

DOCUMENTOS

DISCURSO PRONUNCIADO EL DÍA 18 DE ABRIL POR EL LICENCIADO LUIS PADILLA NERVO, REPRESENTANTE DE MÉXICO ANTE LA O.N.U., EN LA SESIÓN VESPERTINA DE LA ASAMBLEA GENERAL DE DICHA ORGANIZACIÓN

SEÑOR PRESIDENTE:

La situación de que se está ocupando ahora la Comisión Política ha sido y es motivo de honda inquietud tanto en los países de nuestro continente como en otras regiones del mundo. La grave y peligrosa tensión que existe entre Estados Unidos y Cuba preocupa profundamente al Gobierno y a la opinión pública de México. En pocos países, esta situación conflictiva ha tenido tanta repercusión e impacto como en el mío y la razón de ello es fácil de entender. Las excelentes relaciones de amistad que por ventura existen entre México y los Estados Unidos son uno de los ejes principales de su política exterior; por el otro lado, los estrechos vínculos que tradicionalmente han unido a México con Cuba se suman, ahora, a la simpatía natural que sentimos por las aspiraciones y esfuerzos que realiza el pueblo cubano para mejorar aceleradamente sus condiciones de vida.

Como dijo públicamente el señor Presidente de México, don Adolfo López Mateos, al recibir en mi país el año pasado al señor Presidente de Cuba: "Encontrará usted que México, respetuoso de la autodeterminación de cada pueblo, está atento a Cuba y la comprende con fraternal interés, seguro de que cuanto allá ocurre no puede de ninguna manera sernos extraño y de que los cubanos sabrán hallar en medio de los esforzados sacrificios que toda mutación inevitablemente produce, los mejores caminos para realizar su genio y sus aspiraciones nacionales."

Participamos en este debate con la conciencia de cumplir una obligación, no sólo como miembros de las Naciones Unidas, sino como buen

vecino de Estados Unidos y de Cuba e imbuidos en un sentimiento de fraternal amistad para uno y el otro. Pensamos que sólo podremos cumplir cabalmente nuestro deber expresando nuestra opinión con claridad y sin retórica y adoptando la posición que sinceramente nos parezca más constructiva. Nuestra actitud puede resumirse en los siguientes puntos, expuestos no en orden de importancia, sino lógico:

La cuestión de competencia: Creo que nadie se atrevería hoy en día a poner en duda la competencia de las Naciones Unidas para conocer de una queja o situación entre dos Estados miembros por el hecho de que ambos pertenezcan a la vez a un organismo regional. Las delegaciones de Ecuador, Uruguay y Argentina criticaron severamente esta tesis en plenaria, en el año de 1954, al comentar la lamentable decisión que ese año tomó el Consejo de Seguridad en el sentido de negarse a inscribir en la agenda una queja de Guatemala. Argentina sostuvo con razón que al aceptar esta tesis "crearía la posición absurda de que un Estado que además de ser miembro de la Organización de las Naciones Unidas integre un acuerdo regional, tendría una menor capacidad que aquellos Estados que por razón de cualquier índole no pertenecen a organismos regionales".

El secretario general, señor Hammarskjöld, en su informe anual para 1954 comentó lo siguiente: "...toda política que reconozca enteramente el papel que desempeñan los organismos regionales, puede y debe proteger el derecho que la Carta confiere a los Estados miembros a ser oídos por la Organización". Pero hay un segundo aspecto de esta cuestión que merece ser aclarado. El reconocimiento de esa competencia que tienen los órganos de las Naciones Unidas para conocer situaciones o controversias, aun cuando sus partes sean miembros de organismos regionales, tienen una consecuencia lógica y jurídica necesaria, a saber: una vez planteada una queja o situación ante las Naciones Unidas, el órgano que conozca de ella puede discrecionalmente recomendar el método de solución pacífica que le parezca más conducente a la solución del problema, atentas las condiciones peculiares de cada caso, y no está necesariamente obligado a adoptar, como único procedimiento, o siquiera como el primero, el envío del asunto al órgano regional.

