

ESTADOS UNIDOS/NACIONES UNIDAS

En la primera mitad del siglo xx los dirigentes estadounidenses proyectaron por dos veces ambiciosas instituciones de seguridad colectiva para resolver los conflictos internacionales. Pero tan pronto como quedaron concluidos, ambos proyectos se vieron saboteados, o transformados, desde dentro del propio Estados Unidos. La propuesta de Wilson de una Sociedad de Naciones se fue a pique por la oposición republicana en el Senado, y la idea que tenía Roosevelt de las Naciones Unidas fue abortada por el gobierno demócrata de su sucesor. La Administración de Truman, bajo la dirección de Dean Acheson, planteó un marco político totalmente diferente para gestionar la política mundial en la década de 1950. Sin retirarse de la ONU ni desmantelarla, ya que la institución mundial y sus distintas agencias cumplían funciones demasiado útiles para que Estados Unidos optara por una decisión tan radical, quedó relegada a un papel secundario, como instrumento auxiliar de la diplomacia estadounidense. Como dijo más tarde Dean Acheson, la ONU era «ciertamente una contribución estadounidense a un mundo atribulado, [pero] sobre mí, personalmente, no puede recaer ni la más ligera sospecha de paternidad»¹.

El hecho de que los dirigentes estadounidenses hubieran dejado de lado, ya a finales de la década de 1940, el proyecto de Roosevelt para la ONU, no fue inmediatamente percibido. De hecho, esa mutación se completó con lo que aparentemente fue un triunfo para Washington que logró movilizar la ONU en su propio beneficio: el respaldo a la intervención occidental en la guerra civil de Corea. Pero para entonces la ONU había sido ya abandonada como vehículo de expresión del dominio global estadounidense, degradada y envuelta en un marco estratégico e institucional ajeno al designio inicial de Roosevelt. Durante la década de 1960 la ONU era considerada en Washington como un instrumento no sólo secundario sino en cierta forma incómodo, desde el momento en que las antiguas colonias europeas y otros Estados se organizaron en el Movimiento de Países No Alineados y utilizaron la Asamblea General como plataforma para airear posiciones muy distintas a las del Departamento de Estado, lo que llevó a Acheson a declarar públicamente que «las

¹ Véase Robert BEISNER, «Wrong from the Beginning», *Weekly Standard*, 17 de marzo de 2003.

votaciones en las Naciones Unidas significan menos que nada»². En privado, la opinión de Acheson sobre la organización era bastante más ácida. Con el desdén propio de un *wasp* hacia el funcionario nacido en Rusia que fungía como ingeniero técnico enciclopédico de la Administración de Roosevelt en la ONU, se refería a ésta como «la madriguera de esa rata de Leo Pasvolsky»³.

Pasvolsky ha quedado olvidado hace mucho tiempo, y también el largo cónclave de dos meses en el que quedó formalmente constituida la ONU. Existe una enorme literatura en inglés sobre Versalles, y también bastante amplia sobre el congreso de Viena; mucha gente ha oído hablar de los tratados de Westfalia; pero ¿y San Francisco? La conferencia que aprobó la Carta fundacional de la ONU y la estructura de propia organización ha quedado en gran medida olvidada en el mundo anglo-estadounidense. Si el gran triunfo de Austria en la posguerra ha sido convencer al mundo de que Hitler era alemán y Beethoven austríaco, los conservadores estadounidenses han alcanzado un éxito similar persuadiendo a muchos de sus conciudadanos de que la ONU había sido el producto de una conspiración extranjera. El libro *Act of Creation* de Stephen Schlesinger nos recuerda con vívidos detalles que la ONU fue tan estadounidense en cuanto a su concepción y construcción como el propio San Francisco⁴. Es el primer trabajo académico razonable sobre lo que realmente sucedió allí entre el 25 de abril y el 25 de junio de 1945, algo que había permanecido envuelto en el silencio durante cinco décadas, aun en el enorme y muy diverso mundo académico de Estados Unidos.

Si la Conferencia de San Francisco no ha suscitado mucha investigación es en parte porque gran cantidad de las decisiones clave para la nueva institución habían sido ya acordadas entre las grandes potencias en la conferencia de Dumbarton Oaks en septiembre de 1944 y en Yalta en febrero de 1945. Pero como consecuencia de esa desatención no existe ningún estudio en profundidad de todo el proceso de constitución de la ONU, desde los primeros planes de Roosevelt para el mundo de posguerra hasta la propia Conferencia de San Francisco. Schlesinger nos ofrece ahora un estudio realmente exhaustivo –aunque hay algunas lagunas– de lo que sucedió en California, pero en lo demás su libro es un trabajo en cierto sentido superficial, carente de cualquier perspectiva histórica real sobre los cálculos de las grandes potencias que dieron lugar a la ONU. En ese sentido, no se puede comparar con el clásico estudio de Robert Hilderbrand sobre las negociaciones de Dumbarton Oaks⁵. Análisis más generales de la planificación estadounidense durante la guerra no han atendido mucho al papel de la ONU en la estrategia de Roosevelt. *The Politics of War* de Gabriel Kolko, publicado hace casi cuarenta años, sigue siendo, pues, la guía indispensable, y casi la única completa, de todo el panorama.

² Douglas BRINKLEY, *Dean Acheson. The Cold War Years, 1953-1971*, New Haven, 1992, p. 304.

³ R. Beisner, «Wrong from the Beginning», cit. Pasvolsky, violentamente antibolchevique, se vanagloriaba de haber debatido con Trotski en Nueva York en 1916.

⁴ Stephen SCHLESINGER, *Act of Creation: The Founding of the United Nations*, Boulder, 2003.

⁵ Robert HILDERBRAND, *Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, Chapel Hill, 1990.

El expansionismo de FDR

Roosevelt estaba muy bien preparado para desarrollar la gran estrategia requerida por Estados Unidos, una vez que quedó claro que la batalla de Stalingrado había decidido el resultado militar de la Segunda Guerra Mundial. Fascinado por la política internacional desde su juventud, había estudiado con entusiasmo a Mahan en el instituto y había acumulado una gran biblioteca personal de libros sobre la guerra naval mientras estudiaba en Harvard. Gran admirador de su primo lejano Theodore Roosevelt, tío de su mujer Eleanor, FDR siguió muy conscientemente las huellas de su pariente, declaradamente expansionistas. Su carrera política comenzó con lo que, para un estadounidense de su generación, era una escuela crucial de estrategia militar: el Departamento de Marina, del que fue nombrado secretario adjunto en 1912, impulsando la construcción de una flota capaz de rivalizar con la británica. En 1914 preconizó una guerra total con México para «acabar con el desbarajuste político» originado por la Revolución Mexicana. Aquel mismo año declaró: «Nuestra defensa nacional debe extenderse a todo el hemisferio occidental, debe adentrarse 2.000 km en el océano, debe englobar a Filipinas y llegar allí donde llega nuestro comercio»⁶. Oponiéndose con desdén a su superior, el secretario de Marina Daniels, un pacífico metodista de Carolina del Norte, hizo cuanto pudo por empujar a Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial.

Al terminar la guerra Roosevelt respaldó a Wilson en la cuestión de la Sociedad de Naciones, pero también –tomando posiciones para configurar el pensamiento del Partido Demócrata sobre política exterior– se esforzó por potenciar el poderío militar estadounidense. Una vez instalado en la presidencia, envió a Sumner Welles para aplastar la revolución de 1933 e instalar la dictadura de Batista en Cuba, amparó a clientes como Somoza en Nicaragua y –muy consciente de la necesidad de los votos católicos– ayudó a Franco mediante el embargo de armas a la República española durante la guerra civil. El fascismo no significaba para él terror. Las relaciones con Mussolini eran excelentes, y el régimen de Vichy, un socio diplomático normal. Aunque se resistió a ofrecer cobijo a los refugiados judíos, FDR veía en la Alemania nazi el resurgimiento de una amenaza expansionista, al igual que Churchill, quien también había servido en la Armada durante la Primera Guerra Mundial. Por eso, una vez que estalló la guerra en Europa, y antes incluso de que Estados Unidos hubiera entrado en ella, la Administración de Roosevelt estaba ya diseñando un nuevo mundo, dirigido por Estados Unidos, para cuando acabara.

