

DOCUMENTOS

DECLARACIONES DEL LIC. LUIS PADILLA NERVO, SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO, ACERCA DE LAS PROPUESTAS DE VINCULACIÓN ENTRE LA OTAN Y LA OEA

EL MES PASADO se efectuó en París una conferencia extraordinaria de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) en la que catorce de sus quince miembros estuvieron representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno y de la que la prensa nacional se ocupó extensamente. Tanto en vísperas de dicha reunión, como a raíz de ella, se ha venido hablando de algunas iniciativas respecto a la conveniencia de explorar la posibilidad de que la OTAN llegue a conectarse con otras organizaciones o grupos regionales, la Organización de los Estados Americanos (OEA) entre ellos.

Las sugerencias de que se trata han sido formuladas en términos tan generales que pueden prestarse a las más diversas interpretaciones, por lo que han provocado cierta perplejidad en la opinión pública nacional. Con tal motivo se han hecho diversas preguntas al Secretario de Relaciones Exteriores, señor licenciado Luis Padilla Nervo, las cuales se reproducen a continuación, así como el texto íntegro de las respuestas del jefe de la Cancillería mexicana:

PREGUNTA: ¿Cuál es su opinión, desde un punto de vista general, sobre ciertas iniciativas recientes para la vinculación de la OTAN con otras organizaciones o grupos regionales?

RESPUESTA: Para tener una perspectiva adecuada que nos permita enfocar correctamente esta cuestión, es preciso hacer una breve recapitulación histórica.

Como es sabido, en agosto de 1941, al formularse la declaración conjunta conocida con el nombre de "Carta del Atlántico", se establecieron por primera vez, en términos generales, los propósitos y principios fundamentales por los que luchaban las potencias aliadas contra los regímenes nazi-fascistas en la Segunda Guerra Mundial. Entre esos propósitos y principios, reafirmados en la Declaración de las Naciones Unidas, el 1o. de enero de 1942, se encontraba el establecimiento de una paz que proporcionase a todas las naciones los medios de vivir seguras dentro de sus propias fronteras y que garantizase a todos los hombres en todas partes de la tierra "una vida exenta de temor y de privaciones", lo mismo que el apoyo y estímulo a toda medida práctica que pudiese aliviar al mundo "de la pesada carga de los armamentos."

La reacción inmediata de la opinión pública demostró que tales objetivos respondían plenamente a los anhelos de la humanidad. Haciéndose eco del clamor de sus pueblos, Gobiernos e instituciones públicas y privadas dedicáronse a estudiar con ahinco cuáles serían los procedimientos más eficaces para hacerlos realidad y cuáles los obstáculos que, a la luz de la experiencia, sería necesario allanar con el mismo objeto.

Fue así como, al sonar la hora de la victoria, en 1945, se encontraba ya listo el material que debía permitir la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas, destinada, como su preámbulo lo indica, "a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles."

Para la consecución de ese propósito, la Carta estableció una Organización cuya meta debía ser la universalidad —ya hoy casi alcanzada, puesto que las Naciones Unidas cuentan con 82 miembros— que viniese a reemplazar el antiguo sistema del equilibrio de poder, basado en alianzas militares antagónicas y en la carrera de armamentos cuyos tristes resultados habían podido palpase trágicamente una vez más. La Carta ha dado origen con el mismo fin a determinados mecanismos y ha consagrado ciertas normas esenciales encaminadas a asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tales como el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, el deber de arreglar pacíficamente las controversias entre los Estados y de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la obligación de promover el Gobierno propio y la independencia de los territorios no autónomos, la cooperación internacional en los campos económico, social y cultural, y el respeto a los derechos huma-

nos y a las libertades fundamentales, o sea lo que nuestra Constitución denomina las "garantías individuales."

La Carta estableció igualmente el compromiso de los Estados Miembros para tomar medidas colectivas para prevenir o suprimir actos de agresión y con tal fin previó la creación de una fuerza armada internacional que sería puesta a la disposición del Consejo de Seguridad cuando las circunstancias lo requiriesen.

Las Naciones Unidas, a pesar de las circunstancias desfavorables en que han tenido que actuar debido a los desacuerdos y rivalidades entre las grandes potencias que comenzaron a surgir cuando la Organización apenas había nacido, han logrado impresionantes realizaciones, tanto en lo que atañe a solución pacífica de controversias, como a la emancipación de los pueblos dependientes y a la promoción del desarrollo económico y social, especialmente mediante la asistencia técnica.

