

**Programa Paz y
Seguridad en las Américas
Wilson Center-FLACSO Chile**

**FLACSO-Chile
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales**

**CLADDE
Centro Latinoamericano
de Defensa y Desarme**

MEDIO SIGLO DEL TIAR

**Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe
1997**

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, así como las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, han sido realizadas gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. Mac Arthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, P&SA. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Ford y de la William and Flora Hewlett Foundation. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, del Paz y Seguridad en las Américas (actividad conjunta con el Latin American Program del Woodrow Wilson Center for Scholars) y del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

355
F 534 mm

355	FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA.
F572	Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998. 306p. cuadros, graf. ISBN: 956-205-120-X
	1. SEGURIDAD HEMISFERICA 2. FUERZAS ARMADAS 3. SEGURIDAD INTERNACIONAL 4. DEFENSA 5. GASTOS MILITARES 6. CUMBRES 7. ANUARIO 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

© 1998, FLACSO-Chile - CLADDE. Inscripción N°105.634. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago, Chile.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 - 225 9938 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: riflacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Coordinación banco de datos sobre seguridad regional: Paula Pardo
Coordinación editorial: Carlos Vergara y Francisco Rojas Aravena
Diagramación y producción gráfica: Claudia Gutiérrez
Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS
Impresión: LOM, Santiago de Chile

INDICE

INTRODUCCION Francisco Rojas A.	5
I. REPENSANDO LA SEGURIDAD HEMISFERICA	
1. 50 AÑOS DEL TIAR	9
Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas Francisco Rojas Aravena	11
Cinqüenta anos de Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR): frustrações e continuidade Institucional? Thomaz Guedes da Costa	25
Evolución del Pacto de Río (1947-1989) Luis Eduardo Tibiletti	35
México y el sistema interamericano: de la segunda guerra mundial al final del siglo . Cambios, desafios y oportunidades Raúl Benítez Manaut	45
Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica Sergio González Gálvez	65
Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional Andrés Fontana	85
2. DIPLOMACIA DE CUMBRES Y SEGURIDAD INTERNACIONAL	131
Declaración de San Salvador sobre Medidas de Confianza Mutua (Febrero 1998)	131
Grupo de Río: Informe de la reunión del grupo de trabajo sobre Limitación y control de armas convencionales	139
Declaración de Santiago. II Cumbre de las Américas	149
Plan de Acción. II Cumbre de las Américas	153

II. TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR	181
Defensa, situación regional	
Rosendo Fraga	183
Tendencias regionales y subregionales del gasto militar: 1985-1995	
Carlos Vergara	188
III. FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES: ESTADISTICAS Y CRONOLOGIAS DE SEGURIDAD	193
Argentina	195
Belice	201
Bolivia	205
Brasil	209
Chile	213
Colombia	219
Costa Rica	225
Cuba	229
Ecuador	235
El Salvador	241
Guatemala	245
Guyana	249
Haití	253
Honduras	257
Jamaica	261
México	265
Nicaragua	269
Panamá	273
Paraguay	277
Perú	281
República Dominicana	287
Surinam	291
Trinidad y Tobago	295
Uruguay	299
Venezuela	303

Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica

Sergio González Gálvez¹

No cabe duda de que los cambios políticos, económicos y tecnológicos que experimenta la sociedad internacional son hoy, de hecho, objeto de un amplio debate en todos los rincones del planeta. Más que contribuir a esa discusión, quisiera referirme a un dramático efecto de ese cambio: algunos de los puntos de referencia básicos de nuestro comportamiento internacional, se vuelven crecientemente obsoletos a la luz de la dinámica mundial que vivimos hoy en día.

No es ésta, por cierta, una situación privativa de nuestro Continente. La transición a una nueva era mundial de la que somos no sólo testigos, sino actores, también obliga a un replanteamiento de muchos de los objetivos mismos de nuestra política exterior, al mismo tiempo que confirma la necesidad de mantener a toda costa la vigencia de los principios de conducta internacional incorporados en nuestra Carta Magna, que deben seguir siendo el marco para cualquier esfuerzo de cooperación internacional.

Rechazamos, por ejemplo, el argumento simplista de que la globalización ha cancelado la vigencia del principio de no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro, si bien debemos analizar su alcance en el mundo interdependiente que vivimos, a fin de redefinir el ámbito que debe mantenerse en el dominio reservado de cada Estado.

Las profundas modificaciones que sufre el orden político-estratégico mundial se agrupan en una serie de complejos desarrollos, entre los que destaca la disolución de los bloques ideológicos y, de manera más general, la cancelación de la competencia estratégico-militar entre las potencias, si bien es claro que el unipolarismo no puede ser una situación permanente, ya que aparte de la Unión Europea, que cada vez marca más su autonomía de criterios al enfrentar problemas internacionales, empiezan a multiplicarse los países o grupos de países en Asia, África y desde luego en América Latina, que rechazan decisiones unilaterales en problemas que deben ser resueltos por la comunidad internacional en su conjunto.