Cualquier gran proyecto para el dominio global estadounidense tenía que resolver un problema fundamental: reestructurar la política doméstica estadounidense para adecuarla a ese papel protagonista en el exterior. Wilson

⁶ Robert DALLEK, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Nueva York, 1979, p. 9.

había sido derrotado en ese desafío, pero la configuración de las fuerzas políticas estadounidenses se había modificado al final de la década de 1930. En primer lugar, los sectores dominantes de la clase empresarial se inclinaban ahora abrumadoramente hacia la idea del liderazgo global. El ascenso de Wilkie entre los republicanos y la candidatura de Dewey contra Roosevelt (asesorado por John Foster Dulles) durante la guerra demostraba el nuevo consenso, al igual que el importante grupo de republicanos presentes en la propia Administración de Roosevelt, entre ellos Stimson, Lovett y McCloy. Lo que esa coalición bipartidaria del gran capital quería de Roosevelt era una garantía de que la expansión internacional estaría en buenas manos desde el punto de vista de los negocios estadounidenses. En esa coalición el matiz internacionalista representado por el vicepresidente Henry Wallace se juzgaba poco liberal, por lo que Roosevelt se deshizo de él y propuso para la vicepresidencia a Harry Truman, un hombre que difícilmente podía molestar a los conservadores⁷.

Pero el aislacionismo seguía muy vivo y había un peligro real de que, una vez acabada la guerra, la opinión pública presionara para que Estados Unidos se concentrara en la resolución de sus propios problemas internos. La coalición de la clase empresarial necesitaba que Roosevelt presentara una propuesta creíble, con un potente mensaje «moral» como el que debe tener cualquier política de masas capaz de movilizar a millones de personas de forma prolongada. Roosevelt debía esforzarse para que la opinión pública estadounidense entendiera de forma idealista su propuesta de Naciones Unidas, sin comprometer en modo alguno las tareas de un Estado volcado en la política del poder global y la expansión internacional del capitalismo estadounidense. En los años de guerra no había en la cultura política local muchos hilos disponibles con los que tejer el necesario estandarte interno para que la nación asumiera el liderazgo mundial, aparte de una variante actualizada del internacionalismo wilsoniano. Críticos posteriores de las jaculatorias de Roosevelt sobre las Naciones Unidas habrían preferido una sustancia moral diferente: no el etéreo llamamiento ético a la construcción de un nuevo orden mundial, supuestamente pacífico, sino el más terrenal de un vigoroso anticomunismo. Pero durante la guerra, cuando la alianza militar y diplomática con la Unión Soviética parecía un factor esencial de la victoria, ésa no era una opción a la que pudiera recurrir Roosevelt.

Una vez puesta a la tarea, la Administración de Roosevelt llegó a una conclusión fundamental: que las instituciones internacionales podían servir para avanzar simultáneamente en dos direcciones radicalmente distintas: una de ellas era la de la política popular de masas, tanto en el propio Estados Unidos como internacionalmente; ésa sería la faceta inspiradora ética, que ofrecería la promesa de un mundo mejor. Pero al mismo tiempo la cara interna de la organización se podría configurar de una forma

⁷ *Ibid.*, pp. 482-483.

totalmente diferente e incluso opuesta, como marco para la política de poder de la potencia hegemónica. Además –y ésa fue la clave para el éxito en la creación de la ONU– no tenía por qué haber tensión entre ambas: la máscara moralista podía ocultar y reforzar la fisonomía interna de la institución. Lejos de intentar escapar con él de la realidad de la política de gran potencia, el plan de Roosevelt para la ONU era su forma de afrontarla y llevarla a cabo.

Un directorio de grandes potencias

Desde un principio, Roosevelt estaba decidido a envolver en las banderas wilsonianas una estructura interna basada en la dictadura de un puñado de grandes potencias. En este aspecto nunca vaciló. La nueva organización concedería un poder mínimo a los miembros ordinarios de la Asamblea General, a diferencia de lo que sucedía en la Sociedad de Naciones. Hasta un «comité ejecutivo» más restringido, en el que participaran grandes potencias y otros Estados miembros, era para Roosevelt algo demasiado abierto. Todo el poder ejecutivo debía quedar concentrado en manos de unos pocos Estados permanentes. El principal problema que se planteaba era cómo asegurar en ese directorio el dominio de Estados Unidos.

Roosevelt tenía que convencer a Churchill y Stalin. En muchos sentidos sus problemas con Stalin sobre la nueva estructura eran más fáciles de resolver que los que planteaba Churchill. En un primer momento, Roosevelt concibió el directorio de posguerra como una triarquía formada por Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética; o como dice mordazmente Hildebrand, una versión moderna del *Dreikaiserbund* de los tiempos de Bismarck. Esta idea, cuando se la presentaron en Teherán, le pareció muy conveniente a Stalin, pero, a medida que se aproximaba la victoria, Roosevelt hablaba cada vez más del noble objetivo de reunir a los pueblos de la tierra en una asamblea común, algo que no entusiasmaba precisamente al jerarca soviético. Sus prioridades eran esencialmente locales y prácticas: estaba decidido a que el resultado de la guerra proporcionara acuerdos absolutamente fiables para la seguridad geopolítica de la URSS, y ahora tenía razones para temer que su socio se estuviera olvidando de los acuerdos ya alcanzados, ya que cuando se diseñó la ONU en Dumbarton Oaks, como apunta Hildebrand, «los estadounidenses habían dejado de lado el regionalismo, principio con el que el Kremlin esperaba conseguir autoridad sobre sus vecinos más próximos, en favor de un planteamiento universalista que podía dar lugar a que Occidente se inmiscuyera en la esfera soviética»⁸.

Al percibir este cambio, Stalin se esforzó por asegurar que la nueva institución global fuera diseñada de forma que no se pudiera utilizar como

⁸ R. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks*, cit., p. 215.

instrumento para coaligar Estados contra la URSS. Hubo evidentes dificultades para proporcionar tales salvaguardias a Moscú, ya que Stalin podía ver que en la nueva organización habría una multitud de Estados del hemisferio occidental, bajo control estadounidense, y otros tantos del Imperio británico, bajo control del Reino Unido, por lo que la URSS podía quedar fácilmente aislada en todos los organismos y comités de la nueva organización. La primera respuesta de Stalin fue exigir que todas las repúblicas soviéticas fueran admitidas como miembros.

Esto provocó pánico en Washington, que bien sabía que nunca sería aceptado por la opinión pública estadounidense. Pero como Roosevelt no tenía intención de conceder poderes significativos a los miembros ordinarios, tampoco era una cuestión decisiva. Convenció a Stalin para que aceptara sólo dos puestos más –para Ucrania y Bielorrusia– en la Asamblea General. En Yalta Estados Unidos y Gran Bretaña aprobaron en principio esa concesión, aunque insistieron en que la decisión final correspondería a la Conferencia de San Francisco. Más ardua resultó la exigencia de Stalin de que las grandes potencias dispusieran de poder de veto sobre todas las cuestiones sustanciales y de procedimiento en la nueva organización. Estados Unidos se resistió, argumentando que cualquier Estado directamente enfrentado en una disputa a otro Estado no debería tener derecho de voto sobre esa cuestión, y que el veto debería limitarse a las cuestiones de fondo y no afectar a las de procedimiento.