Desafortunadamente, sin embargo, la falta de acuerdo entre los miembros Permanentes del Consejo de Seguridad ha hecho imposible, como se sabe, la creación de la fuerza armada internacional que se había previsto en la Carta para desalentar a cualquier agresor eventual. De ahí que grupos de Estados se hayan sucesivamente ligado entre sí mediante acuerdos militares, aduciendo las disposiciones del artículo 51 en el que se reconoce el derecho de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado. Fruto de los instrumentos así concluidos han sido la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, el Tratado del Asia Sudoriental, y el Pacto de Bagdad, por una parte, y el Tratado de Varsovia, por la otra. Ha surgido así, paralelamente a las Naciones Unidas, un sistema que ofrece muchos puntos de contacto con el que se quiso totalmente descartar al establecerse la Organización mundial.

Resultaría equivocado, sin embargo, creer que la situación actual es idéntica a la que existía en 1914 y en 1939. Las medidas adoptadas para llenar el vacío creado por la falta de ejecución de ciertas disposiciones de la Carta pueden ser útiles únicamente como medidas transitorias. A la larga, si se quiere evitar que surja una nueva conflagración en la que ya no habría vencedores y vencidos, sino mutuo aniquilamiento, será preciso poner en práctica el mecanismo previsto en San Francisco u otro semejante que permita la convivencia pacífica universal.

Esta preocupación, que desde hace años he venido exponiendo, aparece también, una y otra vez, en las introducciones del Secretario General de las Naciones Unidas a las Memorias que anualmente presenta a la Asamblea

General. Así, por ejemplo, en la correspondiente al Noveno Período de Sesiones, en 1954, el Secretario General hizo notar:

Actualmente las Naciones Unidas tropiezan con el grave inconveniente de que deben funcionar en un mundo en que no se reconoce aún, en toda su plenitud, la necesidad de la coexistencia. Razón de más, sin embargo, para hacer todo lo posible para fortalecer a las Naciones Unidas. El peligro creciente de destrucción nos obligará, tarde o temprano, a superar el principio del equilibrio de fuerzas y a empeñarnos en organizar un sistema de auténtica cooperación internacional de alcance universal.

Los pueblos todos se dan bien cuenta de que las Naciones Unidas, quiérase o no, han venido a introducir un cambio radical en la convivencia internacional. Los Estados Miembros parecen igualmente percatarse de que hasta un interés puramente egoísta les aconseja esforzarse sin descanso, como lo prescribe el Preámbulo de la Carta, por "practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos", puesto que las armas atómicas y de hidrógeno, como ya en otras ocasiones lo he dicho, han creado una disyuntiva de la que no parece haber escape posible: vivir o morir juntos. Así lo comprueba la resolución, unánimemente aprobada por la Asamblea General hace apenas un mes, el 14 de diciembre de 1957, sobre el tema de la coexistencia pacífica de los Estados, en la cual después de subrayarse "la urgencia e importancia de fortalecer la paz internacional y de fomentar las relaciones pacíficas y de buena vecindad entre los Estados, cualesquiera que sean sus divergencias o el grado relativo y el carácter de su desarrollo político, económico y social" se reconoció la necesidad de promover esos objetivos, de ampliar la cooperación entre los países, reducir la tirantez internacional, y fomentar relaciones pacíficas y de tolerancia, basadas en el respeto y beneficio mutuos, la no agresión, la igualdad de derechos, la no intervención, y el cumplimiento de todos los demás propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Creo que lo que he venido exponiendo nos da ya elementos suficientes para formular una respuesta apropiada a la pregunta que se me ha hecho y que podría ser la siguiente:

El criterio para decidir respecto a la bondad de las sugerencias en cuestión debe ser, en mi opinión, el siguiente: si pueden ayudar a robustecer los sistemas de seguridad regional sin contribuir a cristalizar la división del mun-

do en bloques antagónicos y sin menoscabar las posibilidades de que se logre una cooperación internacional más amplia, como la prevista en la Carta; si no entrañan el peligro de aumentar la tirantez y tomar más difícil la negociación; en otras palabras, si al buscar la seguridad regional no se hace más precaria la seguridad universal ni se debilita la autoridad de las Naciones Unidas, y si los organismos que se intenta vincular son esencialmente homogéneos, las iniciativas pueden ser buenas. De lo contrario debe considerárseles con las mayores reservas.

