

MISIÓN DE MÉXICO ANTE LAS NACIONES UNIDAS*

Consejo Económico y Social, Ginebra, 1957

El espíritu de los tres proyectos de resolución checoslovacos sobre las comisiones económicas regionales, me parece residir en algo muy digno de consideración: expresan una satisfacción formal por la obra de las comisiones regionales, pero aplauden de una manera particular sus actividades extrarregionales. Tanto es así, que acaba uno por pensar que si algún sentido verdadero tienen, es el estimularlas para que amplíen más las actividades interregionales y universales a expensas de las específicamente regionales.

El mandato de cada una de las tres comisiones económicas regionales dice claramente que dependen del Consejo Económico y Social, al cual deben presentar sus planes de trabajo y sus informes. Parecería, entonces, que la oportunidad para examinar a fondo la obra de estas comisiones es la reunión del Consejo en que se presentan esos informes. Ahora bien, ninguna delegación —que yo sepa— ha hecho ante el Consejo Económico y Social el reparo de ser “estrecho” el regionalismo de las comisiones. Es más, las tres se crearon entre 1947 y 1948 con un carácter experimental, y por eso se previno que en 1951 el ECOSOC revisaría de una manera “*especial*” la obra de ellas, para determinar si debían desaparecer o continuar, y si continuaban, qué modificaciones debían hacerse a sus mandatos. Esa hubiera sido la gran oportunidad de presentar la tesis de que es estrecho —e inadecuado, en consecuencia— el carácter regional de las comisiones.

Debemos considerar, pues, como nueva esta tesis checoslovaca, y merecedora, por lo tanto, de una reflexión más detenida.

Es muy fácil hacer una lista impresionante de consideraciones que condenarían el carácter exclusivamente regional de nuestras Comisiones; pero basta con dos, que son decisivas. La primera es que los medios modernos de transporte y de comunicación han reducido el mundo al tamaño de una nuez que puede tenerse en el puño cerrado de una mano; por eso, hoy resulta posible decir con verdad que el mundo es único, y aun pequeñamente único. La segunda consideración es que, a pesar de numerosas variantes o diferencias locales, la concepción de los grandes problemas económicos —tal, por ejemplo, el del desarrollo— son en su esencia los mismos, sin importar que se presenten en la India o en México, en Perú o en Sudán.

El proyecto original de resolución checoslovaco —L 333— recogió esas consideraciones, pues declaraba que las comisiones económicas regionales “se encuentran cada vez más con problemas similares o conexos”, y aplaude la solución a esos problemas que descansa en “*la amplia cooperación* y en la *mancomunidad* de los medios y esfuerzos de distintos países”. Y por esas consideraciones también recomienda un intercambio *más efectivo* de información y experiencias y una *mayor cooperación* interregional entre las comisiones.

Para mí, el problema, no es el de si una comisión económica debe ser *cerradamente regional*, y aun *exclusivamente* regional, pues no vacilaríamos ni un instante siquiera en declararla, además de inadecuada, absurda y hasta imposible. El verdadero problema es de grado o de proporción, a saber: en qué medida debe ser regional la comisión y en qué otra medida debe serlo interregional y aun universal. Más concretamente, el problema debería plantearse así: ¿el marco jurídico dentro del cual se mueven, condena a las comisiones a un regionalismo es-

* Declaración del embajador Daniel Cosío Villegas, delegado de México en la Segunda Comisión, acerca del proyecto de resolución checoslovaco “Actividades de las comisiones económicas regionales”.

trecho y cerrado, o, a la inversa, las dota de todos los medios necesarios para comunicarse con el exterior cuantas veces sea necesario? La segunda parte de este problema sería averiguar si la obra hecha por las comisiones ha tenido y tiene un carácter regional estrecho, y *demostrar*, en consecuencia, que pudo mejorarse de acudir a medidas interregionales o universales.

Un repaso apresurado de los mandatos de las comisiones económicas regionales causa la impresión de que fueron sabios sus autores, pues en ellos se encuentran combinados de una manera fina y equilibrada los elementos nacional, regional y universal. El elemento nacional, porque declara que las comisiones no pueden tomar ninguna medida con respecto a cualquier país sin el consentimiento de éste. El elemento internacional también está presente, y puede decirse que los mandatos revelan una preocupación constante por crearlo y reiterarlo. En el caso, por ejemplo, de la Comisión Económica de Europa, la primera que se creó, el artículo 1a) le da como mandato "iniciar y participar en medidas para mantener y fortificar las relaciones económicas de los países europeos entre sí y con otros países del mundo". El artículo 4 la obliga a someter a la aprobación previa del Consejo Económico y Social cualquier proyecto de actividades que "puedan tener efectos importantes sobre el mundo en general". El artículo 8 la faculta para admitir a "naciones europeas que no sean miembros de las Naciones Unidas". El artículo 11 le da la oportunidad de invitar a cualquier Estado Miembro no europeo para que participe en sus trabajos cuando se trate de un asunto particularmente interesante para ese Estado. El artículo 12 crea la posibilidad de contar con la ayuda de representantes de los Organismos Especializados, y el 13 la obliga a tomar medidas que "aseguren la liga necesaria con otros órganos de las Naciones Unidas y los Organismos Especializados".