Centralización o esferas regionales

Gran Bretaña planteó un problema parecido. Según Cordell Hull, Churchill quería que la ONU poseyera una estructura regional, con un consejo de las Américas, un consejo de Europa y un consejo de Asia oriental, dejando el sur de Asia, Oriente Próximo y África (esto es, casi todo el Imperio británico) sin regulación alguna⁹. Este plan tenía cierto atractivo para Roosevelt: se adecuaba al empeño de Washington de mantener su influencia sobre Centroamérica y Sudamérica, al tiempo que no suponía una exclusión de Estados Unidos de los asuntos europeos ni de Asia oriental. El poder estadounidense quedaría firmemente implantado en Alemania, y cabía utilizar la máscara de la administración de la ONU para establecer bases en el Mediterráneo, África occidental, Indochina, Corea y Formosa. Al tiempo que satisfacía las apetencias estadounidenses, esa concepción regionalista también proporcionaba, calculaba Churchill, la mejor defensa del Imperio y del liderazgo británico en Europa.

Si Roosevelt hubiera optado por una estrategia de equilibrio para la posguerra en cada extremo de Eurasia, el plan de Churchill habría podido funcionar. Un laxo dispositivo regionalista permitiría a Estados Unidos

⁹ Cordell HULL, *Memoirs of Cordell Hull*, Nueva York, 1948, vol. II, p. 1640.

«quedar por encima» de los enfrentamientos locales en Europa o en el Lejano Oriente, pudiendo intervenir si era necesario desde sus bases para impedir que se formaran coaliciones hostiles. Pero después de algunas vacilaciones Roosevelt rechazó el plan de Churchill y optó en su lugar por una estructura centralizada bajo un directorio global de las grandes potencias. Su secretario de Estado Cordell Hull, obsesionado con la idea del libre comercio (que abriera los mercados del mundo a la industria estadounidense), estaba decidido a barrer todas las «esferas de influencia» regionales que pudieran bloquear su concepción, centrada de modo muy limitado en el comercio. Cuando se discutió el peligro potencial de tales bloques, Pasvolsky –tras cometer el error de recordar a su jefe que los japoneses habían descrito su Esfera de Coprosperidad como una doctrina Monroe para Asia– llegó a observar que «si pedimos algún privilegio, los demás también querrán», lo que «impulsaría a los soviéticos a formar una combinación» propia, perspectiva que había que evitar¹⁰. Roosevelt simpatizaba con esas posiciones y también sabía que Hull hablaba en nombre de fuerzas poderosas en el Congreso. En cualquier caso, pensaba que una estructura centralizada podía servir mejor a los intereses estadounidenses.

Su iniciativa clave para asegurar el dominio estadounidense en el directorio global fue jugar la carta de China. Según explicó, no serían tres, sino «cuatro policías» los que mantendrían el orden en el mundo. Antes de sacar ese conejo de la chistera, se había asegurado de que el régimen venal y desmoralizado de Chiang Kai-chek –reducido por entonces a un pequeño territorio en Chungking– se comportaría lealmente como peón estadounidense. Eso significaba dos votos de cuatro. En lo que se refería a Gran Bretaña, estaba claro que Londres dependería decisivamente de los recursos y la ayuda militar y financiera estadounidense durante mucho tiempo, una vez que cesaran las hostilidades. Esto podría convertir los dos votos en tres en todas las cuestiones decisivas para Washington. ¿Y con respecto a la Unión Soviética? En aquel momento, la gran prioridad de Washington era expandir el poder y los negocios estadounidenses en todo el mundo capitalista. Ése era el gran objetivo estructural que se planteaba la Casa Blanca en aquel momento, y no el de engullir a la URSS. Tres votos en el directorio, más el respeto por las preocupaciones de seguridad geopolítica de la Unión Soviética, parecía una fórmula que podía funcionar.

Sin embargo, Churchill se sintió alarmado y ofendido por el plan de Roosevelt cuando lo conoció en octubre de 1942. Se refirió repetidamente a «Estados Unidos con su voto subalterno chino» y no le fue difícil detectar la conexión entre la estrategia china, una concepción centralizada de la ONU y los designios estadounidenses para el Imperio británico. La propuesta que Roosevelt estaba tratando de endosar a los Tres Grandes «supondría un voto cautivo favorable a Estados Unidos en cual-

¹⁰ R. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks*, cit., p. 248.

quier intento de liquidar el Imperio británico de ultramar»¹¹. Eden trató de disuadir a Roosevelt advirtiéndole que China podría «pasar por una revolución tras la guerra»¹². Viendo que Roosevelt no retrocedía, Churchill inició una larga batalla por un «voto cautivo» para sí mismo, que a pesar de su antipatía hacia De Gaulle correspondería a Francia, cuyo imperio deseaba ver reconstruido tras la guerra para contrarrestar los deseos estadounidenses acerca de Indochina, Tunicia y Senegal.

Roosevelt se resistió vigorosamente, manteniendo relaciones diplomáticas con el régimen de Vichy hasta mucho después del día D (6 de julio de 1944) y rechazando el reconocimiento de la Administración de De Gaulle hasta septiembre, cuando los «cuatro grandes» negociaron la estructura de la ONU en la villa Dumbarton Oaks de Georgetown (reunión que tuvo que dividirse en dos porque los rusos no querían sentarse junto a un gobierno chino que no había declarado la guerra a Alemania). Incluso cuando Roosevelt abandonó por fin al gobierno de Vichy y reconoció al de De Gaulle, Washington siguió mostrándose remiso con respecto a la inclusión de Francia como uno más entre los cinco grandes. De Gaulle, que tenía pocas razones para confiar en el apoyo de Churchill, no consiguió estar presente en Yalta. Cuando se reunió la Conferencia de San Francisco, el trato que le dio Washington le tentó a encabezar una rebelión contra Dumbarton Oaks y negarse a asumir su puesto como miembro permanente del Consejo de Seguridad, pero una vez en San Francisco, Francia cedió y se unió a los cinco grandes, mientras que Estados Unidos se vio obligado a abandonar sus planes para utilizar enclaves del imperio francés para instalar en ellos bases militares.

El modelo rooseveltiano

Pese a esas enfurruñadas luchas por el poder, la dedicación de Roosevelt en los últimos meses y semanas de su vida al proyecto de las Naciones Unidas mantuvo suficiente impulso interno e internacional como para asegurar que después de su muerte San Francisco diera lugar a una institución que en todo lo esencial se ajustaba a lo que él y sus colaboradores habían diseñado. Se trataba de una ingeniosa obra de ingeniería institucional, que incluía, desde un principio, dos banderas heredadas de la Sociedad de Naciones. La primera era su ámbito universal. En San Francisco sólo se trataba de una promesa, ya que las potencias del Eje quedaron excluidas y todavía no se habían desmantelado los imperios europeos. Pero con el tiempo, gracias a la reconstrucción de posguerra de Alemania y Japón y la descolonización de Asia y África, la ONU iba a superar en escala y prestigio a la Sociedad de Naciones. La segunda bandera era la de su dedicación

¹¹ Gabriel KOLKO, *The Politics of War. The World and United States Foreign Policy, 1943-1945*, Nueva York, 1968, pp. 266-277.

¹² R. Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, cit., pp. 389-390.

a la paz y a la resolución de los conflictos armados. Había muchas otras cosas en la retórica declaración de la Carta, y al final se crearían un sinnúmero de agencias especializadas de la ONU, pero esas dos banderas fueron y siguen siendo los principales símbolos del organismo mundial.

En la conferencia fundacional la segunda fue la más visible, ya que, como he dicho, la primera estaba todavía sometida a cierta condicionalidad política: fuera quedaron no sólo Alemania y Japón, sino todos sus aliados e incluso los neutrales favorables al Eje. Schlesinger explica que el emblema de la ONU, que muestra un mapa del mundo rodeado por una corona de olivo, fue cuidadosamente dibujado para excluir a Argentina, debido a su amistad con la Alemania nazi. La decisión de la Administración de Truman de incorporar a Argentina permitió a Mólotov cierta notoriedad propagandística en San Francisco, al criticar la prensa estadounidense a la Casa Blanca por su maquiavelismo. Pero el deliberado vínculo del universalismo de la ONU a la coalición Aliada ha marcado sin duda a la organización desde entonces, sobre todo en la composición de los cinco grandes y la exclusión de Alemania y Japón de sus filas.

