

El juego de la silla en la ONU

La idea de que Brasil ocupe un escaño en el Consejo de Seguridad, tenida como “un capricho” por ciertos analistas, partió de Estados Unidos

Carlos Haag

PUBLICADO EN JULIO DE 2012

Estrella de ese encuentro, Rui Barbosa confesó su decepción con el rumbo práctico de la Conferencia de La Haya de 1907. “Pero sus resultados invisibles fueron muy lejos, pues les mostraron a los fuertes el rol necesario de los débiles en la elaboración del derecho de gentes”. Este concepto de superación de las relaciones asimétricas de poder por nuevas formas ideales de interacción diplomática en que el estatuto igualitario sería un dato esencial sigue presente en el discurso diplomático brasileño hasta los días actuales, especialmente en lo que atañe a la postulación del país a acceder a un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Para muchos analistas, esta aspiración es una *misperception* de nuestra real estatura internacional, es el deseo de un estatus que, una vez logrado, nos ocasionaría un alto costo económico y militar. La acción reciente del Ejecutivo en tal sentido sería incluso una “obsesión”.

Con todo, la historia revela que la pretensión de ser “el sexto miembro” del consejo no es fruto de una visión errónea, sino que formó parte de la agenda de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde sus albores. “En 1944, en la Conferencia de Dumbarton Oaks, que reunió a las potencias aliadas, se aprobaron propuestas

tendientes a la creación de una nueva organización internacional encargada de mantener la paz futura; por la fuerza inclusive, de ser necesario. Brasil, ausente en ese encuentro, fue el único país pensado para ocupar un sexto asiento permanente en el futuro Consejo de Seguridad”, comenta el diplomático Eugênio Garcia, docente titular del Instituto Rio Branco y autor de *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU* (editorial Contraponto). La sugerencia partió del presidente Roosevelt, quien instruyó a su delegación a trabajar en pro de la postulación brasileña. El hecho de formar parte del organismo que realmente ostentaba el poder en la ONU, encargado de la seguridad global, era un sueño de consumo, un privilegio de los llamados Cuatro Policías: Estados Unidos, Inglaterra, la Unión Soviética y China. Francia, posteriormente, se uniría a ellos y formaría el grupo de los P-5.

“Le informé al presidente que habíamos planteado la cuestión de la banca permanente para Brasil en el Consejo de Seguridad, a lo que el grupo soviético y el británico se opusieron, por eso no sería aconsejable a esta altura seguir presionando. El presidente, finalmente, coincidió en no incluir a Brasil en el borrador inicial, pero sí debería incluirse una cláusula general en la propuesta, de manera tal de dejar una puerta abierta

para que, trabajando con Stalin y con el primer ministro británico, se pudiese volver al tema posteriormente, antes del inicio del funcionamiento de la organización”, escribió el subsecretario de Estado norteamericano Edward Stettinius en su diario personal, en agosto de 1944. Días después añadió: “Le he entregado al presidente el memorándum que recomiendo que no presionemos por un lugar permanente para Brasil. De entrada no le ha agradado, pero luego ha coincidido. El presidente ha declarado que esto es importante pues, en el futuro, él podría plantear la necesidad de un lugar para un país islámico y que Brasil era un triunfo escondido para uso posterior”.

El proyecto de un grupo que sobrevolase por encima de una asamblea general de países “menores” fue una manera de distribuir el rol de “la seguridad” entre las distintas regiones, eximiendo a Estados Unidos de tener que intervenir militarmente en todo el globo. “Al gobierno brasileño no se lo consultó y solamente se enteró de la propuesta en octubre de 1944, cuando se dio a conocer el borrador de la Carta aprobado en reunión secreta. La iniciativa ni siquiera cobró cuerpo en los círculos decisivos americanos; pero, así como se había incluido a China en el grupo, más allá de la resistencia de los otros aliados, Roosevelt creyó que su sugerencia contaría con be-



Bertha Lutz
firma por
Brasil en la
Conferencia de
San Francisco
(1945)

neplácito”, sostiene el autor. Un memorándum interno, de septiembre de 1944, hizo llegar al Departamento de Estado una conversación con el representante brasileño en Washington: “El embajador explicó las dificultades ocasionadas por el absoluto desconocimiento al respecto de las negociaciones de Dumbarton Oaks. Dijo que el presidente Vargas se había mostrado sumamente molesto al admitir que solamente se enteran por lo que sale publicado en la prensa y que incluso el gobierno argentino tiene más información que ellos”.