Analizando los esquemas de seguridad que nos rigen, en algunos casos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, debemos evaluar su vigencia y la viabilidad de efectuar cambios a las instituciones que los administran, tratando de identificar las amenazas que nos preocupan, sin pretender enfoques únicos para enfrentarlos.

1 Embajador, Servicio Exterior Mexicano.

Esa discusión está estrechamente relacionada con dos tipos de problemas. En primer término, el que se refiere a la relación, en este tipo de temas, entre el enfoque global y el regional. En segundo lugar, la compatibilidad de las agendas de seguridad de los distintos Miembros de una región determinada, a partir de la cual sea posible resolver hasta dónde conforman entre ellos una "comunidad con identidad de propósitos en materia de seguridad", con temas y preocupaciones diferenciados, en relación al resto de los Miembros de la comunidad internacional.

Sin embargo, el nuevo mundo que está surgiendo ante nuestros ojos será el resultado no sólo de los cambios que tienen lugar en la dimensión político-estratégica, sino también y de manera fundamental, de aquéllos otros que han tenido lugar en la esfera de las relaciones económicas internacionales, al menos desde los inicios de la década de los setenta.

Economía y política constituyen hay facetas inseparables de una única realidad internacional y deben también serlo en nuestro comportamiento internacional y, así, complementación de lo político y lo económico, por una parte, y de la universal y lo regional, por la otra, son los ejes que nos deben orientar.

Entremos en una consideración más detallada del segundo de estos binomios. La política exterior de un país con las características del nuestro, debe tener como eje capital de proyección, el perímetro de su entorno inmediato, interpretando el término "vecindad" en su concepción más amplia.

En el caso específico de México, el Hemisferio americano, con sus dos polos de referencia, la América del Norte y la América Latina a la cual pertenecemos hacia el Sur, así como el Caribe, nuestra tercera frontera, han constituido históricamente el espacio vital primario del ejercicio soberano de la diplomacia mexicana.

No quiere ésto decir que deban ser considerados como espacios exclusivos. Dejemos bien claro el supuesto fundamental de estas reflexiones al respecto. El interés nacional mexicano será mucho mejor servido, en un contexto internacional económico y político lo más abierto posible, en el que siga progresando la ampliación de nuestros contactos con el conjunto de la comunidad internacional.

¿Seguridad continental?

Es pertinente destacar que es en el Continente americano, como en otros, donde se conjugan hoy tendencias contradictorias. Por una parte ciertos intentos -cuya factibilidad está aún en duda-, hacia la creación de un espacio hemisférico y, por la otra, el surgimiento de experiencias subregionales, con impacto no sólo económico sino estratégico-militar y político también, que ponen en duda las posibilidades de éxito de un esfuerzo hemisférico, además de las dificultades naturales para compatibilizar los intereses de una superpotencia con los de los países latinoamericanos y del Caribe, con los que comparte el Hemisferio americano.

El interés de México en sus vinculaciones con el resto del continente, subrayan también las dificultades que tendría cualquier política que se centrara sólo en una de los múltiples planos de interacción presentes en el Hemisferio.

Es, ante este complejo conjunto de factores y realidades, que la política exterior mexicana debe plantearse la propuesta de una posible agenda de acción con alcance plenamente continental

en temas de seguridad. En ella, la defensa de los intereses de México en el Hemisferio al cual pertenece, adquiere proyección y viabilidad en un doble contexto: por una parte, la articulación de las estrategias a través de los esquemas y el prisma de la acción multilateral, tanto de contenido propiamente político-económico como estratégico-militar y, por la otra, la acción insoslayable de los vínculos bilaterales bajo una perspectiva de complementación mutua.

Alcance del nuevo concepto de seguridad hemisférica

Es en este marco en el que México analiza una nueva visión de seguridad en el hemisferio, la cual debe necesariamente reconocer que su sustento debe ser no más la unión para la defensa del Continente contra una amenaza extracontinental que no existe en este momento, sino la defensa conjunta del derecho de cada país a construir su propio sistema político, basado en la voluntad de su pueblo, en mantener la vigencia de principios como la no intervención de un Estado en los asuntos que son del dominio reservado de otro Estado, el no uso de la amenaza o el uso de la fuerza, la promoción del desarme y el control de armamentos, la necesidad de aceptar la solución pacífica de todas las controversias, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y la lucha contra el narcotráfico, según los términos de los acuerdos en vigor para cada país.

La seguridad debe ser, en esencia, el desarrollo de vínculos en esos temas por medio de un diálogo regular y sistemático que permita y fomente la transparencia y, por esta vía, la seguridad; una seguridad que no esté basada en el poderío militar o la fortificación de las fronteras, sino en la apertura. Este concepto debe estar basado en el diálogo y la negociación.

México y el concepto de seguridad nacional

Reconociendo que el concepto de seguridad nacional para cada país es producto de una serie de circunstancias y factores históricos y geopolíticos es lógico que, en el caso de nuestro país, el concepto mismo ha ido evolucionando hasta llegar a nuestra visión actual de lo que pensamos debe considerarse un concepto viable de seguridad regional o hemisférica para el fin de siglo y el comienzo del XXI.