La tesis del envío obligado al órgano regional significaría una discriminación injustificada en contra de los miembros que integran un órgano regional frente a los demás, ya que a aquéllos no podría recomendárseles la utilización de una multiplicidad de métodos bajo los auspicios, el auxilio y la vigilancia directos de las Naciones Unidas. Mientras que a los demás miembros sí. En nuestra opinión, la Asamblea puede recomendar

el procedimiento que le parezca más eficaz, tomando en cuenta todos los factores del caso, incluyendo, entre otros, la preferencia de las partes.

En el caso que nos ocupa, creemos que la acción de la Comisión *ad hoc* de buenos oficios, compuesta por los primeros magistrados de seis países latinoamericanos y creada en la séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del Continente Americano, celebrada el año pasado en San José, constituiría un método adecuado e imparcial para esclarecer los hechos y ayudar a las partes a componer sus diferencias, previa la solicitud de los gobiernos directamente interesados, tal como se prevé en la resolución que creó dicho Comité. Pero en caso de que una u otra de las partes no consideren conveniente utilizar este procedimiento, la Asamblea General debe esforzarse por alcanzar la solución del problema por otros medios. Debido a la gravedad de este asunto y a los peligros que entraña para la paz, sobre todo a la luz de recientes acontecimientos, es imperativo que la Asamblea ejerza su acción pacificadora de inmediato en forma eficaz, evitando así el deterioro creciente de la situación.

Los principios aplicables a esta situación son los siguientes: El principio de no intervención, el derecho de los pueblos a darse el régimen político, económico y social que deseen sin imposición exterior, el principio de la integridad territorial e independencia política de los Estados, el principio del respeto a los Tratados y la necesidad de solucionar pacíficamente las controversias.

La concepción y formulación interamericana del principio de no intervención son particularmente severas. No sólo excluyen la intervención armada, directa o indirecta, individual o colectiva, sino toda forma de ingerencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, y sea cual fuere el motivo, según reza el artículo 15 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

El artículo 16 de la misma Carta completa el concepto, estableciendo que "ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza".

El derecho de cada país para darse el régimen político, económico y social que le convenga es un derecho fundante de los Estados, en el Continente Americano o en cualquiera otra parte. Este derecho debe respetarse, independientemente de la antipatía que se sienta por determinado sistema, de los intereses extranjeros que afecte, o de que el giro que asuma su política exterior parezca a otro desatinado y contrario a los mejores intereses de

ese país. El ejercicio efectivo de la democracia representativa es uno de los principios del sistema interamericano, pero no se impone o sanciona internacionalmente. Como dijo el ministro de Relaciones Exteriores de mi país, don Manuel Tello, "la Organización de los Estados Americanos no fue instituida para crear, mantener o derrocar gobiernos". En la Décima Conferencia Interamericana tuve ocasión de expresar en nombre de mi delegación lo siguiente:

"Rechazamos la idea que ha sido expresada en diversas ocasiones de considerar que la misión de velar por el mantenimiento de nuestras instituciones ha dejado de ser asunto de la exclusiva jurisdicción nacional de nuestros respectivos gobiernos, para convertirse en materia de carácter internacional susceptible de acción colectiva. Si aceptamos esta doctrina estaríamos invadiendo el dominio reservado a los Estados y, por consiguiente, estaríamos violando tanto la Carta de Bogotá como la de San Francisco, que nos prohíben intervenir individual o colectivamente en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados y estaríamos convirtiendo a nuestra Organización en un tribunal supraestatal encargado de enjuiciar nuestras instituciones y de regular el fervor democrático de nuestros gobiernos."

El gobierno y la opinión pública de México son particularmente sensibles a este respecto del problema, es decir, al respeto escrupuloso del derecho a la libre determinación, debido, entre otras razones, al recuerdo de amargas experiencias históricas.

Nuestro reconocimiento del derecho a la libre determinación entraña, como es natural, el reconocimiento del derecho a un pueblo a rebelarse contra la opresión. Ningún principio podría ser más caro al pueblo mexicano. Nuestras principales etapas históricas han tenido su origen en rebeliones armadas. La vida política de Latinoamérica no habría tenido sentido histórico sin la Revolución.