DESDE LOS TIEMPOS DE RIO BRANCO

La resistencia inmediata de Inglaterra y la Unión Soviética estaba relacionada con el pro americanismo brasileño, explícito desde los tiempos de Río Branco. En el consejo, decían, Brasil sería “un voto doble” de Estados Unidos. Incluso la delegación norteamericana se lo desaconsejó a Roosevelt, pues Estados Unidos sería “responsable” del desempeño brasileño. Entonces se acordó que el apoyo de Washington se limitaría a la postulación de Brasil a un lugar temporal en el organismo, cosa que sucedió en 1946. “Pero las alegaciones eran muy selectivas. Se decía que el poder militar era una condición necesaria para obtener un escaño, pero China en ese entonces solamente controlaba una fracción de su territorio. La imposición estadounidense fue estratégica para fortalecer al aliado asiático en la lucha contra Japón”,

EE.UU. se echó atrás y sólo se dignó a defender a Brasil como miembro no permanente

analiza Eugênio Garcia. Inglaterra, a su vez, contraria a Brasil, dejó de lado su restricción al ingreso de un nuevo miembro para darle una banca a la Francia gaullista. En el Palacio do Catete el globo de ensayo de Roosevelt se infló de entusiasmo, tenido como una recompensa al único país sudamericano que enviara tropas a Europa.

Era también la posibilidad de ajustar las cuentas con las grandes potencias, luego del desastroso episodio de la Liga de las Naciones de 1926, cuando el gobierno de Arthur Bernardes apostó todas sus fichas a la “candidatura natural” de Brasil para ser miembro permanente de ese órgano. Al ser dejado de lado a favor de Alemania, el país se desvinculó de

la institución. El escaño conllevaría la reanudación del multilateralismo brasileño, una intención universal. Vargas, quien conducía personalmente la política exterior brasileña, en detrimento de la cancillería de su amigo Oswaldo Aranha, tenía fe en su amistad personal con Roosevelt y apostó a la conversación bilateral para negociar su lugar en el consejo. Posteriormente, ya conformada con una banca provisoria, la diplomacia varguista continuó enfocándose en el consejo. “Brasil hizo esa opción porque vio que allí se jugaría el partido principal. Que Vargas haya tomado esa decisión es digno de nota. Pese a su enfoque en el desarrollo económico, no renunció a lograr que Brasil cumpliera un papel en la esfera de la seguridad internacional”, dice Garcia.

La vinculación “especial” con Washington hizo que Brasil mantuviera vínculos endeblés con sus vecinos, que retribuían ese gesto de “darles la espalda” por parte de Brasil con desconfianza, especialmente Argentina. “Sin embargo, Vargas pendía entre acercarse más a Estados Unidos y precaverse contra el deterioro de las relaciones con los argentinos”, comenta el autor. Al fin y al cabo, entre 1944 y 1945, con el final del conflicto, Brasil había dejado de ser un socio estratégico, y Estados Unidos se había ido alejando del “amigo leal”. La muerte de Roosevelt en 1945 sepultaría definitivamente la era de las relaciones bilaterales “especiales”. La Conferencia de San

La ONU a ritmo brasileño



1944

En Dumbarton Oaks se creó la idea de un organismo de seguridad, la futura ONU. Roosevelt defendió el ingreso Brasil como miembro del Consejo de Seguridad



1945

En la Conferencia de San Francisco, la delegación brasileña aceptó los términos, pero intentó incluir una revisión del documento al cabo cinco años, en busca del escaño permanente



1946

Brasil obtiene un lugar temporal y participa en la primera reunión del Consejo



1994

Brasil, con el canciller Amorim, lanza la postulación oficial al Consejo de Seguridad y solicita su reforma



2003

El presidente Lula da Silva, en su primer discurso en la ONU, retoma el proyecto de la candidatura brasileña



2011

La presidenta Dilma Rousseff abre la Asamblea de la ONU refiriéndose a la necesidad de que haya igualdad entre los países, y que Brasil sigue aspirando a una banca entre los grandes



1 El encuentro de Dumbarton Oaks, en 1944, cuando se “inventó” la ONU



2 Dutra, en el medio, mira hacia el proyecto del edificio de la ONU, en 1947

Francisco fue convocada aquel año para formalizar las propuestas de Dumbarton Oaks con “los 45 países menores”.

