, como lo vimos en la conferencia del lunes, existe una relación muy estrecha entre la nueva organización mundial y el sistema interamericano, y los países hispanoamericanos tienen un papel de grande importancia tanto en aquélla como en éste.

Con el fin de orientarnos en el problema, empezamos con dos declaraciones hechas al fin del mes pasado por el distinguido estadista colombiano doctor Eduardo Zuleta Angel, cuya actuación en la Conferencia de San Francisco y la asamblea de Londres ha sido sobresaliente, y quien, según nos aseguran los periódicos, tendrá a su cargo la cartera de relaciones exteriores en el gobierno del presidente electo Mariano Ospina Pérez.

En primer lugar, el doctor Zuleta Angel afirma: "Colombia siempre ha estado, está y seguirá estando lista a prestar su cooperación en la organización de la defensa del hemisferio. Naturalmente, sobre la base de que el espíritu de solidaridad panamericano, que tan fielmente ha practicado, no implica en ningún momento menoscabo de la soberanía de ninguno de los países del hemisferio." Y luégo dice: "El papel principal de la América latina dentro de las Naciones Unidas es el de intervenir con la

gran fuerza que representan sus veinte votos en el sentido de que permanentemente se obedezcan y se cumplan la letra y el espíritu de la carta y se alcancen los nobles ideales que la organización persigue, según lo establecido en el preámbulo y en los artículos primero y segundo. Como es bien sabido fue la delegación de Colombia la que introdujo en la carta la cuestión de buena fe y por lo que respecta a esa delegación su misión esencial será la de contribuir por todos los medios a su alcance a que se proceda de buena fe dentro de la organización, que es lo esencial.”

Hé aquí los puntos principales de nuestro tema tales como éstos se desprenden de las declaraciones del doctor Zuleta Angel: la permanencia del sistema regional interamericano dentro de la organización mundial; la gran fuerza que representan los veinte votos latinoamericanos en ésta, y la devoción de estos países a los nobles ideales que ella persigue.

La relación entre estas dos organizaciones internacionales es más que una norma del derecho internacional, porque ha sido también un factor positivo en la política de los respectivos gobiernos latinoamericanos, a lo menos desde la publicación de las propuestas de Dumbarton Oaks en el otoño de 1944. Por ejemplo, en la Conferencia de Chapultepec estos gobiernos se esforzaron (y con bastante éxito) en reforzar el sistema interamericano con una vista hacia adelante a la conferencia de San Francisco; y en ésta su curso dependió en gran parte de las decisiones ya hechas en Chapultepec. Según lo afirmado en noviembre de 1945 por el entonces embajador del Ecuador en Washington, Galo Plaza Lasso, jefe de la delegación ecuatoriana en San Francisco, los veinte países latinoamericanos llegaron a esa conferencia unánimemente acordados en los puntos siguientes: “Que el futuro de todas las Américas es uno; que el destino de la América latina es el mismo que el de los Estados Unidos”, pero que “la seguridad regional ya no es suficiente para asegurar la paz del hemisferio”, y que consiguientemente la América latina “no debe hacer nada para contrarrestar la política de los Estados Unidos como potencia mundial.” Hasta aquí el embajador Galo Plaza. Visto así, el papel de la América latina en las Naciones Unidas no puede entenderse sino en relación con su papel en el sistema interamericano. Claro está que esto no significa una relación determinada, ni menos una dependencia. Al contrario, el campo ha quedado siempre abierto al libre arbitrio de cada nación americana, y el embajador ecuatoriano no hablaba sino

de la cooperación en ciertos casos, relacionados principalmente con los lazos entre los dos sistemas internacionales. En este punto podemos notar que el doctor Zuleta Angel aludía a un posible bloque de veinte votos latinoamericanos, y no a un bloque de veintidós votos panamericanos.