Al mismo tiempo, la declaración del principio de igualdad efectuada en la conferencia de San Francisco soberana de todos los Estados y su apertura a la potencial incorporación de todas las naciones contenía el atractivo mensaje de que algún día podría incluir a representantes de los pueblos del mundo entero. Esto ha dado a la ONU un aura popular única: no de democracia política, y menos de justicia social, pero sí al menos de inclusión planetaria. Nunca se habló por aquel entonces de la posibilidad de un gobierno mundial; la Administración de Roosevelt siempre se opuso vigorosamente a cuantos insinuaron siquiera un embrión de tal cosa. Pero su amplitud étnica ha dado siempre a la ONU una notable pátina de autoridad, por nebulosa que sea, que a su vez ha reforzado su papel como instrumento diplomático en zonas de conflicto armado, incipiente o desarrollado, en casi cualquier rincón del planeta. Los protagonistas de un lado u otro han procurado siempre utilizar a la ONU como plataforma para obtener apoyo a su causa, del mismo modo que Estados Unidos ha tratado siempre de utilizarla como peón sobre el que descargar la responsabilidad de la gestión o contención de conflictos en los que no detectaba un interés estratégico inmediato.

Si ésas fueron las promesas normativas que ofrecía la propuesta de Roosevelt, no hay que olvidar que además trataba simultáneamente de asegurar que la ONU no pudiera convertirse en modo alguno en un obstáculo para la estrategia global estadounidense. El ideal universalista quedó vaciado de contenido al privar a la Asamblea General de cualquier capacidad significativa de decisión. La autoridad quedaba concentrada en un Consejo de Seguridad que no descansaba en ningún principio representativo, sino sólo en la fuerza bruta. Esta quiebra radical entre el ámbito universal de la Asamblea y la autocrática oligarquía del Consejo de Seguridad fue tema de interminables debates en la Administración estadounidense. El propio Roosevelt se

situaba instintivamente en el extremo del espectro político, inclinándose por garantizar un *diktat* absoluto a los «cuatro policías» sin pretender enmascararlo. Jugueteeó con la idea de añadir a Brasil como nuevo peón estadounidense, pero fue disuadido por sus subordinados, que le convencieron para incorporar al Consejo de Seguridad a otros seis Estados, elegidos por turno en la Asamblea General (no por regiones, como pretendía Sumner Welles), esencialmente con el fin de encubrir las arbitrarias prerrogativas de su cuarteto de gendarmes planetarios, cuya capacidad de veto siempre podía en última instancia reducir a la impotencia a los miembros elegidos.

La ceremonia inaugural

Ésa era la situación cuando en abril de 1945 llegaron los delegados de 46 países a San Francisco para dar los toques finales a las líneas generales de la ONU diseñadas en Dumbarton Oaks por Estados Unidos y refinadas en Washington durante los meses siguientes. Roosevelt había muerto dos semanas antes. Su último secretario de Estado, Edward Stettinius, antiguo presidente de US Steel, fue enviado —a regañadientes— por Truman para presidir las sesiones. El libro de Stephen Schlesinger proporciona una gráfica imagen del control absoluto de Estados Unidos sobre la conferencia. Las sesiones plenarios tuvieron lugar en el Palacio de la Ópera, donde los delegados se sentaban, bastante apropiadamente, como otros tantos espectadores de un musical de Broadway; de hecho, el encargado de adecuar el escenario para la ocasión trabajaba como escenógrafo en ese tipo de espectáculos. Cuatro pilares dorados unidos con ramas de olivo, un semicírculo de banderas en lo alto de enormes mástiles, veinticuatro focos «con filtros azules de efecto cosmético» y una banda que tocaba música militar, fuera de escena, adornaron el estreno. Los asuntos más rutinarios quedaron a cargo de comités especializados en el Edificio de los Veteranos anejo. Si esa disposición sugería pasividad e impotencia, no sucedía lo mismo con el alojamiento de Stettinius en el hotel Fairmont, donde tuvo lugar la verdadera negociación cuando las demás grandes potencias fueron convocadas a conferenciar con su anfitrión.

Entretanto, en la base militar del viejo Presidio español, a pocos kilómetros de allí, la inteligencia militar estadounidense interceptaba sistemáticamente todo el tráfico de telegramas de los distintos delegados a sus respectivos países, cuyos mensajes descifrados aterrizaban en la bandeja del desayuno de Stettinius, mientras que el FBI seguía sus movimientos en la ciudad, así como los de las organizaciones anticolonialistas y otros grupos subversivos que rondaban la conferencia. Gran parte de lo averiguado sigue hoy día clasificado como secreto¹³. La vigilancia estricta de los

¹³ «Los militares encargados de las operaciones de escucha y descodificación en San Francisco mostraban su satisfacción: “La presión del trabajo ha remitido por fin y las jornadas de veinticuatro horas se han reducido. La sensación que predomina en el servicio es que el éxito de la conferencia se puede deber en gran medida a su esfuerzo”», S. Schlesinger, *Act of Creation*, cit., p. 331.

delegados extranjeros (y hasta de algunos estadounidenses) iba acompañada por la seducción de la riqueza y el *glamour* estadounidense. Ya en la reunión mucho más selecta de Dumbarton Oaks Stettinius había llevado secretamente a los negociadores británicos y soviéticos a los lugares de moda de Manhattan (al espectáculo de medianoche en el *night-club* Diamond Horseshoe, a ver a Katherine Hepburn en Radio City o a tomar un cóctel con Nelson Rockefeller) y a las majestuosas mansiones de Virginia (julepes de menta en la terraza mientras Stettinius se explayaba sobre las bellezas del paisaje; en palabras de un colega británico, «como si no sólo fueran de su propiedad, sino que las hubiera pintado él mismo»)¹⁴. En San Francisco se proyectaban gratuitamente películas de Hollywood en un cine puesto a disposición de la ONU y se hacían excursiones aéreas en dirigible sobre el área de la bahía, paseos en las lanchas de la Guardia Costera, y los delegados eran agasajados con generosas provisiones de *scotch*, *bourbon*, champán, ron, *brandy* y cigarrillos, y muchas recepciones deslumbrantes con un fin parecido.

Entre este bombardeo de atracciones, la conferencia se ocupó de dos cuestiones principales. La primera era la posición que ocuparía la Unión Soviética dentro de la estructura emergente diseñada para revestir el poder global estadounidense, tal como lo había concebido Roosevelt. Mólotov y Gromiko llegaron con las mismas instrucciones que en Dumbarton Oaks. La capacidad de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad debía abarcar no sólo las cuestiones sustanciales, sino también las de procedimiento, ya que –como señaló Gromiko– estas últimas podían dar lugar fácilmente a las primeras. Al parecer tuvo lugar una batalla homérica sobre esta cuestión, mientras la prensa estadounidense contenía el aliento ante la perspectiva de que la conferencia fracasara empantanándose en un punto muerto. En realidad, las preocupaciones de Stalin se concentraban en asegurar la aquiescencia occidental al control soviético de la Polonia de posguerra, donde había instalado rápidamente un régimen satélite con gran indignación de los senadores republicanos y de parte de la prensa y de la opinión pública estadounidenses.

Truman, de quien a menudo se piensa que era más anticomunista que Roosevelt, no vaciló en dejar claro hasta dónde llegaba su firme compromiso contra la ocupación totalitaria de Europa oriental. Para cortar el nudo gordiano sobre la cuestión de la capacidad de veto, envió a Harry Hopkins a Moscú con instrucciones de explicitar que «Polonia, Rumania, Bulgaria, Checoslovaquia, Austria (*sic*), Yugoslavia, Lituania, Letonia, Estonia, etc. (*re-sic*), no afectan a los intereses estadounidenses»; añadiendo, con un cinismo que superaba al de Roosevelt, que unas elecciones en Polonia podrían ser tan libres como la de Tom Pendergast en Kansas City

¹⁴ Más tarde, «la cabalgata se dirigió a la residencia de Stettinius, Horseshoe, donde les fue servida una cena fría mientras los entretenía un cuarteto negro que cantaba espirituales», R. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks*, cit., pp. 82-83.

o la de Frank *Boss* Hague en Chicago¹⁵. Con esta garantía del «heroico» demócrata de Missouri en su bolsillo, Stalin retiró de un manotazo su oposición a la versión estadounidense del veto, olvidándose de ella como una cuestión insignificante. La conferencia fundacional de la ONU concluyó con una retirada soviética en todos los puntos importantes en disputa. Los «duros» de la delegación estadounidense –sobre todo el senador republicano Vandenberg– tenían motivos para sentirse jubilosos.