En el Plan Global de Desarrollo que rigió las actividades gubernamentales de México en 1980-1982, se define como el marco necesario para mantener la condición de libertad, paz y justicia dentro del marco constitucional.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, la seguridad nacional se conceptúa como el necesario objetivo del Estado mexicano para alcanzar el desarrollo integral de la Nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional y, en el Plan Nacional de Desarrollo que nos rige actualmente, se establecen como estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad-nacional, el preservar, con apego a la ley, los Tratados internacionales suscritos por México, la integridad territorial del país, incluyendo el espacio aéreo y los mares territoriales y patrimoniales del país frente a otras Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas, y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.

Al mismo tiempo, se pone énfasis en la necesidad de asegurar la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas en nuestro territorio, aceptando sobre este tema no sólo la estricta

aplicación de la legislación mexicana, sino la fiscalización internacional conforme los Tratados ratificados por México.

Criterios para una definición de seguridad de alcance hemisférico

Sabemos que una de las dificultades a las que se ha enfrentado la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos para continuar con su tarea, es la falta de una definición aceptable para todos, de lo que debe entenderse por seguridad, pero quizás podríamos afirmar que, de la combinación de los elementos que se han incluido en las diferentes definiciones citadas, México podría considerar una fórmula que resolviera ese problema en dicho órgano.

No cabe duda que debemos basarnos en que el concepto de seguridad es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que, dentro de un marco de derecho, promueve un grupo de países, a través de acciones políticas, sociales, económicas y militares, éstas últimas sólo en casos extremos y previamente determinados, tendientes a equilibrar en forma dinámica las aspiraciones y los intereses de los diversos países de una región determinada, salvaguardando, como prioridad máxima, el ejercicio pleno de la soberanía e independencia de cada uno.

De aceptarse una definición con esas características, cabría fijar antes de entrar a cualquier otra consideración, las condiciones siguientes como base de análisis de los acuerdos que tendrían que revisarse para actualizar el concepto:

1. La seguridad regional debe ser un proceso esencialmente preventivo y no basarse en medidas coercitivas, excepto en última instancia y previa determinación de las hipótesis en las que se aplican sanciones.
2. La seguridad regional abarca, no sólo aspectos estratégico-militares, sino también aspectos económicos, políticos y sociales cuya determinación tiene que encargarse a los órganos correspondientes de la OEA y basarse en la Carta de la OEA y en las resoluciones pertinentes de ese organismo regional.
3. El concepto de seguridad regional tiene que tomar en cuenta que, las amenazas a la supervivencia de cada uno de los Estados-Nación son, o pueden ser, diversas. En tal virtud, son, o pueden ser, diferentes las concepciones, las políticas y las estrategias, si bien no se descarta la importancia de mantener intercambios frecuentes de puntos de vista en la búsqueda de elementos comunes en las estrategias, siempre con respeto para la soberanía y libertad de acción de los países involucrados.
4. En consecuencia, existe la posibilidad de acciones de cooperación internacional con países de su misma zona geopolítica sobre aspectos de seguridad, siempre y cuando las acciones que se tomen sean en estricto cumplimiento de los acuerdos internacionales en vigor, entre otros, la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA.

Junta Interamericana de Defensa

Esto nos lleva a expresar aquí la preocupación respecto a la tendencia, favorecida por algunos países, de tratar de ampliar las facultades de la Junta Interamericana de Defensa -que fue

concebido únicamente como un órgano asesor del Sistema Interamericano- mediante las cuales se pretende dar atribuciones operativas a ese cuerpo, inclusive en algunas instancias sugiriendo acciones multilaterales en la lucha contra el narcotráfico o en la defensa de algún modelo de democracia, el que por cierto carece de base legal y es políticamente equivocado, ya que abre la posibilidad de acciones intervencionistas y hegemónicas creando inestabilidad e incertidumbre en el Hemisferio.

Dada la preocupación con la que México ve ese intento de desvirtuar el objetivo original de la Junta Interamericano de Defensa, con serias consecuencias para el futuro de la cooperación hemisférica, cabe recordar algunos de los intentos llevados a cabo en ese sentido en la propia Junta, con la firme oposición de México y otros países latinoamericanos.

La misión original de la Junta Interamericana de Defensa contenida en su reglamento es la de "actuar como órgano de preparación y recomendación para la legítima defensa colectiva del Continente americano contra la agresión y desempeñar, además de las funciones consultivas que le competen, las de la misma índole que pueda delegarle el Comité Consultivo de Defensa de la Organización de los Estados Americanos".

A través de la Resolución 1240 del 11 de junio de 1993, el Consejo de la OEA amplió la misión original de la Junta Interamericano de Defensa de la forma siguiente: "que provisoriamente y hasta tanto se alcance la definición en cuestión, la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo Permanente podrán requerir de la Junta Interamericano de Defensa, bajo los criterios y el debido seguimiento de los citados cuerpos jurídicos de la Organización, asesoramiento y prestación de servicios consultivos de carácter técnico-militar, que en ningún caso podrán tener naturaleza operativo. Estos requerimientos deberán ser efectuados dentro del marco de la Carta de la OEA y a solicitud del Estado Miembro directamente interesado".