PREGUNTA: ¿Considera usted que sea deseable el establecimiento de conexiones entre la OEA y la OTAN?

RESPUESTA: La Organización de los Estados Americanos y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte son dos cosas esencialmente distintas.

La OEA constituye, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo Primero de la Carta de Bogotá, un organismo regional dentro de las Naciones Unidas. Las disposiciones de la propia Carta definen los principios por los que debe guiarse la Organización Interamericana y los propósitos que persigue y que, en síntesis, consisten en asegurar la solución pacífica de las controversias que pudieran suscitarse entre las Repúblicas americanas; cooperar, con el esfuerzo de todas al mejoramiento y progreso económico y social de cada una de ellas; y fomentar su solidaridad para la defensa de su soberanía, su integridad territorial y su independencia contra cualquier ataque o amenaza del exterior. Estos propósitos son esencialmente los mismos que, atendiendo a la invitación clarividente de Bolívar, animaron a los representantes de varias de nuestras Repúblicas a reunirse en Panamá en 1826, fecha de la que, en cierto modo, arrancan las raíces de la Organización continental.

Las numerosas conferencias interamericanas que se han venido celebrando desde 1889 han desarrollado un conjunto de normas y han establecido una serie de órganos y organismos especializados que obtuvieron su consagración definitiva en la Carta de la OEA. Tanto las primeras como los segundos tienen ya en su haber los fecundos resultados de una larga experiencia, principalmente en el campo de la solución pacífica de controversias interamericanas. La Organización se ocupa también, mediante el Consejo Interamericano Económico y Social y los organismos que de él dependen, de promover por medio de la acción cooperativa el desarrollo económico y social de los países americanos como lo hace igualmente en el orden de la ciencia y la cultura el Consejo Interamericano Cultural y como lo lleva a

cabo, con relación al derecho internacional, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos.

En lo que atañe a la seguridad colectiva en casos de ataque armado contra un Estado Miembro de la Organización, las Repúblicas Americanas son solidarias con la víctima de tal ataque armado, cualquiera que sea el agresor; pero no a través del mundo entero dentro de la esfera de influencia de las Naciones Unidas, sino con la limitación de que el agredido sea un Estado Americano, porque América es la región del mundo en la cual la Organización tiene el encargo de contribuir a preservar la paz y, sobre todo, de no permitir que la seguridad sea afectada. De ahí que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, conocido generalmente como "Tratado de Río de Janeiro", haya establecido una clara distinción entre los procedimientos a seguir en el caso de un ataque armado que se efectúe dentro de la región precisada en el Artículo 4 del propio Tratado y los que puedan aplicarse en los casos de una agresión que no sea un ataque armado, o de un conflicto extracontinental.

Parecería, por otra parte, que los Estados Americanos al decidir formalmente en la Carta de Bogotá que la OEA es un organismo regional dentro de las Naciones Unidas, han sometido cualquier acción militar de la Organización como tal, en casos que no sean los de ataque armado contra un Estado americano —los cuales se hallan regidos por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y el Artículo 3 del Tratado de Río de Janeiro— a las limitaciones que para los organismos regionales establece la Carta de San Francisco. En efecto, el Capítulo VIII de esta última, si bien asigna expresamente un importante papel a tales organismos para el arreglo pacífico de las controversias regionales de carácter local, sólo prevé, en lo que atañe a eventuales intervenciones de la índole a que antes me he referido, que "El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad."

Como se ve, en el caso de la OEA nos hallamos ante una Organización de raigambre secular que siempre ha pugnado por la preservación de los ideales de independencia, de igualdad de derechos, y de respeto mutuo que son comunes a nuestras Repúblicas y por establecer, en una región bien definida, integrada por países unidos entre sí no sólo por vínculos de continuidad geográfica sino por los de comunidad histórica y de tradiciones análogas, o sea, en el Continente Americano, un sistema de paz, de concordia y de cooperación que en varias ocasiones se ha mostrado como un oasis para un mundo atormentado por la guerra. Con lamentables pero contadas interrup-

ciones, nuestra Organización regional ha presentado un ejemplo de solidaridad y de conciencia internacional que no poco ha ayudado al adelanto del espíritu orgánico en el orden mundial.