¿Cómo se explica la facilidad de esta victoria estadounidense en San Francisco? Esencialmente, Stalin concedía mucha más importancia a su control sobre Europa oriental que a la estructura de las nuevas instituciones globales, y para obtener la aceptación que quería para el primero, cedió en toda la línea en la segunda. Pese a su legendaria falta de escrúpulos, era un político ingenuo y provinciano fuera de los glaciales nichos del PCUS donde había construido su imperio. El Mariscal, a quien ya antes Hitler había engañado fácilmente, y a quien impresionaba hasta Chiang Kai-chek, se dejó halagar y arrullar por Roosevelt, creyendo que la alianza de tiempos de guerra se podría convertir tras ésta en una pacífica división de esferas. A Stalin sólo le preocupaba seriamente disponer de un glacis frente a Occidente, contentándose con escasas migajas en el este: las Kuriles, quedando excluido de la ocupación de Japón y renunciando a la mitad de Corea. No se permitió ni a un solo soldado soviético poner el pie en Roma, mientras que Berlín se rindió a un comité aliado conjunto sin que las tropas estadounidenses ni británicas hubieran participado en su derrota. Una vez que había asegurado físicamente Europa oriental –aunque con el agujero de Berlín oeste–, lo que pretendía esencialmente Stalin era la aceptación anglo-estadounidense de los hechos consumados sobre el terreno, por lo que estaba del todo dispuesto a sacrificar cualquier apuesta independiente en la construcción de la ONU, aferrándose a la creencia de que su capacidad de veto neutralizaría cualquier peligro que pudiera provenir de ella.

Roosevelt, aunque no era inmune al autoengaño –también él creía vagamente que las buenas relaciones entre Moscú y Washington, no necesariamente en pie de igualdad, podían proseguir tras la guerra–, tenía sin embargo horizontes más amplios. El poder estadounidense era global, no regional, y requería un marco institucional adecuado. La ONU que Stalin le permitió construir dio la razón a su debido tiempo a los temores originales soviéticos. Durante el siguiente medio siglo, resulta difícil encontrar un solo beneficio material que la URSS obtuviera de una institución en la que, con palabras de Hildebrand, los soviéticos pronto «se sintieron cada vez más aislados y vulnerables, como auténtica oveja negra en el rebaño de las naciones»¹⁶.

¹⁵ S. Schlesinger, *Act of Creation*, cit., pp. 213, xvii.

¹⁶ R. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks*, cit., p. 254.

Por otra parte, la concepción rooseveltiana de la ONU tampoco sobrevivió intacta en los años siguientes. Lo más interesante del libro de Schlesinger son las pruebas que aporta de que los primeros pilares de un marco político alternativo para la hegemonía estadounidense, que incluía a la ONU pero iba más allá, quedaron asentados en la Conferencia de San Francisco. Los informes ortodoxos sobre los orígenes de la gran estrategia de Acheson explican su surgimiento como el resultado de una evolución cada vez más conflictiva de las relaciones entre Estados Unidos y la URSS. Dentro de esa ortodoxia unos acusan a la Unión Soviética del aumento de las tensiones, y otros a la Administración de Truman. Pero hay otra forma de entender el giro que dio Acheson a la política exterior estadounidense –poniendo el acento no en las organizaciones de seguridad colectiva para la paz mundial (en las que nadie, en principio, es un enemigo a menos que vulnere las reglas), sino en alianzas de seguridad bilaterales construidas sobre líneas amigo-enemigo desde un comienzo–, lo que apunta a una ambigüedad subyacente en la concepción rooseveltiana de la forma que debía cobrar la hegemonía estadounidense.

El papel de Rockefeller

Mientras que la mayor parte de la Administración de Roosevelt se preocupaba por ganar la guerra y por los preparativos para afianzar el dominio estadounidense mediante una organización de seguridad colectiva, el sector que manejaba los asuntos latinoamericanos, bajo la dirección de Nelson Rockefeller, concentraba su atención en otros asuntos. Ahí no había ninguna guerra que ganar, y la construcción organizativa en la que estaba empeñado Rockefeller era la de una alianza de seguridad hegemónica, basada en principios amigo-enemigo. Rockefeller había sido coordinador de Asuntos Interamericanos en la Administración desde 1940, siendo uno de sus principales objetivos, como decía en un memorándum oficial, «disminuir la dependencia de América Latina con respecto a Europa como mercado para sus materias primas y fuente de artículos manufacturados», en particular mediante la compra de activos británicos en la región. Como señalaba otro memorándum oficial, había «buenas oportunidades en manos británicas» en América Latina y «podríamos apoderarnos de ellas ahora», aunque también había «un montón de basura que Gran Bretaña podría conservar»¹⁷. Con ese fin, Rockefeller había puesto en pie comités de coordinación en todos los países latinoamericanos. Como explicaba un diplomático estadounidense en una carta al jefe de Rockefeller, el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, esos comités estaban «compuestos por las mayores empresas», incluidas Standard Oil, Guggenheim, General Elec-

¹⁷ Peter COLLIER y David HOROWITZ, *The Rockefellers. An American Dynasty*, Nueva York, 1976, p. 230.

tric y United Fruit. «Tienen ideas muy precisas sobre cuál debe ser nuestra política general, y en general esas ideas son las más reaccionarias»¹⁸.

Tan espectacular fue el éxito de Rockefeller en este trabajo que en noviembre de 1944 fue ascendido a secretario de Estado adjunto para Asuntos Latinoamericanos. A principios de 1945 organizó una conferencia interamericana en Chapultepec, Ciudad de México, para formalizar el dominio estadounidense en la región mediante una alianza militar y de seguridad. Formalmente, el Pacto de Chapultepec obligaba a Estados Unidos a defender a los países de la región frente a una agresión externa; en la práctica su objetivo era proteger los regímenes proestadounidenses frente a la subversión interna, a cambio del acceso de Estados Unidos a cualesquiera recursos que deseara de los distintos países implicados.

La actividad de Rockefeller en Chapultepec suscitó, sin embargo, una fuerte oposición por parte de la división internacional del Departamento de Estado, porque contradecía el principio de Dumbarton Oaks de que todas las disputas internacionales debían resolverse en la ONU. Había un problema adicional en el activismo de Rockefeller, y era el tipo de fuerzas políticas que patrocinaba en distintos países latinoamericanos. Nicolo Tucci, jefe de la Oficina de Investigación Latinoamericana en el Departamento de Estado, dimitió declarando que «se supone que mi oficina debía contrarrestar la propaganda nazi y fascista en Sudamérica, pero Rockefeller está invitando a los peores fascistas y nazis a Washington»¹⁹.

Pero Rockefeller salió victorioso de Chapultepec, y pese a no formar parte de la delegación estadounidense, acudió de todas formas a San Francisco y se convirtió en una de las figuras más poderosas de la conferencia, por la simple razón de que era él, y no el jefe de la delegación estadounidense, su superior formal Stettinius, quien contaba con la lealtad de las delegaciones latinoamericanas, cuyos votos tenían un peso decisivo. Rockefeller se hizo cargo de todas las necesidades del bloque latinoamericano, ordenando a la Armada estadounidense que atendiera su lavandería y reuniéndose con ellos regularmente para hacer frente común en diversos aspectos de la conferencia. Rockefeller tenía incluso mejores relaciones con el FBI que su propio secretario de Estado. Le dijo al principal agente del FBI en la conferencia que todos los informes del FBI destinados a Stettinius debían pasar por sus manos, y el FBI aceptó, pasándole todo el material a Rockefeller, pese a que no tenía ningún papel oficial en San Francisco. Stettinius nunca descubrió esta conexión²⁰.