Ya hablamos antes de la conferencia de San Francisco, y por esto no debemos volver hoy a ocuparnos de los pormenores de ella. Sin embargo, quiero repetir que las delegaciones latinoamericanas tenían casi la mayoría de votos en la conferencia (veinte de un total de cuarenta y seis votos al principio, cuarenta y nueve al fin); que estaban acordes entre sí en que debían emplear su gran fuerza con discreción, y que por eso no votaron como bloque sino en tres casos, es decir: 1) La admisión de la Argentina a la conferencia con el fin de restaurar y mantener la solidaridad interamericana; 2) La defensa del sistema regional americano tal como éste quedó modificado por la conferencia de Chapultepec (y sobre todo por el Acta de Chapultepec, de origen colombiano; y 3) El veto de las grandes potencias.

Como ya saben ustedes, las delegaciones latinoamericanas, respaldadas por los Estados Unidos, ganaron por un knock-out en el primer caso (la admisión de la Argentina), pero se derrotaron, con las otras potencias menores, en el tercer caso (el del veto), en el cual los Estados Unidos lucharon contra ellas y al lado de las otras grandes potencias. En cuanto al tercer caso, al fin de un reñido debate se acordó una transacción, y los observadores no han podido ponerse de acuerdo en cuanto a cuál de los dos equipos ganó el partido. Algunos, entre ellos Ezequiel Padilla, insisten en que la América latina salió victoriosa. Al otro lado, hay muchos que opinan con Miguel Angel Campa, presidente de la Unión del Caribe, que la conferencia de San Francisco desató la mayor parte de lo que se hizo en la de Chapultepec. Por mi parte, yo me inclino a esta última opinión, pues aunque fuera cierto (según lo afirma Padilla) que el sistema todavía tiene el derecho de tomar una acción defensiva sin aprobación previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no cabe duda de que esta acción tiene que ser únicamente defensiva, contra la agresión armada ya emprendida, y no preventiva también, según lo explícitamente autorizado por el Acta de Chapultepec. La trascendencia de este punto para la cuestión argentina y la propuesta del Uruguay de noviembre del año pasado es evidente; volveré a ello más tarde.

Por lo demás, las delegaciones latinoamericanas en San Francisco no votaron en bloque; pero sí la mayoría de ellos se esforzó en modificar las proposiciones de Dumbarton Oaks en un sentido que era grato no solamente a las potencias menores sino también a los liberales en todos los países. El gran valor de su contribución fue señalado por el ministro de relaciones de Australia, Hebert Vere Evatt, quien se adelantó en la adopción de muchas de estas enmiendas. “Tal vez la obra más importante de esta conferencia —dijo— consiste en lo que han hecho las naciones pequeñas para liberalizar el texto de Dumbarton Oaks y hacerle más democrático. Y esto no habría podido realizarse sin la cooperación y la firmeza de muchas de estas naciones, entre las cuales se distinguieron las británicas y las de la América latina, con otras de Europa y del Cercano Oriente.”

Una vez completada y firmada la Carta de las Naciones Unidas, los gobiernos hispanoamericanos no tardaron en ratificarla y depositar sus ratificaciones en Washington, en conformidad con lo provisto en ella. El 24 de octubre el secretario de Estado Byrnes declaró formalmente que la carta ya entraba en vigencia en vista de que las cinco grandes potencias y la mayoría (es decir, veinticuatro) de las potencias menores había depositado sus ratificaciones de ella. De estas veinticuatro, nueve fueron latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Cuba, la República Dominicana, El Salvador, Haití, Nicaragua y Paraguay. Colombia la ratificó el mismo día, pero no habiendo depositado su ratificación todavía, no se incluyó entre este grupo. Es de notar que la Argentina no solamente se encontró dentro del grupo sino que ella se había apresurado a consolidar su duramente ganada posición dentro de las Naciones Unidas, depositando su ratificación el 24 de septiembre, fecha en que únicamente tres de los países hispanoamericanos (Brasil, la República Dominicana y Nicaragua) ya habían hecho lo mismo. Entre la promulgación de la carta el 24 de octubre y el fin del año, todos los demás gobiernos de esta región habían adherido a ella, siendo los últimos Honduras y el Uruguay, que depositaron sus ratificaciones el 17 y el 18 de diciembre, respectivamente.