En cambio la OTAN ha tenido desde sus comienzos el propósito principal de establecer entre las naciones que la forman pertenecientes a tres distintas regiones geográficas, una alianza militar mediante la cual esas naciones puedan unir sus esfuerzos para su defensa colectiva y para la preservación de la estabilidad y seguridad en un área que se ha llamado del "Atlántico del Norte."

Entre la Organización de los Estados Americanos, organismo regional de las Naciones Unidas, permanente, preocupada principalmente por el mejoramiento general de los pueblos de América y por solucionar, por medios pacíficos, las controversias que puedan surgir entre sus Miembros, y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, transitoria y destinada esencialmente a la defensa armada, no parece haber bases suficientes para establecer ninguna clase de conexiones de carácter político o militar.

En lo que se refiere a posibles vinculaciones de orden económico, tampoco veo cómo podrían éstas efectuarse entre las dos organizaciones como tales ni qué resultados prácticos sería posible alcanzar con ellas. Como es bien sabido, las relaciones comerciales de los países miembros de la OEA —y lo mismo debe afirmarse de las de los países miembros de la OTAN— es algo que cada uno decide en ejercicio de su soberanía y a la luz de sus intereses particulares sin intervención alguna de las respectivas organizaciones.

Ahora bien, si lo que se ha pretendido al hablar de conexiones o vinculaciones permanentes entre la OTAN y la OEA ha sido simplemente un intercambio de información entre las respectivas Secretarías sobre determinados aspectos de carácter técnico, ésta es una sugestión de otra naturaleza y creo que en relación a ella no existiría objeción de parte de ningún Estado. En efecto, toda la documentación que prepara la Unión Panamericana en su carácter de Secretaría de la OEA sobre la solución pacífica de controversias interamericanas, campo en el que tantos éxitos se han logrado, lo mismo que la relativa a cuestiones interamericanas económico-sociales, sobre las cuales se ha realizado también una considerable labor, es documentación pública. La Secretaría de la OTAN no encontraría, en consecuencia, dificultad alguna en obtener todo lo que de entre esa documentación pudiera interesarle por contener ejemplos y sugerencias aprovechables y constructivos, y que el Secretario General de la OEA, dentro de sus facultades actuales, tiene la posibilidad de suministrar.

Igualmente me parece que la Secretaría de la OEA podría solicitar y recibir, para su información, cualesquiera documentos o publicaciones de la misma índole que la de la OTAN quisiera suministrarle.

PREGUNTA: *¿Qué clase de cooperación sería conveniente fomentar entre los Estados Miembros de la OEA y los de la OTAN y cómo debería llevarse a cabo dicha cooperación?*

RESPUESTA: Este tema ofrece indudablemente un vasto campo de acción para los esfuerzos continuados de los países de que se trata. Al contrario de lo que he expuesto antes acerca de eventuales vínculos *entre las dos organizaciones*, es evidente que puede hacerse mucho para tomar más estrechas y mutuamente provechosas las relaciones que ligan *individualmente entre sí a los Estados de América y los Estados europeos*.

Desearía, sin embargo, precisar en primer término un aspecto de carácter general que me parece fundamental en la materia. Cualesquiera que sean las negociaciones u otros métodos que se utilicen para realizar la colaboración de que se trata, es indispensable que no lleguen a afectar en forma alguna el derecho de autodeterminación de nuestros pueblos. En otras palabras, deberá tenerse siempre presente, como norma suprema, el principio de no intervención, que constituye la piedra angular del sistema interamericano, por cuyo respeto México ha pugnado y pugnará siempre, y que desde 1936 quedó consagrado en el Protocolo de Buenos Aires por el cual, como se sabe, las Altas Partes Contratantes, o sea, las Repúblicas Americanas, declararon "inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las Partes."