El mandato de la Comisión Económica de Europa —y sus disposiciones se repiten en los mandatos de las otras dos comisiones— crea, pues, todos los medios posibles e imaginables de comunicación con el mundo exterior precisamente para evitar que sea estrecha o cerradamente regional: con los países europeos que no sean miembros de las Naciones Unidas, con cualquier Estado no europeo ajeno a la Comisión, con todos los órganos de las Naciones Unidas, y entre ellos los Especializados.

El caso de la Comisión Económica de la América Latina es, si se quiere, más ilustrativo porque el Consejo Económico y Social no decidió de un modo inmediato su creación, sino que confió a una Comisión Especial el estudio de la necesidad y conveniencia de crearla. Ya es síntoma de la universalidad con que nacería la CEPAL el hecho de que en esa Comisión Especial figuraran, a más de cuatro países latinoamericanos, representantes de cinco naciones ajenas al área geográfica de la América Latina, a saber, China, Francia, Líbano, el Reino Unido y Estados Unidos. Pero también había el problema de otra organización regional, la de Estados Americanos, uno de cuyos órganos es todo un Consejo Económico y Social. El escrúpulo para crear y mantener un contacto con el exterior se llevó hasta el extremo de que el Secretario General de dicha Organización asistiera a las deliberaciones de la Comisión Especial. Ésta, por su parte, pensaba que "ciertos asuntos concretos son dignos de ser examinados internacionalmente por una comisión regional." Al considerar si existían factores económicos especiales que justificaran la creación de una Comisión Económica para la América Latina, decía hacerlo "con pleno conocimiento de la interdependencia de las diferentes regiones del mundo". La Comisión Especial llevó su previsión hasta considerar que dado que en la futura CEPAL podrían quedar incluidos territorios puestos dentro

de la esfera de la Comisión de las Antillas, "debe disponerse también la coordinación del trabajo entre esas dos Comisiones".

A la vista de este repaso, yo no veo, francamente, qué vía de comunicación hacia el exterior han dejado de crear o de mantener los mandatos de las comisiones económicas regionales, y no veo tampoco cómo pueden condenarlas esos mandatos a un regionalismo estrecho o cerrado. Quedaría por examinar el trabajo realmente hecho por las Comisiones, pues bien pudiera suceder que fuera estrechamente regional a pesar de sus mandatos. Desde luego, ese trabajo, cualquiera que sea su naturaleza, acaba siempre de alcanzar la forma del informe, del estudio o del boletín, que circula impreso por todos los países del mundo. Se somete al examen de todos y cada uno de los países que forman cada una de las Comisiones, y al examen, discusión y aprobación del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el trabajo de las comisiones, además, desde la etapa de su planeación y durante toda su ejecución, participa activa, diariamente, puede decirse, la Secretaría General y los Organismos Especializados, es decir, cuerpos que no son regionales sino universales. Y los casos en que han participado en ellos técnicos de todo el mundo y no simplemente de la región, pueden contarse por decenas. Pero, en todo caso, el trabajo de las comisiones económicas regionales no se queda en el misterio ni se guarda en el secreto, sino que todo él se conoce y se publica. Sería, pues, necesario citar casos concretos de regionalismo estrecho para ver si ése es el carácter predominante del trabajo de nuestras comisiones.

Sin embargo, el punto al que mi Delegación le atribuye una importancia máxima es al que deseo referirme ahora. Es el de si estas Comisiones fueron concebidas con un carácter *esencialmente* regional y si su trabajo debe ser y seguir siendo *esencialmente* regional. Para explorar este punto, demos por admitido lo que me parece evidente, a saber, que ni por razón de sus mandatos, ni por razón de la obra hecha por ellas, las comisiones están encerradas en sí mismas, cortadas del mundo exterior.

Para el Gobierno de México, las Comisiones fueron concebidas como *esencialmente* regionales, su trabajo ha sido *esencialmente* regional y *debe seguir siendo esencialmente regional*. Dicho en otra forma, mi Gobierno no cree que el día en que estas comisiones pierdan su carácter regional, perderán su fisonomía propia, su utilidad y su razón de ser.