El primer problema serio fue el de Argentina, con su gobierno descaradamente profascista. El bloque latinoamericano de Rockefeller insistió en

¹⁸ *Ibid.*, p. 233.

¹⁹ *Ibid.*, p. 236.

²⁰ S. Schlesinger, *Act of Creation*, cit., p. 87.

que se le permitiera incorporarse a la ONU, y advirtió además de que en caso contrario los latinoamericanos se opondrían a la entrada de Ucrania y Bielorrusia, amenazando así con un gran conflicto público con la Unión Soviética. Stettinius se vio obligado a ceder. A continuación, y como amenaza más seria para los principios fundacionales de la ONU, Rockefeller presionó para que la conferencia aceptara el Pacto de Chapultepec, pese a que Washington había defendido un organismo mundial centralizado y se había opuesto a las esferas de influencia regionales.

Stettinius trató de oponerse a Rockefeller en este asunto, lo que provocó la disputa interna más seria en la delegación estadounidense en San Francisco, quien se aseguró hábilmente el apoyo del senador Vandenberg, con gran indignación del asesor de éste, John Foster Dulles, una figura crucial en los cónclaves celebrados entre ambos partidos en el hotel Fairmont. El Departamento de la Guerra se vio implicado y McCloy voló desde Washington para resolver lo que llamaba «vender la vaca y seguir ordeñándola»; con otras palabras, asegurarse de que Washington controlaba el hemisferio occidental y al mismo tiempo tenía las manos libres para intervenir en Europa. McCloy se puso de parte de Rockefeller y telefoneó a Stimson, quien estuvo de acuerdo en que «no es pedir demasiado». Ambos aceptaron también que Rusia contara con su propio cinturón de seguridad en Europa oriental, esto es, su propia esfera de influencia²¹.

Rockefeller ganó así la batalla con Stettinius y en el artículo 51 de la carta se acordó una vaga fórmula que permitía la autodefensa individual o colectiva a escala regional. Más adelante Dulles reconocería el «incalculable valor» de la intervención de Rockefeller. En la década de 1950, encontrándose sentado junto a él en una cena, le dijo: «Le debo una excusa. Si ustedes no hubieran actuado como lo hicieron, quizá nos habría resultado imposible crear la OTAN»²². Aunque es bastante explícita, en cierto sentido esta observación de Dulles traiciona su actitud estrechamente legalista. El significado real de la actividad de Rockefeller en América Latina y en San Francisco era mucho más profundo. Estaba ofreciendo un modelo político para la organización del poder global estadounidense, en parte alternativo y en parte complementario del modelo rooseveltiano de la ONU: los perfiles de un mundo capitalista subordinado a Estados Unidos mediante un sistema de alianzas amigo-enemigo centrado en el anticomunismo. Ésa fue la bellota que plantó Rockefeller en San Francisco y que finalmente se convertiría en el roble de Acheson.

De Dulles a Huntington

De creer a Paul Nitze, Dulles nunca entendió del todo la idea de Acheson en su profundo sentido político. Nitze, asesor de Acheson en el diseño del

²¹ Walter ISAACSON y Evan THOMAS, *The Wise Men*, Nueva York, 1986, pp. 275-276.

²² S. Schlesinger, *Act of Creation*, cit., p. 174.

nuevo orden mundial centrado en Estados Unidos a finales de la década de 1940, explicó sus diferencias con Dulles en un ensayo titulado «Coalition Policy and the Concept of World Order» [«La política de coaliciones y el concepto de orden mundial»] (incluido en un libro de Arnold Wolfers²³ de finales de la década de 1950), donde explicaba que había dos escuelas de pensamiento acerca de las alianzas de la Guerra Fría. Una planteaba que se debían a la necesidad de proteger la seguridad de Estados Unidos y de sus aliados contra el poder hostil del «bloque comunista soviético-chino». Según Nitze, «Dulles a veces pertenecía y a veces no» a esta escuela; pero había otra escuela de pensamiento, a la que él mismo pertenecía, para la que

la política exterior de Estados Unidos es, o debe ser, positiva y no meramente negativa y defensiva. Los intereses y la seguridad de Estados Unidos dependen directamente de la creación y mantenimiento de un tipo de orden mundial compatible con la prosecución de nuestro desarrollo como el tipo de nación que somos.

Este esfuerzo positivo, explicaba Nitze, que comenzó en 1946 y prosiguió hasta su compleción en 1953, se centraba en la construcción de un sistema de alianzas regionales. Esta maquinaria de poder, reconocía Nitze, tenía «sus aspectos mundiales engranados en la estructura de las Naciones Unidas», pero sólo en un campo, el económico, en el que el FMI y el Banco Mundial eran vitales. La concepción de Nitze fue luego explicitada más contundentemente por Samuel Huntington:

Durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el poder del gobierno de Estados Unidos en la política mundial y su interés en desarrollar un sistema de alianzas con otros gobiernos contra la Unión Soviética, China y el comunismo produjeron la situación política subyacente que hizo posible el ascenso del transnacionalismo [de los negocios]. Europa occidental, América Latina, Asia oriental y gran parte del sur de Asia, Oriente Próximo y África cayeron dentro de lo que se denominaba eufemísticamente «el mundo libre», y que era de hecho una zona de seguridad. Los gobiernos de los países de esta zona entendían como algo acorde con sus intereses: *a)* aceptar que Washington garantice explícita o implícitamente la independencia de su país, y en algunos casos la autoridad del gobierno; y *b)* permitir el acceso a su territorio de una variedad de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales estadounidenses en pos de objetivos que estas organizaciones consideraban importantes [...]. La «Pax Americana», como dijo I. F. Stone, «es el “internacionalismo” de Standard Oil, de Chase Manhattan Bank y del Pentágono»²⁴.

En ese orden mundial, fueran cuales fueran las funciones de la ONU y de sus distintas agencias, tenían que ser sólo accesorias dentro de las estructuras políticas de la primacía estadounidense.

²³ Arnold WOLFERS (ed.), *Alliance Policy in the Cold War*, Baltimore, 1959.

²⁴ Samuel HUNTINGTON, «Transnational Organizations in World Politics», *World Politics*, abril de 1973.

La representación final

La Conferencia de San Francisco terminó a lo grande, con una gala de último minuto ofrecida por Nelson Rockefeller en el St. Francis Yacht Club, «realzada por la aparición de Carmen Miranda, “la bomba brasileña”, para celebrar el éxito»²⁵, seguida por una ceremonia final espléndidamente diseñada, con reflectores que iluminaban un decorado de lujo con varios tonos de azul, un organigrama para seguir el movimiento de los delegados, ensayos de cada firma de la Carta en una sala oculta tras el escenario y maniobras de última hora para impedir que Argentina encabezara el orden alfabético de signatarios²⁶. Tan pronto como se completó la ceremonia, «guardias armados subieron a toda prisa la Carta y la metieron en una caja de seguridad ignífuga de 40 kg». La preciosa carga fue transportada a continuación en un avión especial del ejército –con su propio paracaídas por si se producía un accidente– hasta Washington nada menos que por Alger Hiss, secretario general de la conferencia. Hiss, que esperaba una recepción de gala al entregar la Carta a la Casa Blanca, se sintió decepcionado al encontrar al presidente relajado, en mangas de camisa, indiferente a la majestad de las nuevas Tablas de la Ley en su Arca de la Alianza de acero con combinación secreta.