Ciertamente, la Carta de las Naciones Unidas no prohíbe la rebelión interna armada y las Naciones Unidas no tienen por qué defender a los gobiernos establecidos contra la insurrección interna. En la medida en que la cuestión de Cuba sea, como se ha dicho, asunto de cubanos, las Naciones Unidas no tienen por qué intervenir. Pero tenemos derecho, y añadiría, el deber muy claro de pedir que no se violen al respecto las obligaciones de los Estados en observancia de los instrumentos internacionales pertinentes.

Las revoluciones han sido tan frecuentes en América y sus proyecciones internacionales tan peligrosas, tanto en su preparación como en sus conse-

cuencias, que los Estados Americanos se han visto en la necesidad de reglamentar internacionalmente, mediante tratados, toda esta situación. Nuestra preocupación de que las revoluciones de América sean un asunto primordialmente interno y nuestro propósito de evitar la intervención extranjera indirecta se han reflejado en un instrumento obligatorio firmado en La Habana en 1928 y ratificado, entre otros países, por México (1929), Estados Unidos de América (1930) y Cuba (1934). El propósito de la Convención de Derechos y Obligaciones de los Estados en Caso de Luchas Civiles es prohibir el auxilio de otros Estados a los rebeldes para evitar así intervenciones extranjeras ilícitas. Sus estipulaciones son especialmente severas. Por su importancia daré lectura a las principales:

Artículo 1º Los Estados contratantes se obligan a observar las siguientes reglas respecto de la lucha civil en otro de ellos:

Primero: Emplear los medios a su alcance para evitar que los habitantes de su territorio, nacionales o extranjeros, tomen parte, reúnan elementos, pasen la frontera o se embarquen en su territorio para iniciar o fomentar una lucha civil.

Segundo: Desarmar e internar toda fuerza rebelde que traspase sus fronteras, siendo los gastos de internación por cuenta del Estado donde el orden hubiese sido alterado. Las armas encontradas en poder de los rebeldes podrán ser aprehendidas y retiradas por el Gobierno del país de refugio, para devolverlas, una vez terminada la contienda, al Estado en lucha civil.

Tercero: Prohibir el tráfico de armas y material de guerra, salvo cuando fueren destinados al gobierno, mientras no esté reconocida la beligerancia de los rebeldes, caso en el cual se aplicarán las reglas de neutralidad.

Cuarto: Evitar que en su jurisdicción se equipe, arme o adopte a uso bélico cualquiera embarcación destinada a operar en interés de la rebelión.

Artículo 30. El buque insurrecto, de guerra o mercante equipado por la rebelión, que llegue a un país extranjero o busque refugio en él, será entregado por el Gobierno de éste al Gobierno constituido del país en lucha civil y los tripulantes serán considerados como refugiados políticos.

En 1957 se abrió a la firma un protocolo adicional a la Convención; si bien el protocolo todavía está escasamente ratificado, el objeto principal del mismo es hacer más detalladas y estrictas las disposiciones de la misma que se refieren a buques y embarcaciones, a las aeronaves de cualquier tipo, ya sean civiles o militares.

El presidente Kennedy ha declarado que “bajo ningunas condiciones habría una intervención en Cuba de fuerzas armadas norteamericanas” y añadió lo siguiente: “Este gobierno hará todo lo que esté en posibilidad de hacer, y creo que podrá descargar sus responsabilidades para asegurar que ciudadanos americanos no se verán envueltos en ninguna acción dentro de Cuba.”

Este es un importante elemento para preservar el carácter interno de la situación cubana, pero las obligaciones de los Estados no se agotan en esta prohibición, las obligaciones que las Repúblicas Americanas han asumido mediante Tratado son las que he leído y se refieren con toda precisión a prácticamente toda forma de ayuda indirecta.