PRESIÓN

Varios países fueron presionados a establecer relaciones con la Unión Soviética, como condición indispensable para participar en la conferencia, atendiendo a los reclamos de Stalin. Brasil fue el primero en ser “trabajado” por los americanos. Desde 1917, el país carecía de lazos diplomáticos con los rusos. Vargas, de mala gana, se vio obligado a sellar un acuerdo con Moscú. Esta amistad duraría poco: en 1947, el presidente Dutra, en medio del fuego cruzado de la Guerra Fría, rompió relaciones con la URSS. Pero la presión de 1945 anticipaba el tono del encuentro, que debería meramente ratificar las decisiones de los Policias, al incluirse el poder de veto en el Consejo de Seguridad. La conferencia serviría para mantener la esencia de la Carta “a la fuerza”: o se aceptaba el mantenimiento de las prerrogativas de los miembros permanentes, o, según advertían, no habría organización.

Brasil, que de entrada se opuso a la concesión del veto, ante la amenaza de que se malograra la conferencia, volvió sobre sus pasos y aceptó los términos. Antes de rendirse, la delegación brasileña propuso la revisión de la Carta al cabo de cinco años, con la “enmienda Velloso”, nombre del canciller que reemplazara a Aranha. Sería un mecanismo de revisión quinquenal, a cargo de la Asamblea General, con poderes constituyentes para modificar la Carta mediante mayoría de los dos tercios, sin derecho a veto. Fue igualmente derrotada. De notable, sólo restó la participación de Bertha Lutz, la elección menos conservadora de Vargas para la delegación, quien se esmeró en la defensa de los derechos de las mujeres.

“Brasil apostó a la intercesión estadounidense como el camino más corto para lograr su objetivo, pero su estrategia falló, pues Estados Unidos ya no tenía al país como socio vital estratégicamente. Cuando el gobierno brasileño más anhelaba el reconocimiento de su lealtad para cosechar los frutos de la relación especial que creía mantener con Estados Unidos,

éste lo abandonó. Fue el comienzo del desencanto”, sostiene el autor. Si el país hubiese obtenido la banca en 1945, esto habría sido una consecuencia de la intervención americana, como en el caso de China; o, volviendo en el tiempo, de la misma forma que Brasil ingresó en el Consejo de la Liga de las Naciones en 1919, por sugerencia del presidente Wilson. Pero restaron solamente concesiones tales como un escaño temporal (que ya ocupó en una decena de oportunidades), la participación de Oscar Niemeyer en el equipo que proyectó el edificio sede de la ONU en Nueva York y la convocatoria a Aranha para presidir la espinosa sesión de la Asamblea General que ratificó la división de Palestina en 1947. Los fuertes aún no reconocían el rol necesario de los débiles en la elaboración del derecho de gentes.

Sólo en 1989, el entonces presidente José Sarney volvió a tocar el tema del escaño en su discurso ante la Asamblea General. En 1994, durante el gobierno de Itamar Franco, Brasil relanzó oficialmente su postulación para ocupar una plaza permanente y actuó en pro de una reforma del consejo. Durante el gobierno de Lula da Silva, la reforma y la banca se convirtieron en uno de los principales temas de su política exterior, y el presidente, desde 2003, en su primer discurso ante la ONU, defendió abiertamente el proyecto. Fue la misma actitud adoptada en 2011 por la presidenta Dilma Rousseff, quien insistió en la defensa de la candidatura nacional.

Para Garcia, las posibilidades brasileñas actualmente son mayores. Pero éste advierte: “La banca permanente no significaría que Brasil se ha transformado en ‘una potencia mundial’ del día a la noche, sino que el Consejo se ha abierto a la participación de países en desarrollo, al aceptarlos como los miembros permanentes por decisión de la Asamblea General”. Según Garcia, el organismo, que es importantísimo, no es reflejo de la realidad en su composición. “Debe ser más representativo, para ser más legítimo y más eficaz”, sostiene. El investigador cree que el país está preparado para ejercer esa función. “Si en 1945 el presidente Roosevelt creía que Brasil podría integrar el consejo, cuando el país era mucho menos de lo que es actualmente, ¿por qué Brasil no puede ser hoy en día el sexto miembro permanente? Hay que pensar en esto”, dice. ■