Las secuelas de la conferencia no fueron menos simbólicas. Mientras que la Sociedad de Naciones había sido asesinada en el Senado estadounidense, la ONU fue saludada entusiásticamente en el Capitolio, donde los legisladores reunidos apresuraron su ratificación con prisa casi indecente; de los 49 signatarios del tratado sólo se le adelantaron la Nicaragua de Somoza y El Salvador. Tan sólo hubo dos votos en contra. El senador Vandenberg, que podía jactarse de haber sido uno de los arquitectos del éxito en el Palacio de la Ópera de San Francisco, pronunció un rebuscado discurso: «Estoy dispuesto a respaldar esta gran aventura. No veo otra forma. Creo que será una bendición para la tierra», etc., en el curso de la cual admitió que la gente podría decir que algunos signatarios «practicaban justo lo contrario de lo que predicaban, aun cuando lo hayan firmado»; pero «yo les respondo que cuanto más cierta sea esa triste verdad, mayor es la necesidad del nuevo modelo que promete frenar esas malignas mareas [...], cuanto más cierto sea, mayor es la urgencia de invocar la emancipación que contempla la Carta de San Francisco»²⁷. No se podría haber encontra-

²⁵ S. Schlesinger, *Act of Creation*, cit., p. 243. Rockefeller fue quien vendió a la recién nacida ONU el terreno en Manhattan donde se construyó su sede.

²⁶ *Ibid.*, pp. 243, 251-257. Éste no fue el único *contre-temps* diplomático. Cuando llegó Truman para la ceremonia, Stettinius preparó para él un banquete «sólo para estadounidenses» en sus habitaciones del hotel Fairmont, contándole las reuniones de los cinco grandes con el jovial estilo de un guía con sus turistas. La única mujer de la delegación estadounidense, la muy ilustre Virginia Gildersleeve –una figura digna de J. K. Rowling–, se quejó de esos «malos modales internacionales» y del «escandaloso quebrantamiento de la etiqueta». A ella, entusiasta de la educación y los derechos humanos, debemos las estrofas más sonoras de la Carta.

²⁷ *Ibid.*, p. 266.

do una mejor expresión de las hipocresías características de la ONU: cuanto más brutal y cínica era la conducta de sus potencias dominantes, más esencial era «invocar» y «contemplar» el bálsamo de sus edificantes principios. El destino de Stettinius, destituido sin mayor explicación por Truman a los pocos días de completar su misión en San Francisco, fue la señal más clara del *status* verdaderamente asignado a la ONU en los grandes desig-nios estadounidenses para el futuro. Durante la Guerra Fría, la estrategia global estadounidense siguió la línea preconizada por Acheson.

Schlesinger proclama con entusiasmo que la creación de la ONU fue «desde el principio un proyecto de Estados Unidos, elaborado por el Departamento de Estado, expertamente guiado por dos presidentes e impulsado por el poder estadounidense». Afirma sin sonrojo que en San Francisco «Stettinius presidía una empresa que su país ya dominaba y moldeaba»²⁸. En su opinión, se trató de una magnífica hazaña: «Para una nación ya orgullosa de sus innumerables realizaciones, este logro debería estar siempre en lo más alto de su palmarés», y otros pueblos deben estar agradecidos a Estados Unidos por habérselo ofrecido. «Las Naciones Unidas –exclama– podrían llegar a ser el regalo más esplendoroso que Estados Unidos ha dado al mundo»²⁹. ¿Es históricamente realista esta venturosa concepción del mayor regalo que Estados Unidos ha dado la humanidad, cuando en definitiva se ha convertido en instrumento de su dominación?

Una agenda más avanzada

Dado que el proyecto de Roosevelt aseguró el dominio estadounidense sobre la política del mundo capitalista (dejando a un lado la protección que suponía el derecho de veto para la URSS), podría parecer extraño que los líderes estadounidenses hayan encontrado insuficiente a la ONU como instrumento principal de su hegemonía. La clave puede hallarse en otra de las observaciones de Acheson sobre esa institución. Afirmaba que la ONU era una idea decimonónica. Se trata evidentemente de una exageración, pero lo que quería dar a entender seguramente es que su concepción pertenecía a la época anterior a la hegemonía estadounidense, ya que la *raison d'être* formal de la ONU, como antes de la Sociedad de Naciones, era poner fin a las guerras entre las grandes potencias (capitalistas), estableciendo reglas de acción colectiva para impedir las. Para Gran Bretaña y otras potencias satisfechas del periodo de entreguerras, se trataba de un principio admirable. Para entonces Londres había cosechado cuanto quería –y más– en todo el globo, y el legalismo liberal, tan bien captado y criticado por E. H. Carr³⁰, encarnado en la Sociedad de Naciones y convertido en base de su jurisprudencia, respondía a sus intereses.

²⁸ *Ibid.*, p. 174.

²⁹ *Ibid.*, pp. xiii, xviii, 279.

³⁰ E. H. CARR, *The Twenty Years' Crisis*, Londres, 1946.

Esta misma idea seguía siendo el núcleo de la concepción rooseveltiana de la ONU, aunque con la enmienda wilsoniana de la autodeterminación que ayudó a dismantelar el Imperio británico y otros imperios europeos. Pero la función de seguridad colectiva de defender el *statu quo* frente a potencias revisionistas era irrelevante bajo la hegemonía estadounidense por la simple razón de que Estados Unidos, a diferencia de Gran Bretaña, poseía recursos para imponer un control *unipolar* a todas las demás potencias capitalistas, tanto en Europa occidental como en Asia oriental. En ese sentido, Acheson tenía razón: el principio de seguridad colectiva estaba pasado de moda y era superfluo bajo la hegemonía estadounidense. Básicamente atendía todavía a lo que había sido el problema más arduo del mundo centrado en Europa anterior al dominio estadounidense.

Evidentemente, para que Estados Unidos pudiera desempeñar el papel de guardián y gestor de todo el centro del sistema, debía militarizarse de forma permanente; pero eso también parecía que podía resolver intrincados problemas de la economía política doméstica. En esas condiciones, la ONU no sólo era superflua como instrumento para estabilizar las relaciones entre los principales centros capitalistas. Desde el punto de vista de Acheson era peor que superflua, porque con su defensa política colectiva del *statu quo* planteaba un principio jurídico que era, como poco, un estorbo: la soberanía nacional absoluta. Eso también era un principio más acorde con la era del imperialismo británico que con la del estadounidense. Gran Bretaña nunca tuvo la capacidad para reconfigurar coercitivamente los dispositivos internos de otros Estados *capitalistas*. Su especialidad era la conquista y remodelación de las sociedades precapitalistas, derrotando en ellas a las fuerzas de resistencia tradicionalistas. Por eso el principio de los derechos absolutos de los Estados y de la no interferencia era del todo aceptable para los británicos, una vez que habían alcanzado los límites de su imperio.

Pero Washington tenía una agenda diferente y más avanzada: en primer lugar, penetrar en los Estados capitalistas existentes y reorganizar sus dispositivos internos para que se adecuaran a los propósitos de Estados Unidos; en segundo lugar, derrotar a cualesquiera fuerzas sociales que rechazaran la vía estadounidense a la modernidad en nombre no del tradicionalismo, sino de una modernidad alternativa. El modelo de la ONU simplemente no afrontaba estas cuestiones tan decisivas para Washington. De hecho, ofrecía una defensa contra la interferencia estadounidense al insistir tanto en la soberanía nacional. Por eso el orden político-legal de la ONU era un engorroso obstáculo para la actividad de Estados Unidos en la posguerra, que obligaba a que gran parte de los cambios de régimen animados por este país se organizaran a escondidas. El principio de unir al mundo (del mercado) libre contra cualquier resistencia —tachada de «comunista»— frente a la forma estadounidense de organizar la vida moderna, desmentía la fraseología de la Carta de la ONU. Enarbolando la amenaza soviética, convertía a los dos principales centros

de expansión capitalista en Eurasia, Europa occidental y Japón, en cuasi protectorados estadounidenses, permitiendo así a Washington reconstruir Alemania y Japón como ejes industriales de sus respectivas regiones sin temor a que pudieran desarrollar de nuevo estrategias geopolíticas que las convirtieran en rivales. Paralizar el sistema de la ONU, con su lugar simbólico tan destacado para la URSS, era, por lo tanto, un componente necesario de la estrategia de Acheson.