Por esta fecha se iba preparando la primera reunión de la organización mundial en Londres, y la América latina tomaba parte activa en la obra. El doctor Zuleta Angel fue elegido presidente de la comisión preparatoria y por eso se hizo miembro ex officio del Comité Ejecutivo. En vista de sus consabidos méritos

y experiencia, su elección fue universalmente recibida con aplauso, siendo desde luego muy grato a los latinoamericanos, quienes hasta entonces habían quedado poco satisfechos con sus representación inadecuada en las dos importantes entidades en las cuales él ahora entraba a servir (la comisión preparatoria y el Comité Ejecutivo). Aun así su satisfacción no fue completa, y Cuba encabezó un esfuerzo (que no tuvo éxito) para ensanchar la participación latinoamericana en el Comité Ejecutivo. Estos primeros pasos en Londres ponían en evidencia otra vez la división provocada dentro de la familia interamericana, de resultados de la diferenciación entre las grandes potencias y las potencias menores. Un bloque de las últimas trató de invadir el secreto del Consejo de Seguridad por el medio de darle a la asamblea el derecho "en cualquier momento de consultar el registro de las reuniones particulares" del Consejo. Fueron los Estados Unidos los que encabezaron la resistencia de las grandes potencias contra este esfuerzo, que al otro lado fue respaldado por la mayoría de los delegados latinoamericanos, siendo uno de sus principales campeones Antonio Parra Velasco, del Ecuador, quien afirmó que "el pueblo de todo el mundo no tendrá confianza en el Consejo si este arreglo (del secreto inviolable) se mantiene". Es excusado agregar que las grandes potencias prevalecieron en esta contienda.

Sin embargo, por lo general parece que los delegados se contentaron con dejar a las tres grandes (la Unión Soviética, la Gran Bretaña, y los Estados Unidos) la alta política, mientras que ellos se esforzaron principalmente en obtener una representación adecuada en las agencias de las Naciones Unidas, sobre todo en el Consejo Económico y Social. Muchos de ellos creían que, una vez bien establecida la organización mundial, este Consejo adquiriría grande importancia, tal vez al par del mismo Consejo de Seguridad. Esta idea ya había sido formulada por un distinguido estadista del Brasil, José Macedo Soares, pocos días después de la publicación de las propuestas de Dumbarton Oaks en 1944, y había ido ganando terreno en la América latina desde entonces.

Es de notar también que en los preparativos de Londres los delegados hispanoamericanos acordaron entre sí que en la próxima conferencia interamericana (que debe efectuarse en Bogotá) se adoptaría un sistema de rotación para asegurar una representación adecuada en el Consejo Económico y Social para los varios intereses regionales de la América latina. En esto se evi-

dencia otra vez la relación entre la organización interamericana y la mundial.

En la primera reunión de la asamblea general (del 10 de enero al 15 de febrero de este año) y en la del Consejo de Seguridad (del 17 de enero al 16 de febrero), los latinoamericanos no tomaron una parte muy prominente en las acaloradas discusiones políticas, pero salieron muy bien en los arreglos que formaban una parte esencial de la obra de estas reuniones iniciales. El número de sus votos fue distinto en los dos cuerpos. En la asamblea, en la cual cada una de las Naciones Unidas tenía un voto, ellos constituyeron todavía casi la mayoría, a pesar del número siempre creciente de los miembros (20 en un total de 51). En el Consejo de Seguridad no tenían más que dos de los once puestos, México y el Brasil, habiendo sido elegido para dos de los seis sillones temporales, el primero hasta 1947 y el segundo hasta el año siguiente. Ya se está hablando de la nueva elección para reemplazar a México el año que viene, y según las informaciones parece probable que Colombia será elegida.