Posteriormente, en 1995, la Junta aprobó por mayoría (con la oposición de México) una nueva misión para la Junta, que abre su mandato sin base alguna, en los términos siguientes: "la Junta prestará asesoramiento a la Asamblea General, a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo Permanente de la OEA, a través de sus propuestas y trabajos en asuntos de carácter militar; actuará como órgano de planeamiento y preparación para la defensa del Continente americano desempeñará las funciones consultivas que le competen para contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente".

Otro acontecimiento relevante para que México haya expresado en la propia Junta y en la OEA sus reservas, es el hecho de que se haya resuelto que a la JID pueden pertenecer todos los países pertenecientes a la OEA, independientemente de que sean parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o no, instrumento que como se sabe es el único que define en el ámbito hemisférico en una forma muy precisa los compromisos de los Estados ante amenazas a la paz, con lo cual indirectamente se fortaleció la tesis de dar mayor autonomía a la Junta, situación que se agravó aún más con la aprobación en diciembre de 1995, contra el voto de México y la abstención de Chile y Ecuador, y un cambio de posición de Perú favoreciendo nuestra posición de dar nuevas tareas para la Junta, cuyo análisis detallado, por su importancia, se acompaña como anexo a este estudio.

La objeción más seria a estas ampliaciones del mandato de la JID se basan en el criterio de que no debe dejarse a un órgano militar las decisiones que debe adoptar un foro político como la OEA con base en su Carta Constitutiva. Según entendemos, la firme oposición de los países

citados ha provocado que la Junta inicie una revisión del alcance de las nuevas tareas a fin de determinar su viabilidad, proceso en el cual nuestros representantes en las distintas instancias participarán activamente.

Medidas de confianza y de seguridad en el continente

Sin embargo, hace unas años se inició paralelamente un proceso tendiente a fortalecer los mecanismos de seguridad en las Américas, mediante la aplicación de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, negociadas y aprobadas por todos los Estados Miembros de la OEA en la Declaración de Santiago (1995) y en la Resolución 1409 (1996), planteadas siempre como opciones sobre las que cada país puede optar libremente, y no como un listado obligatorio en su conjunto.

El mérito de tratar de fortalecer los sistemas de seguridad a través de medidas de confianza se deriva de la necesidad de tomar en cuenta la interacción normal entre los Estados, que no debe limitarse exclusivamente al ámbito militar, sino propiciar como fin último, el desarrollo económico, social y cultural de nuestros pueblos y, promover la erradicación tanto de la pobreza como de cualquier forma de discriminación en la región.

En ese sentido tenemos esperanzas de que la Segunda Reunión Regional sobre Medidas de fomento de la Confianza y de la Seguridad, efectuada a fines de febrero en El Salvador, haya podido extender la lista de medidas a ser ofrecidas como opciones a los Estados Miembros de la OEA en áreas cruciales como son: el control del armamentismo, solución pacífica de controversias, esquemas para la lucha contra el narcotráfico que excluya acciones operativas multilaterales y arreglos para la solución de los problemas limítrofes pendientes entre Estados Miembros.

La promoción de la democracia como objetivo

Sobre el tema de la promoción de la democracia, que sin duda es un objetivo común del esfuerzo hemisférico, debemos hacer una aclaración: apoyamos los esfuerzos para fortalecer el proceso democrático de los países del Continente y en el mundo entero en general, pero no apoyamos acciones intervencionistas con ese objetivo, sea invocando la Carta de la OEA, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o la famosa Resolución 2739/91 de la OEA sobre Democracia Representativa.

Inclusive, en relación con la posibilidad de convocar a un órgano de la OEA en base a la citada Resolución, nuestro Gobierno giró instrucciones muy precisas y oportunas a nuestra Representación en la OEA, que están en vigor, respecto a cómo actuar ante una situación de esa naturaleza, lineamientos de los que se destacan las consideraciones siguientes:

- "I. El gobierno de México considerará cada una de las convocatorias del Consejo Permanente en caso de que "se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático, o del legítimo ejercicio del poder por un Gobierno democráticamente electo", con base en los criterios siguientes:

- a) Al recibir los informes que prepare el Secretario General sobre un caso, el Gobierno los analizará en forma individual antes de fijar una posición al respecto y, bajo ninguna circunstancia, los discutirá o comentará en público, fiel a la esencia de la Doctrina Estrada.

b) Como claramente se desprende de la resolución adoptada, no se establece un sistema de convocatoria automática, por lo tanto, deberá entenderse que cuando el Consejo Permanente se reúna, éste resolverá, a la luz de la información que le proporcione el Secretario General, si convoca a una Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, a un Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General o simplemente resuelve no convocar reunión alguna en el marco de la Carta, por no haber base legal y política para ello.

c) En el caso de que se convoque a alguna de las reuniones mencionadas, por las mayorías requeridas, México participará con el ánimo de buscar acciones que sin violar la esencia y la letra del principio de no intervención consagrado en la Carta de la OEA, puedan coadyuvar a consolidar la democracia representativa en determinado país.

d) En todos esos debates, es decir en el Consejo Permanente, Reunión *ad hoc* de Ministros o Asamblea Extraordinaria, México solicitará como cuestión de previo y especial pronunciamiento, que los debates sean reservados, a fin de evitar que situaciones políticas internas en un país sean comentadas públicamente o lleguen a los medios masivos de información.

e) México examinará cualquier propuesta para la adopción de medidas coercitivas, a la luz de los que establecen sobre el particular la Carta de la ONU, la Carta de la OEA y el TIAR; sin embargo, este tipo de acciones deben contemplarse exclusivamente como un último recurso y siempre ateniéndose a lo establecido por los convenios citados y, sobre todo, al respeto del principio de autodeterminación de cada pueblo”.