Obviamente, esto no significa el internamiento de los refugiados y asilados e inclusive la prohibición de toda forma de actividad política. Los Estados del Continente Americano, y muy especialmente Estados Unidos y México, así como otros países, pueden enorgullecerse de su larga tradición de acoger generosamente al perseguido político. Pero entre el no internamiento y el silenciamiento de los refugiados y el llamado abierto a la rebelión y los preparativos públicos para llevarla a cabo media una gran distancia. Simplemente, para dar idea de los sentimientos de las Repúblicas Americanas sobre este asunto, a pesar de su tradicional acogida a los refugiados, daré lectura a dos disposiciones de la Convención sobre Asilo Territorial, firmada en Caracas en 1954, si bien este instrumento no ha sido aún ratificado por varios Estados, pero, en todo caso, revela claramente la preocupación y el deseo de las Repúblicas Americanas de evitar hasta el máximo la internacionalización de las revoluciones.

Dicen así:

Artículo VII. “La libertad de expresión del pensamiento que el derecho interno reconoce a todos los habitantes de un Estado no puede ser motivo de reclamación por otro Estado, basándose en conceptos que contra éste o su gobierno expresen públicamente los asilados o refugiados, salvo el caso de que esos conceptos constituyan propaganda sistemática por medio de la cual se incite al empleo de la fuerza o de la violencia contra el gobierno del Estado reclamante.”

Artículo VIII. “Ningún Estado tiene el derecho de pedir a otro Estado que coarte a los asilados o refugiados políticos la libertad de reunión o asociación que la legislación interna de éste reconoce a todos los extranjeros dentro de su territorio, a menos que tales reuniones o asociaciones tengan por objeto promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el gobierno del Estado solicitante.”

La propia Organización de las Naciones Unidas se ha pronunciado ya en el sentido de evitar el auxilio internacional a las revoluciones. La resolución 290 (IV), intitulada "Bases esenciales de la Paz", dice así:

"La Asamblea General invita a todas las naciones a abstenerse de toda amenaza y de todo acto que, directa o indirectamente, tienda a menoscabar la libertad, la independencia o la integridad de cualquier Estado, o a fomentar las discordias civiles o a subvertir la voluntad del pueblo en cualquier Estado."

En opinión de la delegación de México, las obligaciones internacionales en esta materia no son vagas, sino claras y precisas. Los Estados están obligados a emplear, no una diligencia ordinaria, sino diligencia suma, atentas las circunstancias de cada caso, para evitar que en su territorio los particulares lleven a cabo actos contra la independencia política y la integridad territorial de otro Estado. En el célebre caso de Alabama, el tribunal, apoyado en las llamadas tres reglas de Washington que se han convertido en normas consuetudinarias de derecho internacional, se pronunció en ese sentido. A pesar de que en ese caso ya había habido reconocimiento de beligerancia, lo cual, obviamente, es una situación menos grave que cuando existe un solo gobierno constituido frente a grupos de particulares que no tienen *status* internacional alguno, el tribunal rechazó el argumento de la Gran Bretaña de que su responsabilidad se limitaba a ejercer una diligencia igual a la que ejercería en asuntos propios, *Diligentia quam in juris rebus*.

El tribunal dijo así: "La diligencia debida (*due diligence*) a que se refieren las reglas 1 y 3 debe ser ejercitada por gobiernos neutrales, en proporción exacta al riesgo a que pueden estar expuestos uno y otro de los beligerantes, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de neutralidad por parte de dichos gobiernos neutrales."

Otro de los aspectos internacionales del problema de Cuba preocupa profundamente a mi gobierno; el campo de las democracias occidentales está empeñado en una lucha de largo alcance que le ha sido impuesta, en que la victoria no se decidirá en los campos de batalla, sino en las conciencias de los hombres. Debido al carácter de esta lucha, las mejores armas de las democracias son los principios morales, el escrupuloso respeto de los Tratados y el principio de que las dificultades y controversias entre países no se deben resolver por las armas sino mediante la negociación. En más de una ocasión, las guerras civiles auxiliadas desde el exterior han puesto en peligro la paz internacional y el Occidente ha resistido y está

actualmente resistiendo en otras partes del mundo los intentos de adueñarse de países por interpósita persona, esto es, mediante el empleo de elementos nativos disidentes, inspirados, financiados y pertrechados desde el exterior. Es preciso que las democracias conserven toda su autoridad moral para denunciar y luchar contra otros casos de revolución interna instigada y auxiliada desde fuera. Como decía el Secretario de Relaciones de mi país en otro contexto, al referirse a los límites que debíamos imponernos para la intervención colectiva, "no lancemos al viento del futuro un boomerang que pudiera volverse, con el tiempo, contra nuestros propios pueblos".