En los arreglos de la organización adoptados por la asamblea en su primera reunión, la América latina obtuvo una buena representación. Así, le tocaron una de las siete vicepresidencias de la asamblea (Venezuela) y dos de las seis presidencias de comités permanentes, es decir, la del Comité de Fideicomisaría (Uruguay) y la del Comité Jurídico (Panamá). Con esto, tenía la América latina tres de los catorce puestos en la importante Junta Ejecutiva de la Asamblea. En el Consejo Económico y Social, al cual tanto peso daba, se la asignó a ella cuatro de los 18 puestos (Chile, Colombia, Cuba y el Perú). Ya saben todos ustedes que el distinguido rector de esta Universidad, doctor Molina, regresó hace poco a Colombia de Nueva York, donde prestó brillante servicio en este Consejo. En la Corte Internacional de Justicia tenía cuatro de los quince miembros (Brasil, Chile, El Salvador y México); y en el sorteo de términos con que tuvo que empezar la corte, de estos cuatro, tres obtuvieron el término máximo de nueve años (hasta 1955), el cuarto un término de seis años, y ninguno el término mínimo de tres años. Uno de los cuatro fue el veterano panamericanista Alejandro Alvarez, de Chile.

De este modo, en la primera distribución de los puestos principales de la organización mundial, los Estados latinoamericanos que salieron con manos vacías fueron la Argentina, Bolivia, Costa Rica, la República Dominicana, el Ecuador, Guatemala, Haití,

Honduras y Nicaragua. Los que obtuvieron un puesto fueron Colombia, Cuba, El Salvador, Panamá, el Perú, Uruguay y Venezuela. Los que ganaron el número máximo de dos puestos eran el Brasil, Chile y México.

El cotejo de estos tres grupos nos enseña que la lista de los Estados latinoamericanos que alcanzaron uno o dos puestos se componía en gran parte de los países más grandes, mientras los que no ganaron ninguno eran, con una sola excepción, naciones pequeñas. La única excepción era la Argentina, que, después de su breve rehabilitación en la primavera de 1945, volvió a encontrarse por octubre en lo que podemos llamar la lista negra diplomática de Washington. Así, aunque la América latina en general salió victoriosa en este asunto, gracias al principio de la distribución de puestos sobre una base geográfica (un principio respaldado, entre otros, por la Unión Soviética), sin embargo dentro del grupo latinoamericano la distribución favoreció a los grandes países (cosa que por cierto no era nueva entonces en los círculos de las Naciones Unidas), más bien que seguir la vieja y bien establecida regla interamericana de la igualdad de todos los Estados, grandes y pequeños.

Que el papel de la América latina en las acaloradas discusiones de Londres fue relativamente secundario, no debe sorprendernos. Todos los más grandes problemas de esta índole tenían que ver con regiones no americanas (Irán, Grecia, Indonesia, Siria y Lebanon) o con cuestiones (como la de los refugiados) en las cuales la América latina no tenía un interés primordial. Esto no significa que sus delegados no participaron en las discusiones políticas, sino más bien que, cuando hablaban, sus voces relativamente débiles se anegaron por las más fuertes de representantes como Bevin, de la Gran Bretaña, y Vishinsky, de la Unión Soviética. De vez en cuando los latinoamericanos hasta encabezaron las discusiones de importantes cuestiones políticas. Así, fue Cuba la que propuso una declaración de los derechos internacionales del hombre, con el fin de dar a esta parte del estatuto la precisión y firmeza harto necesarias a ella. Y fue Panamá la que introdujo la resolución negando al régimen español de Franco la entrada a las Naciones Unidas. Sin embargo, la resolución cubana no se adoptó por la asamblea, y no hubo oposición ninguna a la de Panamá; el régimen franquista perdió el partido por cuarenta y cinco votos contra cero.

Igual que en la conferencia de San Francisco, los latinoamericanos en Londres a veces se pusieron al lado de los Estados Unidos, y en otras ocasiones se opusieron a ellos, sobre todo cuando se trataba de cuestiones de las potencias menores versus las grandes. Parece que los latinoamericanos pocas veces votaron en bloque, y muchas veces dieron pruebas de su independencia. En este punto, míster John Foster Dulles (miembro de la delegación norteamericana en Londres) parece haberse equivocado en su afirmación (hecha en Filadelfia en abril de este año) de que la delegación mexicana votaba constantemente con la Unión Soviética y contra los Estados Unidos. Según informaciones que yo considero autorizadas, la delegación mexicana, igual que la mayoría de las otras delegaciones latinoamericanas, votó algunas veces con la primera, y otras veces con los últimos, y siempre en conformidad con su propio criterio. Y debe hacerse constancia de que, más tarde, en la amarga discusión del caso de Irán que tuvo lugar en la sesión del Consejo de Seguridad en Nueva York, en marzo de este año, el miembro mexicano, el doctor Francisco Castilla Nájera, no solamente se opuso firmemente a la Unión Soviética, sino que se mostró francamente irritado con el proceder del miembro soviético, Andrei Gromyko. Además, hace unos pocos días, la prensa anunció que, en conexión con la discusión en el Consejo de la cuestión del veto, Castillo Nájera “por segunda vez, desde cuando es presidente del Consejo, se vio envuelto en un acalorado debate con Gromyko”.