México y el caso cubano.

Un ejemplo de los límites de la promoción de un modelo de gobierno determinado desde el exterior

Derecho internacional aplicable

El principio de No Intervención ha recibido en América su definición más perfecta desde el punto de vista de la técnica jurídica. No podría ser de otro modo si se tienen en cuenta las múltiples intervenciones de que han sido objeto los Estados latinoamericanos desde que se inició su vida independiente.

La titularidad de soberanía nos llegó en pleno Siglo XIX, época en la cual la comunidad de las entonces llamadas "naciones civilizadas" se habían adjudicado para sí el derecho de intervenir -lícitamente, según lo afirmaban los tratadistas de aquella época- cada vez que se diera alguna de las circunstancias enunciadas en un largo catálogo de posibilidades.

Habiendo sido México uno de los países latinoamericanos al que le ha tocado sufrir con más frecuencia los embates de la intervención extranjera, nada tiene de extraño que el principio destinado a garantizar su proscripción haya figurado siempre, desde los albores de la independencia, entre los que con mayor denuedo ha defendido a lo largo de su agitada historia. Ya en 1814 la Constitución de Apatzingán recogió uno de los conceptos expresados un año antes por Morelos en el Congreso de Chilpancingo al estatuir en su Artículo 9:

"Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía"

Medio siglo más tarde, Benito Juárez, como digno remate de una contienda victoriosa que puso a prueba el temple y la entereza de la nación, incluyó en su Manifiesto del 15 de julio de 1867 esa sentencia lapidaria que constituye tal vez, dentro de su concepción, la más completa definición de la esencia de la No Intervención:

"Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz"

y Venustiano Carranza, en su Segundo Informe al Congreso, declaró el 9 de septiembre de 1918:

"La política internacional de México se ha caracterizado por la seguridad en el desarrollo de los principios que la sustentan... las ideas directrices de la política Internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar:

que todos los países son iguales; deben de respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía;

que ningún país debe de intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos internos de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, a los principios universales de la No Intervención;

que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país adonde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio".

Después de una memorable polémica entre Estados Unidos y los países latinoamericanos que tuvo lugar en la VI Conferencia Interamericana reunida en la Habana en 1928, el principio de No Intervención fue finalmente consagrado en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, abierta a la firma en 1933 durante la VII Conferencia efectuada en Montevideo, aunque limitado todavía por una reserva de Estados Unidos. Esa reserva habría de desaparecer tres años más tarde en el Protocolo Adicional relativo a la No Intervención, aprobado por unanimidad en la Conferencia Interamericano de Consolidación de la Paz.

Reiterado solemnemente en la llamada "Declaración de México" adoptada en Chapultepec en 1945, el principio alcanza su elaboración más acabada y la plenitud de norma jurídica en 1948, cuando pasa a dar contenido a los Artículos 15 y 16 de la Carta de la OEA. El texto íntegro de dichos artículos, que al reformarse la Carta mediante el Protocolo de Buenos Aires en 1967 ha pasado a ser los Artículos 18 y 19 de la misma, es el siguiente:

"Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia autoritaria de la personalidad del Estado, de los elementos jurídicos, económicos o culturales que los constituyen.

Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico o político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza".

Al establecerse en 1945 la Organización de las Naciones Unidas, no tuvieron cabida en su Carta disposiciones análogas a las que acabamos de citar, ya que la única intervención que quedó expresamente prohibida en ella fue la de la propia Organización al estipularse en el párrafo 7 del Artículo 20, que:

"Ninguna disposición de la Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados".

Hubo que esperar el Vigésimo Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la ONU para que ésta llenara esa laguna al aprobar, el 21 de diciembre de 1965, la declaración titulada. "Declaración sobre la inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía" que, en efecto, constituye una interpretación válida de ese principio jurídico al ser avalada por todos los Estados Miembros de la organización mundial.

El primer párrafo de la Declaración que es casi idéntico al de los artículos de la Carta de la OEA, dio alcance universal al principio de No Intervención en los siguientes términos:

"Ningún Estado tiene derecho de intervenir directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro; por lo tanto, no solamente la intervención armada sino también cualesquiera otras formas de injerencias o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado a de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, están condenadas".

El segundo párrafo es asimismo un reflejo fiel de los artículos adoptados en el ámbito Interamericano, aún cuando en este caso su alcance es mayor que el de dicho artículo, ya que cubre algunos aspectos no previstos en aquél. El contenido del párrafo en cuestión es el siguiente:

"Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos a obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado y de intervenir en una guerra civil de otro Estado".