Este caso puede ser una piedra de toque que pondrá a prueba la política y los principios invocados en otros casos que ha considerado la Asamblea General. Los preceptos de la Carta deben ser cumplidos. Todos tratamos de establecer un orden mundial donde impere el derecho y se acaten los Tratados porque en un mundo caótico la urgencia revolucionaria de los pueblos pobres favorecerá las ideas extremas.

¿Cuál sería en el futuro la estructura social de un mundo en donde se abandonasen los principios básicos como los de no intervención, de autodeterminación de los pueblos y de fiel cumplimiento de los Tratados, y en donde los Estados más grandes y fuertes quisieran imponer a los débiles la fisonomía que más les plazca porque sirva mejor sus intereses? Presentes en el ánimo de todos estarán seguramente los elevados conceptos expuestos recientemente por el Presidente de los Estados Unidos, y que nos parece constituye no sólo un postulado unilateral, sino algo que debiera ser una norma de conducta colectiva: "Prometemos —dijo el jefe del gobierno de este país en su discurso inaugural— convertir nuestras buenas palabras en buenas obras... recordemos que la cortesía no es señal de debilidad y que la sinceridad está siempre sujeta a prueba... no negociemos nunca por temor, pero no tengamos nunca temor de negociar."

Mi delegación estará persuadida de que es en normas como las que acabo de citar en las que debiéramos inspirarnos para que en el arreglo de la deplorable situación que actualmente está siendo examinada por esta Comisión no prevalezca la violencia, sino que se hagan esfuerzos sinceros para que el conflicto al que nos enfrentamos pueda resolverse mediante la negociación o cualquier otro de los medios pacíficos previstos en la Carta de las Naciones Unidas.

Es derecho de un pueblo recurrir a las armas para arrojar de su territorio una intervención armada extranjera, o para derrocar a un tirano, o para llevar a cabo una revolución social, pero ningún Estado extranjero

tiene derecho de intervenir, instigar o fomentar la caída de un gobierno que no es de su agrado.

En este mundo cada vez más pequeño, es imposible evitar que cualquier país, en cualquiera región geográfica, sea campo de batalla de terceras potencias si no se respeta el principio de no intervención y el de autodeterminación. Cada intervención contraria a los fines y principios de la Carta siembra la semilla de un conflicto mundial.

No queremos que Cuba sea el lugar, la ocasión y el motivo que pudiera iniciar una reacción en cadena que podría conducir a una nueva explosión mundial. Cuba está en América, pero está también en el centro del mundo político actual como están Laos, el Congo, Corea y Alemania; en nuestra época ningún país está realmente lejos de otro. Cada día que pasa nos encontramos todos más cerca y más unidos a un mismo destino; más tarde o más temprano todos seremos medidos con la medida que midamos a los demás.

La seguridad de cada uno de nosotros y la de todos dependerá cada vez en mayor grado de nuestra fidelidad a los principios y fines que proclamamos defender y del estricto respeto a los derechos de los demás.

Hace pocos días, el presidente Kennedy citó una frase de Jefferson, quien hace ya muchos años dijo: "La libertad es contagiosa." Regocijémonos al constatar esta gran verdad, pero no olvidemos que el odio es también una enfermedad contagiosa; nuestro mayor anhelo es que todos, en esta organización, contribuyamos a propagar la libertad y a combatir el odio, creando así condiciones necesarias para el mantenimiento de la paz.

Para concluir, señor Presidente, debo dar lectura a la siguiente declaración de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México:

"Ante la situación que prevalece en Cuba, la Secretaría de Relaciones Exteriores juzga indispensable reiterar algunos de los postulados esenciales de la política internacional de México.

"En uso del derecho de autodeterminación de los pueblos, sin el cual los conceptos de soberanía e independencia carecerían de contenido, corresponde al pueblo cubano, sin ingerencias extrañas, traducir en realidades concretas sus aspiraciones de mejoramiento económico y social, que tan favorable eco han encontrado en la conciencia de los pueblos de América.