Entre los problemas que afectaban de una manera directa a los países latinoamericanos hubo uno que se consideró oficialmente en la primera reunión de Londres (es decir, el de la Federación Mundial de Uniones de Trabajadores), y otra que algunos elementos se esforzaron, sin éxito, en llevar a la discusión en ella (es decir, la cuestión argentina). Un vigoroso esfuerzo, respaldado por la Unión Soviética, se hizo para dar a la mencionada Federación Mundial una posición especial en las Naciones Unidas, y hasta un puesto en la asamblea de ellas. En este asunto la opinión latinoamericana quedó hondamente dividida, pues la Confederación de Trabajadores Latinoamericanos, encabezada por Lombardo Toledano, y que forma parte de la Federación Mundial, tiene mucha influencia en algunos de estos países, mientras que en otros es poco apreciada por sus gobernantes.

En cuanto a la cuestión argentina, ésta no se consideró oficialmente en Londres, pero algunas organizaciones particulares



insistieron fuertemente en que la reunión la tomara en consideración con el fin de expulsar a la Argentina de las Naciones Unidas. Entre estas organizaciones particulares se encontraron la mencionada Federación Mundial; el Congreso de Organizaciones Industriales (Unión norteamericana de trabajadores), el cual publicó el 26 de enero de este año un libro de 168 páginas que vino a ser una denuncia muy fuerte del régimen platense; la revista semanal neoyorquina *La Nación*, que publicó el 2 de febrero un suplemento especial muy parecido al libro del mencionado congreso laborista y lo envió al Departamento de Estado en Washington; y, finalmente, un grupo de distinguidos argentinos anti-peronistas, quienes, quienes, sin nombrar a su propio país, enviaron a las Naciones Unidas una petición que evidentemente tenía el mismo propósito intervencionista que las otras representaciones que acabamos de mencionar.

Esta petición argentina reviste un interés especial en vista de la propuesta hecha en noviembre pasado por el gobierno del Uruguay en favor de la intervención multilateral interamericana, porque, mientras que la petición declaró que sus firmantes “creen en el panamericanismo”, al tiempo abogó fuertemente en pro de la intervención *universal* y de “relegar atrás a todos los movimientos regionalistas y de proclamar la preeminencia del organismo mundial sobre los meramente regionales”. Las razones con que se promovió esta proposición tenían bastante mérito, pero, en vista de su origen anti-peronista, el argumento no sólo recordó la línea seguida por Carlos Saavedra Lamas en las conferencias interamericanas de 1933 y 1936 sino también indicaba que en 1946 y por muchos años en adelante, la Argentina, bajo cualquier régimen, constituiría un obstáculo formidable a la ejecución de los planes adoptados en la conferencia de Chapultepec con el fin de fortalecer el sistema interamericano —y que la Argentina probablemente se valdría de su influencia en las Naciones Unidas para hacer efectiva su oposición. Y ¿quién puede dudar de que la influencia de la Argentina en las Naciones Unidas será grande?

Muchas respuestas pueden darse a la pregunta de por qué la reunión de Londres no vino a ocuparse de la cuestión argentina. Tal vez los Estados Unidos intervinieron en la decisión, aunque, por lo que yo sepa, el gobierno de Washington no ha hecho ninguna declaración sobre el asunto. Si en efecto tal intervención tuvo lugar, la explicación puede acaso encontrarse en la

actitud tomada por Washington en el algo análogo caso del régimen español de Franco. Sin embargo, la declaración del Departamento de Estado en este último caso confunde más bien que aclara el asunto; porque esta declaración (en contra de la intervención en España) se basó principalmente en la falta de pruebas de que el régimen de Franco constituya una amenaza a la paz internacional, mientras que en el famoso Libro Azul sobre la cuestión argentina, el Departamento sostenía que el régimen de Perón sí constituye tal amenaza, tanto por su mismo carácter fascista como por su formidable programa de armamentos militares.