El párrafo quinto de la Declaración agregó además que:

"Todo Estado tiene el derecho inalienable de elegir su sistema político, económico, social y cultural sin ingerencias en ninguna forma por parte de ningún Estado".

Cuba y el sistema interamericano

La llamada situación cubana, ha motivado 4 de las 13 aplicaciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca a partir de 1959. En virtud de la segunda (enero de 1962), el Gobierno de Cuba quedó excluido de su participación en el Sistema Interamericano, las otras se refirieron a la suspensión del comercio con Cuba y otra al rompimiento de relaciones diplomáticas y consulares con ese país; y, una más se adoptó a propósito de la llamada Crisis de los Cohetes.

En todas ellas, México votó en contra explicando la fundamentación de sus opiniones, salvo en la que se reconoce la incompatibilidad entre el sistema marxista-leninista y el Sistema Interamericano según lo definen sus instrumentos constitutivos y en la que se decide tomar medidas para que se desmantelen los proyectiles nucleares en Cuba, tema que sin duda rebasaba el contexto hemisférico y creaba una amenaza a la paz internacional.

Al correr de los años los Miembros de la OEA se dieran cuenta de su grave error al tratar de aislar a Cuba y del hecho de que habían servido de instrumentos de una política intervencionista,

de ahí que en 1972 y en 1974 se hicieron intentos para reconocer el derecho de los Estados Parte del TIAR para que, de acuerdo con la política e intereses nacionales de cada uno, normalicen o conduzcan sus relaciones con la República de Cuba al nivel y en la forma que cada Estado considere conveniente.

Sin embargo, no fue sino hasta la XVI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores cuando actuando como órgano de consulta, en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, celebrada el 29 de julio de 1975 en San José, Costa Rica y a iniciativa del entonces Canciller de México, Lic. Emilio O. Rabasa, que se confirmó el derecho de todos los Estados Parte de normalizar, si así lo estimaban conveniente, sus relaciones con Cuba, dando así un aval a la tesis original que México sostuvo en esa materia.

Primera conclusión

Podemos señalar que cualquier acción individual o colectiva con miras a tratar *decambiar* el régimen de otro Estado es violatoria del derecho internacional y no puede ser avalada directa o indirectamente por el Gobierno mexicano, pues se estaría traicionando una tradición basada en nuestra historia, así como el derecho internacional vigente.

Segunda conclusión

México ha resistido desde 1961, cuando el Gobierno cubano se declaró socialista, cualquier intento de condenar a ese país por el sistema político que adoptó, reconociendo que actuar en forma diferente atenta contra el principio de la autodeterminación de los pueblos en virtud del cual cada pueblo tiene el derecho de establecer libremente su condición política y decidir sobre su desarrollo económico, social y cultural. Esto independientemente de que ese sistema sea incompatible con determinados criterios regionales como los incluidos en los Tratados que integran el Sistema Interamericano.

En Cuba -que ha sufrido por décadas intentos de invasión, atentados contra sus dirigentes y un bloqueo económico que es, a final de cuentas, una medida coercitiva unilateral ilegal conforme al derecho internacional y a la Carta de las Naciones Unidas- se coarta sin duda la efectividad del derecho a la libre determinación de un pueblo, que es prerrequisito ineludible para que puedan existir realmente otros derechos y libertades del ser humano.

Así lo señaló en Naciones Unidas el Dr. Héctor Gros Espiell, jurista de nacionalidad uruguaya y uno de los relatores especiales sobre el tema de la autodeterminación, al declarar que un pueblo solamente puede adoptar las medidas necesarias para consagrar la dignidad humana, en pleno goce de todos los derechos y el progreso político, económico social y cultural de todos los seres humanos, sin discriminación alguna, *cuando ha logrado su libre determinación*. En consecuencia, siguió diciendo Gros Espiell, "la existencia auténtica real e integral de los derechos humanos y de las libertades fundamentales solamente se da cuando existe la libre determinación. Tal es la importancia fundamental de la libre determinación en tanto que derecho humano y como requisito previo para el disfrute de todos los demás derechos y libertades".

Democracia por imposición externa

En el libro editado por Abraham F. Lowenthal, titulado "Exporting Democracy. The United States and Latin America. Themes and Issues" se incorpora un sorprendente capítulo escrito por

Lawrence Whitehead titulado "The Imposition of Democracy" que comienza señalando que la historia indica que muy frecuentemente la democracia es impuesta por medios antidemocráticos, al menos, dice el autor, en el caso de la historia de la política exterior de los Estados Unidos, señalando como ejemplos Francia, Italia Japón y Alemania, todos los cuales según Whitehead adquirieron o modernizaron sus instituciones democráticas bajo el tutelaje de las fuerzas armadas de Estados Unidos en las épocas que ocuparon esos países.

El Senador estadounidense por el Estado de Nueva York y ex-representante de su país en la ONU, Daniel Patrick Moynihan, decía después de la invasión colectiva de Grenada en el Caribe: "se puede imponer la democracia a punta de bayonetas, si no vean lo que pasó en Japón, Alemania, Austria, Italia, Grenada, República Dominicana y Panamá".