Después de la caída

La primera Guerra del Golfo en 1991 fue algo así como un falso amanecer para ONU tras la Guerra Fría, como lo había sido la de Corea en su inicio. Al violar el principio de la soberanía incondicional de un Estado, la invasión de Kuwait por Sadam Husein permitió a Estados Unidos utilizar a fondo a la ONU para una demostración del nuevo alcance de la hegemonía estadounidense, mientras la Unión Soviética se encaminaba tambaleando a su desaparición. Pero ahora más que nunca, la utilidad de la ONU para Estados Unidos en el mundo posterior a la Guerra Fría requería desechar su principio central de la soberanía estatal, ya que ese principio afirma que los Estados pueden organizar sus economías políticas domésticas como lo deseen, mientras que los flujos de beneficio de las empresas estadounidenses (y europeas, especialmente británicas) dependen decisivamente de disposiciones internas en otros países que proporcionen una libertad sin límites a los operadores financieros externos, el derecho sin límites de las empresas extranjeras a comprar las industrias domésticas, y protección sin límites de las rentas monopolistas de la propiedad intelectual. La Carta de la ONU no garantiza ninguna de esas libertades, sino que, al menos teóricamente, se opone a ellas.

Así pues, durante la década de 1990 Estados Unidos y sus socios europeos trataron de modificar el discurso tradicional de la ONU, argumentando que la soberanía no podía ser incondicional, sino que debía entenderse como una licencia revocable otorgada a los Estados por la «comunidad internacional», que se les podía retirar según el comportamiento de su régimen interno. Si un Estado no cumplía las normas internacionales apropiadas, podía verse sometido a un bloqueo o una invasión. Al construir esta revisión, en la que han trabajado multitud de juristas y diplomáticos, Washington (y Londres) pudo también hacer uso de otros aspectos de los ideales de la ONU. El ecléctico repertorio de la propia Carta, con diversas cláusulas contradictorias, ofrecía un antídoto ya preparado contra cualquier insistencia estrecha en la soberanía nacional, ya que, después de todo, insistía primordialmente en los derechos humanos universales. Éstos eran los valores más altos que los tiempos demandaban, legitimando un nuevo «humanismo militar» en su defensa. En los Balcanes, la OTAN pudo hacer la guerra en nombre de los derechos humanos y los mercados libres, con la bendición del secretario general de la ONU y un servicio posventa admi-

nistrado por el Consejo de Seguridad. A finales de la década de 1990 parecía como si pudiera resucitar de nuevo la visión original rooseveltiana de la ONU como instrumento central del poderío global estadounidense, más allá de sus propias expectativas, ya que ahora se podía incluir también a Rusia entre los subordinados de un modo que él difícilmente podría haber imaginado en Yalta.

Pero ni siquiera este cambio ha sido suficiente para persuadir a los sucesivos presidentes estadounidenses de que la ONU puede servir como instrumento privilegiado de su hegemonía. La Casa Blanca se ha seguido aferrando al modelo de la supremacía, organizado mediante una estructura radial de alianzas de seguridad bilaterales que hacen depender de Estados Unidos la seguridad de los demás países capitalistas. Bajo la actual Administración republicana, sin embargo, se le ha dado la vuelta a la geopolítica de «contención»: en lugar de proteger los dos extremos de Eurasia mediante una confrontación con el núcleo central, Bush pretende introducir el poder estadounidense en el corazón del continente, esto es, en la zona que se extiende desde el Mediterráneo oriental, pasando por el golfo Pérsico y la región de Asia central, hasta la frontera occidental de China. Esta zona internamente inestable genera preocupación en las principales potencias euroasiáticas, entre otras cosas porque contiene las reservas petrolíferas que necesitan todas ellas excepto Rusia. Al apoderarse de esa zona, Washington puede pretender ganar capacidad para una versión ampliada de la supremacía de la que disfrutó durante la Guerra Fría, que abarca incluso a sus antiguos adversarios de Moscú y Pekín. En esta línea, una nueva frontera de demarcación relacionada con el «terrorismo» ofrece una base mucho más flexible para el intervencionismo que cualquier fórmula legal que pudiera proporcionar el secretariado de la ONU, por muy buena voluntad que ponga.

Si esta perspectiva llegara a materializarse, la ONU entraría de nuevo en el marco de la hegemonía estadounidense como un instrumento auxiliar, como en los días de la Guerra Fría, pero ahora con los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad subordinados a las directivas de Estados Unidos, lo que supondría un formidable motor de dictadura mundial. Si se frustra, Washington puede al menos estar seguro de que no existe ninguna posibilidad de que otras fuerzas puedan utilizar a la ONU como control efectivo de los instintos depredadores de Estados Unidos y su esbirro británico. Durante muchos años, los únicos vetos que se han producido en el Consejo de Seguridad han venido de Estados Unidos.

El «unilateralismo» de Bush representa la resurrección de una estructura global de relaciones amigo-enemigo, con un nuevo conjunto de alianzas de seguridad y dispositivos de base muy ampliados. Para los aliados, acostumbrados a la forma de hacer las cosas durante la década de 1990, ha supuesto toda una conmoción. Pero aun así el marco rooseveltiano sigue funcionando, aunque más precariamente. Tras la más descarada de

todas las guerras emprendidas por Estados Unidos violando la Carta de la ONU, los demás miembros del Consejo de Seguridad –unos más entusiásticamente que otros– han respaldado la autoridad títere instalada por los conquistadores, ratificando así la invasión³¹.

La resistencia iraquí, capaz de golpear no sólo a los ocupantes estadounidenses y británicos, sino también a sus colaboradores, ha sacudido, sin embargo, la confianza de la «comunidad internacional» en la potencia hegemónica. El secretario general Kofi Annan se ha visto incluso obligado a decir al mundo que «hay que tener cuidado de no confundir a las Naciones Unidas con Estados Unidos», como si ese error pudiera haber ocurrido bajo su mayordomía³². Pero hasta ahora hay pocas señales de que algo vaya a cambiar en la ONU. Cualquier reforma real requería probablemente –como ha señalado Danilo Zolo, su crítico más afilado³³– la retirada de la organización de uno o varios de los países más relevantes del Tercer Mundo, para obligar a un cambio en el *status* y composición del Consejo de Seguridad y un desplazamiento claro de poder a la Asamblea General. Sólo este tipo de conmoción podría quebrar la coraza creada en 1945. Pero basta pensar en la corrupción u obsecuencia de los candidatos más obvios para darse cuenta de lo utópica que sigue siendo esa perspectiva. Por el momento, la resistencia frente al poderío estadounidense sigue estando en las calles de Faluya y de Bagdad, no en los *lobbies* que se puedan formar en la ONU.

³¹ La resolución 1511 del Consejo de Seguridad, del 16 de octubre de 2003, «*acoge favorablemente* la respuesta positiva de la comunidad internacional [...] al establecimiento de un Consejo de Gobierno ampliamente representativo»; «*apoya* la labor realizada por el Consejo de Gobierno para movilizar al pueblo del Iraq»; «*determina* que el Consejo de Gobierno y sus ministros son los principales órganos de la administración provisional iraquí que, sin perjuicio de su evolución posterior, está investida de la soberanía del Estado del Iraq»; «*autoriza* a una fuerza multinacional bajo mando unificado a que tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en Iraq»; y «*pide* que Estados Unidos, en nombre de la fuerza multinacional [...], le informen de las actividades y los progresos de esa fuerza». Firmado: Francia, Rusia, China, Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, España, Bulgaria, Chile, México, Guinea, Camerún, Angola, Pakistán y Siria. Piénsese en la presencia de los representantes de Pol Pot en la ONU catorce años después de que su régimen hubiera sido desmantelado por la República Democrática de Vietnam.

³² *Financial Times*, 22 de agosto de 2003.

³³ Danilo ZOLO, *Cosmopolis*, Cambridge, 1997, p. 170. Esa obra y su continuación, *Invoking Humanity. War, Law, and Global Order*, son las mejores evaluaciones críticas de la ONU publicadas hasta la fecha.