Tal vez la solución de este rompecabezas se encuentra en el mismo Libro Azul, pues éste estaba en preparación mientras que el Consejo de Seguridad actuaba en Londres, y se publicó poco antes de la conclusión de la sesión del consejo. En vista de esto, tal vez no es exagerado el considerar el Libro Azul como una advertencia de que, en la opinión de Washington, la cuestión argentina no era apropiada para cualquier acción de parte de las Naciones Unidas, a lo menos todavía.

La cuestión de la imposición de sanciones me lleva de la mano al último punto de que me propongo hablar. Este es el hecho de que, en una de las importantes agencias de las Naciones Unidas, es decir, la junta militar, los gobiernos latinoamericanos, igual que las otras naciones menores, no tienen ninguna participación. Es cierto que ellos tienen amplia representación en la Junta Interamericana de Defensa, la cual puede, según el Estatuto de las Naciones Unidas, servir como una especie de sucursal regional de la Junta Militar Central. Pero el valor práctico de esto depende del desarrollo que se dará a la Junta Interamericana, que parece algo dudoso al presente, a pesar de todo lo que se ha dicho en estas últimas semanas sobre el proyecto de estructurar un sistema militar interamericano.

Mirando hacia atrás al período de poco más de un año desde cuando la naciente organización mundial se debatía en la conferencia de Chapultepec, se ve que los gobiernos latinoamericanos tomaron un hondo interés en ella desde un principio; que contribuyeron mucho a fortalecer su estatuto en un sentido democrático y liberal; y que han seguido tomando una parte activa e independiente en sus primeras reuniones. Al mismo tiempo, se ve que ellos entraron en ella con la esperanza de que, dentro de la armazón universal, el sistema regional interamericano sería con-

siderablemente reforzado. Es posible, pues, que la dirección futura de la política latinoamericana dependerá mucho del grado en que se realice esta expectativa. Sin embargo, en estos tiempos penosos e inciertos en que vivimos, es sumamente arriesgado adivinar la dirección que realmente será seguida por ella. Si se establecen condiciones estables y pacíficas en un futuro no demasiado lejano, tal vez la América latina en general vendrá a mirar a las Naciones Unidas como antes solían hacerlo con la Sociedad de las Naciones, es decir, como un contrapeso al sistema interamericano más bien que como un suplemento de él. El entusiasmo manifestado por los latinoamericanos por el sistema regional el año pasado tiene el aspecto de un estado de ánimo transitorio, debido principalmente a la incertidumbre y a otros aspectos de la situación mundial de entonces. La condición de los Estados Unidos como una de las grandes potencias, mientras todas las otras repúblicas americanas están en el grado de potencias menores, tiende a intensificar la división entre las dos Américas. Además, en la América latina existen fuertes tendencias económicas y sociales que podrían crear una más íntima comunidad de sentimientos e intereses con otras partes del mundo que con el vecino del norte.

El camino ya está abriéndose para un cambio en este sentido, porque el llamado *monopolio* norteamericano en esta parte del mundo, producto de la guerra, ya se acabó, y una competencia de las grandes potencias en la América latina, algo semejante a la que se vio antes de la guerra, ya viene desarrollándose.

Esto tiene grande importancia en cuanto a la organización de las Naciones Unidas en vista de los veinte votos latinoamericanos en la asamblea. Hace poco, las autoridades de Washington se esforzaron en evitar la apariencia de ser la cabeza de un bloque de veintiún votos americanos. No debemos olvidar la posibilidad de que veinte de estos votos, o muchos de ellos, podrían pronunciarse contra Washington. Esta situación se comprende muy bien allá y en mi opinión vendrá a constituir una nueva garantía del mantenimiento y desarrollo más amplio de la política del buen vecino si la restauración económica se realiza y la paz mundial se mantiene.