Ya es significativo que el nombre mismo de estas comisiones indique, *sin lugar a duda*, su carácter regional, puesto que, en efecto, las llamamos invariablemente comisiones económicas *regionales* si hablamos de las tres que ahora existen, y cuando nos referimos separadamente a cada una, decimos Comisión Económica *de* Europa, Comisión Económica *de* Asia y el Lejano Oriente y Comisión Económica *de* la América Latina. Ese "de" es posesivo en español, de modo que estos nombres significan que hay una comisión económica que *pertenece* a Europa, otra que es *privativa* de Asia y el Lejano Oriente, y la tercera de la América Latina.

Existe, además, otra consideración de mucho peso. El artículo 7 del mandato de la Comisión Económica de Europa dice muy claramente que pertenecen a ella los Estados *europeos* miembros de las Naciones Unidas. Y en los mandatos posteriores de ECAFE y CEPAL se enumeran expresamente los miembros de cada una, lo cual quiere decir que no pueden pertenecer a ella los Estados o territorios que no están explícitamente en esa lista. En efecto, los artículos 2 y 3 del mandato de ECAFE enumera uno a uno los territorios y Estados que pueden ser miembros de ella, y el artículo 3a) de la CEPAL dice explícitamente que podrán

pertenecer a ella “los Miembros de las Naciones Unidas en América del Norte, del Centro, del Sur y de la región de las Antillas, así como Francia, los Países Bajos y el Reino Unido”. Para mi Gobierno, este Artículo 3a) del mandato de la CEPAL quiere decir que ningún país puede, en ningún tiempo y por ninguna razón, ser miembro de la Comisión Económica de la América Latina si no está en uno de los dos casos únicos que contempla ese artículo: o se trata de una nación cuyo territorio está en el Continente Americano, o se trata de un país que tiene en este mismo Continente intereses *territoriales*, y no simplemente intereses económicos o espirituales. Por si cupiera alguna duda sobre este punto, bastará recordar que el artículo 4 del mandato de la CEPAL habla clarísimamente del “radio geográfico” de ella. Por idénticas razones, México cree que ningún país cuyo territorio esté fuera de Europa puede ser miembro de la Comisión Económica de Europa, ni ningún país o territorio que no esté comprendido en la lista de los artículos 2 y 3 del mandato del ECAFE puede ser miembro de esta Comisión.

A esta norma sólo hay una excepción, la de Estados Unidos, que es miembro de las Comisiones de Europa y de Asia y del Lejano Oriente a pesar de no tener intereses territoriales allí; pero la excepción tiene una explicación histórica muy clara: no debemos olvidar que el origen de esas dos Comisiones fue la resolución de la Asamblea General 46 (I) “sobre la reconstrucción de las áreas devastadas” por la guerra, y era claro que ningún país del mundo podía contribuir tanto y tan eficazmente a esa reconstrucción como Estados Unidos.

Es singularmente significativo recordar ahora un hecho curioso ocurrido en la Comisión Especial que se encargó de los estudios previos a la creación de la CEPAL. China y Líbano, es decir, los dos únicos países de esta Comisión que no eran americanos ni tenían intereses territoriales en América, propusieron que se admitieran como miembros de la CEPAL a uno o dos países subdesarrollados de las otras regiones geográficas; pero el resto de la Comisión Especial, que formaba la mayoría, declaró que “tal decisión envolvería la cuestión más vasta del establecimiento de enlace entre las Comisiones Regionales, y, en consecuencia, estaba fuera de sus atribuciones”. Quiere decir esto que la mayoría de la Comisión Especial no pudo entender siquiera la presencia de miembros de la Comisión que fueran ajenos a la zona geográfica de América sino como enlace con las otras Comisiones Regionales. Esta opinión de la mayoría de la Comisión Especial fue confirmada al aprobar el Consejo Económico y Social el mandato definitivo de la CEPAL.

El hecho, pues, de que las Comisiones Económicas Regionales fueran pensadas en función de una *zona geográfica* determinada, indica claramente que su carácter regional es esencial o indeleble, como si dijéramos. Por lo demás, la noción de un organismo regional es vieja y subsiste hasta nuestros días. Existe, por ejemplo, la Organización de Estados Americanos, a la cual, por definición, no pueden pertenecer sino Estados autónomos cuyo territorio esté en el Continente Americano. Esto quiere decir que el día en que un Estado de una zona geográfica extra-americana ingresara a ella, la Organización de Estados Americanos desaparecería como organización regional y habría que cambiarle desde el nombre.