Pasando de lo general a lo particular me limitaré a mencionar tres ejemplos concretos:

El Comunicado final de la Conferencia de la OTAN, en el punto número 31, habló de establecer medios de cooperación entre sus miembros, y además con otros Gobiernos, para adelantar la consecución de la estabilidad económica, de un ritmo constante de crecimiento económico y de la expansión del comercio internacional. Las negociaciones que sobre esta materia pudieran efectuar los Estados Miembros de ambos organismos, de modo independiente, me parece que encierran alentadoras perspectivas. Como es sabido, México mantiene estrechas y cordiales relaciones con los países miembros de la OTAN. Esto no obsta para que pudiera tomarse el momento actual como el más oportuno para encarar algunos problemas que existen

entre las repúblicas americanas y los países europeos en el terreno económico. Pueden, por ejemplo, buscarse nuevos horizontes de cooperación cuyo resultado sería la apertura de nuevos mercados para los productos latinoamericanos: la diversificación comercial, el desarrollo de mercados comunes, el establecimiento de mejores términos de intercambio y, en una palabra, que nuestras repúblicas y los países europeos se esfuercen por estrechar relaciones económicas que hasta la fecha no han plenamente fructificado. Podría igualmente examinarse si el Mercado Común Europeo que, fundada o infundadamente, varias Repúblicas latinoamericanas consideran que afectará adversamente sus intereses económicos, es susceptible de modificaciones que hagan desaparecer esos temores.

Mencionaré en segundo término el punto número 16 del propio Comunicado final de la Conferencia de la OTAN en el que los Estados Miembros de la misma afirmaron su buena disposición para examinar toda propuesta, cualquiera que sea su procedencia, que permita llegar a acuerdos sobre un plan general de desarme o sobre medidas parciales de desarme. A este respecto vale la pena recordar que nuestro país, con una finalidad desinteresada y claramente constructiva, ha expresado repetidas veces sus puntos de vista sobre la materia. Hace apenas tres meses, durante el Duodécimo Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tuve ocasión de presentar, como Presidente de la Delegación de México, la sugerencia de que se nombre un Comisionado de las Naciones Unidas para el desarme. Esta iniciativa mexicana, que recibió favorable acogida de un número considerable de Delegaciones, sigue todavía en pie y podrá tal vez merecer un examen cuidadoso de parte de los Estados Miembros de la OTAN, ya que estoy convencido de que encierra muchas posibilidades para ayudar a las grandes potencias a salir del *impasse* en que desgraciadamente se encuentran las negociaciones sobre el desarme.

Finalmente, como un tercer ejemplo concreto, vale la pena mencionar la posibilidad de negociaciones americano-europeas sobre temas respecto a los cuales existe entre las Repúblicas latinoamericanas completa unanimidad. En diversas ocasiones nuestras Repúblicas se han manifestado en forma unánime por la supresión del sistema colonial en el Continente Americano, y no sería imposible que sobre esta materia pudieran entablarse diálogos que, en caso de tener éxito, producirían excelentes resultados, ya que ello vendría a significar la desaparición de un obstáculo no desdeñable para fomentar el espíritu de colaboración entre los Estados de ambas regiones del mundo.

PREGUNTA: ¿Existen vínculos permanentes entre la OEA y las Naciones Unidas, y cuál es su opinión al respecto?

RESPUESTA: Como ya antes lo he indicado, de acuerdo con la Carta de la OEA, ésta constituye un organismo regional dentro de las Naciones Unidas. La Carta de la Organización Mundial no sólo autoriza esta clase de agrupaciones, sino que se apoya en ellas para resolver pacíficamente posibles controversias regionales de carácter local y para la superación de problemas que, asimismo, afectan a una sola región. En tal virtud la OEA ha estado en constante contacto con las Naciones Unidas y ha informado en su oportunidad a los diversos órganos que las constituyen de las actividades que en una u otra forma ha emprendido. Hay entre ambas organizaciones relaciones muy estrechas, previstas por sus fundamentales instrumentos jurídicos y desarrolladas por la práctica con beneficio mutuo, que han sido plenamente satisfactorias y que deben considerarse como permanentes.

PREGUNTA: ¿Qué papel estima usted que desempeña la OEA en el mundo de hoy?

RESPUESTA: En un mundo turbado por graves dilemas y hondamente preocupado por la carrera de armamentos y por el poder destructivo de las armas atómicas y de hidrógeno que pueden llegar a poner en peligro la propia supervivencia del género humano, la labor callada y efectiva del ejemplo es quizás la más acertada para la OEA. Los altos propósitos y fundamentales principios que durante tantos años ha procurado establecer el sistema interamericano han, en gran parte, fructificado. Nuestra Organización deberá seguir siendo lo que es, es decir, un modelo de cooperación internacional, un ejemplo de la hermandad entre los pueblos, un epítome de cómo principios de igualdad, de justicia y de respeto recíproco podrían normar las relaciones entre las naciones del mundo.