"El Gobierno de México reitera su firme adhesión al principio de no intervención, según el cual ningún Estado o grupo de Estados puede intervenir, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos

internos de otros Estados, pues está convencido de que este principio constituye la mejor garantía de pacífica convivencia entre las naciones.

"Pacifista por tradición y convencimiento, México no ha recurrido a la guerra sino en los casos de legítima defensa y ha condenado invariablemente las agresiones externas en contra de los gobiernos constituidos.

"Seguro como está de que no existen conflictos, por graves que sean, que no puedan ser solucionados por los medios pacíficos que consagra el derecho de gentes, ha ofrecido públicamente y por medio de comunicaciones oficiales, sus buenos oficios para resolver situaciones como las que confronta en estos momentos nuestro hemisferio. No cejará en su empeño de hacerlo en toda ocasión propicia.

"La Secretaría de Relaciones Exteriores ha dado instrucciones al delegado permanente de México ante las Naciones Unidas para que ajuste su actuación a los principios aquí enunciados.

"Por otra parte, las autoridades mexicanas ejercerán una estricta vigilancia para impedir que salga del territorio nacional cualquier clase de ayuda que pueda favorecer a los elementos contrarios al gobierno cubano."

Quisiera ahora indicar cuál es, en las actuales circunstancias, la acción que en opinión de mi gobierno podíamos recomendar a la Asamblea General y que deseo someter a la consideración de los distinguidos miembros de la Comisión Política:

MÉXICO: PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Asamblea General,

Habiendo escuchado las exposiciones formuladas por el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, por el Representante de los Estados Unidos de América y por otros Representantes,

Profundamente preocupada por la situación puesta de manifiesto en las mencionadas exposiciones cuya continuación pondría en peligro la paz,

Considerando que es propósito permanente de las Naciones Unidas fomentar relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos,

Convencida de que el principio de no intervención en los asuntos internos de cualquier Estado impone a los miembros de las Naciones Unidas la obligación de abstenerse de propiciar o fomentar las luchas civiles en otros Estados,

Recordando que es un deber de todo Estado, conforme al Artículo 33 de la Carta, buscar un arreglo pacífico de las controversias por los procedimientos que allí se enumeran,

1. Hace un llamamiento urgente a todos los Estados para que eviten que sus territorios o sus recursos puedan ser utilizados para fomentar la guerra civil en Cuba;

2. Los insta a que se ponga fin inmediatamente a toda actividad que pueda resultar en la continuación del derramamiento de sangre;

3. Les pide que, de conformidad con el espíritu de la Carta, cooperen en la búsqueda de una solución pacífica a la situación existente.

Señor Presidente:

Es posible que el proyecto de resolución que mi delegación tiene el honor de presentar pudiera no ser considerado satisfactorio para algunas delegaciones del Continente americano, con cuyos países estamos estrechamente unidos en los ideales y principios proclamados por Bolívar, San Martín, Juárez, Lincoln, Martí y por tantos otros próceres que veneramos como portaestandartes de la libertad, la independencia y la solidaridad de los pueblos de América, solidaridad en la defensa de una amistad basada en la igualdad y el respeto recíprocos, en el acatamiento de los compromisos voluntariamente contraídos y en la defensa de la dignidad humana.

Mi delegación lamentaría no contar con el apoyo de todos; respetamos la opinión de los demás por divergente que pudiera ser de la nuestra, pero deseo afirmar categóricamente que nuestra proposición no debe interpretarse como hostil a los puntos de vista de cualquiera otra delegación, que tiene, como la nuestra, el derecho de expresar su propio punto de vista sea o no compartido por las demás.

México no puede en ninguna ocasión, cualquiera que ésta sea, eludir el deber de afirmar los postulados esenciales de su política internacional, varias veces citados en esta intervención y que compartimos con otros muchos Estados dentro y fuera del Hemisferio Occidental.

Al hacerlo estamos seguros de cumplir con la responsabilidad que nuestro gobierno tiene con el pueblo de México, con el Continente Americano y con este organismo mundial.