Ese increíble artículo señala como casos típicos de cómo es posible imponer la democracia desde el exterior, los ejemplos de Puerto Rico, Panamá -como resultado de la invasión armada de 1989- para aprehender al ex-agente de la CIA y a la sazón presidente de Panamá, Gral. Noriega y Nicaragua, en el que según ese autor, la amenaza de intervención logró 'restablecer' la democracia en ese país.

Estas interpretaciones fundamentan las dudas de apoyar intentos de imponer sistemas democráticos desde el exterior que muchas veces esconden intenciones hegemónicas, más que auténticos esfuerzos democratizadores y, en ese sentido, no cabe duda que las llamadas Leyes Torricelli y Helms-Burton, así como el ilegal bloqueo económico contra Cuba caen dentro de la tesis de tratar de imponer un modelo de régimen político por la fuerza o la coerción en un país soberano.

Sobre este particular cabe hacer las consideraciones siguientes:

1. El tema de la relación de Cuba con el resto del hemisferio ha constituido un elemento significativo de la agenda regional durante los últimos treinta y cinco años. A lo largo de la presente década, la discusión a este respecto ha tendido a centrarse en dos dimensiones estrechamente vinculadas, de un mismo problema. En primer término, la evolución del llamado "diferendo cubano-estadounidense", simbolizado en el bloqueo unilateral impuesto por Estados Unidos a la isla. En segundo lugar, las características y ritmos del proceso de cambio en las estructuras económicas y políticas del régimen revolucionario.
2. Por lo que respecta al primero de esos temas, al menos recientemente, la posición estadounidense hacia la isla tendió a endurecerse, proceso resumido y simbolizado en la aprobación por parte del Congreso de ese país de la llamada Ley Torricelli y ahora la Helms-Burton; al menos en parte, ese endurecimiento ha reflejado el peso político alcanzado por los sectores más duros del exilio cubano.
3. Desprovisto, como consecuencia de los cambios experimentados en el antiguo bloque socialista, de su racionalidad de "seguridad nacional" según la cual Cuba era percibido como un componente más de la "amenaza soviética", el discurso de rechazo estadounidense ha tendido a centrarse en la naturaleza misma del régimen cubano y, particularmente, en lo que considera sus graves carencias en el campo de la democracia y los derechos humanos. Las dos vertientes dominantes de discusión recordadas en el párrafo precedente (evolución del "diferendo" y transición cubana) están estrechamente relacionadas en ese planteamiento ya que sus promotores consideran que la agudización, como consecuencia del bloqueo, de las dificultades económicas experimentadas y del consecuente descontento social en la isla, catalizaría la necesidad de cambios económicos y políticos fundamentales.

4. A lo largo de este lustro el gobierno estadounidense intentó aislar a Cuba, como la ha hecho desde el inicio mismo del "diferendo" en los sesenta -cuando logró la aplicación de sanciones contra Cuba que toda América Latina cumplió, excepto México- y donde por cierto nuestro país expresó su anuencia a someter la validez legal de las sanciones a la Corte Internacional de Justicia. A su vez, el régimen revolucionario cubano, obligado también por los cambios experimentados en la política global a una profunda revisión de sus alianzas internacionales, dio una atención creciente a las relaciones con América Latina y, particularmente, con su entorno inmediato del Caribe.
5. En el espacio latinoamericano y del Caribe, Cuba ha conseguido ampliar considerablemente sus vínculos diplomáticos y económicos, lo que se ha expresado en decisiones del CARICOM condenando el bloqueo y en la incorporación cubana en la recientemente creada Asociación de Estados del Caribe. En el ámbito más amplio de la América Latina, sin embargo, el régimen cubano ha debido enfrentar tanto la "tibieza" de algunos gobiernos, como el cuestionamiento agudo y abierto de otros.
6. Ha sido éste el contexto en el que, por ejemplo, el Grupo de Río -que es el mejor mecanismo de concertación política en América Latina- ha debido encarar el tema a lo largo de sus últimas reuniones. El equilibrio con el que se ha enfocado el tema refleja el impacto de estos diversos factores:
 - 6.1 Por una parte, el Grupo no sólo ha evitado sumarse a los esfuerzos de aislar el régimen cubano, sino que ha asumido en general una actitud abiertamente crítica de los mismos. Así, desde la Declaración de Ica, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en su reunión Cumbre de 1989, éstos hicieron "un cordial llamado para que en su oportunidad los gobiernos de Belice, Canadá, Cuba y Guyana se incorporen plenamente a los trabajos de la OEA". Asimismo, en una Declaración de los Señores Presidentes sobre la Situación de Cuba, adoptada en Cartagena de Indias en 1991, se expresó la convicción de que "un renovado diálogo entre Cuba y los países de todo el continente, dentro de un clima de distensión facilitará los cambios y ayudará a resolver, conforme al derecho internacional los problemas pendientes".
En la Declaración sobre Cuba aprobada en 1994 por la VIII Cumbre del Grupo, los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo "consideran que, en este momento crítico, pueden y deben encaminar un diálogo constructivo con Cuba, que contribuya al proceso interno de democratización del país hermano. Aspiran, de esa forma, a una mayor aproximación de Cuba con los países latinoamericanos y caribeños, así como a su plena reincorporación a la convivencia hemisférica y en ese contexto reiteran la necesidad de que se levante el embargo a Cuba".
7. El activismo mexicano en este tema refleja cómo a la defensa de nuestros principios fundamentales de política exterior se han sumado en este caso otras claras consideraciones de interés nacional. En primer lugar, la prioridad que para la seguridad nacional representa el evitar instancias de inestabilidad en nuestro entorno geográfico inmediato como las que podrían resultar de la política de aislamiento económico de Cuba. En segundo término, el hecho de que las más recientes iniciativas legislativas estadounidenses afectarían negativamente los considerables intereses que el sector privado mexicano ha desarrollado en Cuba durante el pasado más reciente, en un legítimo esfuerzo de ejercer el libre comercio con un país vecino.
8. La coyuntura a mediano plazo presenta signos alentadores. En primer término, dentro de los propios Estados Unidos parece marcarse una palpable diferencia entre la intransigencia de