Por lo demás, un regionalismo ilustrado, tanto político como económico, no está reñido con la Carta, antes al contrario. La obligación expresada en el artículo 56, de que todos los Estados Miembros se obligan “conjunta o separadamente” a tomar aquellas medidas que les permitan alcanzar niveles de vida más elevados, resolver los problemas internacionales de carácter económico y obtener el respeto universal de los derechos humanos, es de claridad meridiana. Estimamos que esta norma debe tenerse muy presente al interpretar el sentido del capítu-

lo VIII de la Carta; todas las disposiciones referentes a Acuerdos Regionales, en cuanto se refieren al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, tienen por fuerza que comprender la creación de condiciones de estabilidad y bienestar, necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, para citar el texto del artículo 55. Es bien sabido que las Delegaciones latinoamericanas se contaron entre las más convencidas defensoras del regionalismo dentro de la Conferencia de San Francisco, y que a sus esfuerzos se debió principalmente la aprobación del artículo 51 y del capítulo VIII. Tenían, en efecto, una larga y venturosa tradición de inteligente regionalismo, aquél que se ha convenido en llamar el sistema interamericano, y que parte del año de 1899.

Pero hay cien detalles más que refuerzan la tesis de que estas comisiones económicas son por su esencia regionales. El artículo 11 del mandato de la Comisión Económica de Europa, por ejemplo, da la posibilidad de que participe en sus trabajos un Estado extra-europeo; pero limita esa posibilidad para conservar intacto el carácter *geográfico regional* de la Comisión. Esas limitaciones son claras e importantes: no está obligada a hacerlo, sino que puede extender una invitación, es decir, queda en manos de la Comisión misma la decisión de si llama o no al Estado ajeno a la zona geográfica; luego, sólo lo puede invitar para informar y no para decidir, y, finalmente, sólo puede invitarlo cuando la Comisión vaya a tratar un asunto que le interese de un modo *particular* al país extraño a la zona, es decir, que su asociación a los trabajos de la Comisión es indefectiblemente transitoria.

Son tan precisas estas disposiciones de los mandatos de las tres Comisiones, y tan claro el sentido de conservar intacta la autonomía *geográfico-regional* de ellas, que todos sabemos que la delegación checoslovaca hizo circular informalmente un proyecto de resolución contrario a esas disposiciones, y que lo retiró de manera espontánea para sustituirlo con un segundo proyecto y después con el tercero, que ahora examinamos.

Antes de terminar, quisiera hacer un breve comentario al argumento presentado en los tres proyectos sucesivos de la delegación checoslovaca, a saber, que como las comisiones económicas regionales se tropiezan cada vez más con problemas "similares o conexos", deben trabajar con un sentido de mayor interregionalidad. Es obvia la consideración de que en la medida en que uno crea que la Economía es una ciencia, en esa medida tiene uno que admitir que existen principios o leyes generales, aplicables en cualquier lugar o circunstancia; pero es igualmente obvio que las comisiones económicas regionales no han sido creadas para elaborar principios económicos abstractos de aplicación universal, sino para estudiar y resolver problemas *concretos*. Todos sabemos, por ejemplo, que una de las llamadas leyes económicas es la de que la magnitud del mercado condiciona la magnitud y aun la naturaleza de la producción. Como principio general, es válido lo mismo en Europa y en Asia que en la América Latina; mas cuando los países centroamericanos han decidido ensayar su integración económica y han acudido a la CEPAL para que los ayude, esos países y esta comisión económica regional no pueden ni deben atender sino a circunstancias económicas peculiares, *únicas*, para proponer una solución. En este trabajo, típico de una comisión económica regional, los principios generales no ayudan en nada, y las experiencias ajenas sólo ayudan lateralmente.

De todo esto me parece que pueden deducirse legítimamente dos conclusiones que me interesa destacar. Primero, las comisiones económicas regionales están dotadas de todos los medios de comunicación con el exterior; no viven, entonces, enclaustradas en sus respectivas regiones. Segundo, las comisiones fueron concebidas,

han hecho una obra y deben seguir haciendo una obra *estricta o predominantemente* regional.

He hecho una exposición tan larga, tan árida y tan aburrida, porque interesa muchísimo a mi Delegación fundar bien esas dos conclusiones, y porque nos interesa también puntualizar las razones por las cuales, a nuestro pesar, disintimos de la delegación de Checoslovaquia.

La delegación de México, sin embargo, no se propone votar contra el proyecto Checoslovaco, y ni siquiera se propone abstenerse de votar. Votará en favor de él, pero en el entendimiento de que no pretende contrariar lo que mi Gobierno considera principios esenciales y que deben regir el trabajo y aun la concepción de las comisiones económicas regionales.