algunos Congresistas y las actitudes e iniciativas de la rama ejecutiva. Por otra parte, el esfuerzo cubano de fomentar la confianza del resto de América Latina ha tenido también avances considerables, entre los que destacan la firma del Tratado de Tlatelolco (con lo que se establecerá, una vez que se deposite la ratificación correspondiente, un foro para la discusión de temas de seguridad en el contexto latinoamericano con una Cuba cuyas vinculaciones institucionales regionales se han limitado a los planos económico y social y Estados Unidos como parte de los Protocolos de ese instrumento internacional) y el tono de su incorporación a la Asociación de Estados del Caribe, en el que destacaron las expresiones de la vocación latinoamericana y continental de la isla.

Es muy lamentable, sin embargo, que el Gobierno cubano no haya ratificado el Tratado de Tlatelolco, vinculando esa acción a un necesario mejoramiento de la relación con Estados Unidos, como si ese instrumento hubiera sido resultado de una iniciativa estadounidense cuando en realidad nos llevó varios años convencer a Washington de aceptar el concepto de una zona libre de armas nucleares en América Latina y el Caribe.

9. La otra cara de la moneda la representan, sin embargo, las dificultades que para cualquier cambio de política estadounidense significa la actitud de sectores conservadores de Estados Unidos, incluyendo algunos grupos de cubano-estadounidenses de Florida, Nueva York y Nueva Jersey. Este aspecto dificultará la concreción de avances en un proceso de fomento de confianza mutua.
10. Esta situación aconsejaría enfocar el tema en una triple vertiente. En primer lugar, dirigirse a Cuba reconociendo la importancia de medidas de confianza como la ratificación del Tratado de Tlatelolco y reactivar acuerdos entre ambos países que han quedado en suspenso. En segundo término, reiterar el desacuerdo con el bloqueo económico y adoptar medidas para debilitar ese proceso, así como con los intentos de aislar a Cuba del resto del hemisferio. Por último, insistir en la necesidad de lograr la plena incorporación del Gobierno cubano en los principales foros regionales y hemisféricos, particularmente la OEA. Esto lo intentó México en la Asamblea General de la OEA en Haití, lamentablemente sin éxito en virtud de la oposición de algunos países del Cono Sur.

Diálogo político Cuba-Estados Unidos

La situación que se presenta hoy en día con Cuba, enfatiza la necesidad de seguir defendiendo el respeto a la autodeterminación de los pueblos como componente central de la buena vecindad y enfatizar a quien lo pregunte el carácter contraproducente de medidas tomadas por otros países con el objetivo de tratar de imponer cambios internos.

México ha señalado repetidamente que no está en el interés de nadie orientar al pueblo cubano a una situación insostenible; ni de los vecinos de la isla, México entre ellos, el promover una situación que pueda llevar a estallidos sociales provocados en última instancia desde el exterior.

Para México el tema más importante es la promoción del diálogo Cuba-Estados Unidos, y fue precisamente en 1991 que se hicieron dos cuidadosos intentos de avanzar en esa materia; uno a través del Grupo de los Tres en una reunión presidencial que se celebró en la Isla de Cozumel el 23 de octubre de 1991, en el que el presidente Fidel Castro como una demostración de su interés en dialogar con México, Colombia y Venezuela, explicó en gran detalle las medidas de apertura tomadas por el IV Congreso del Partido Comunista Cubano, celebrado del 10 al 14 de octubre del

mismo año y las perspectivas derivadas del mismo, con especial énfasis en las posibilidades de cooperación económica con América Latina.

Los tres presidentes reconocieron en esa oportunidad que la invitación que formula el IV Congreso al capital latinoamericano para participar en el desarrollo de Cuba coincide con uno de los objetivos primordiales que se ha trazado el Grupo de los Tres, en el sentido de sumar esfuerzos para promover la cooperación con el Caribe.

En esa ocasión el Presidente cubano explicó de *motu proprio* que tienen para la vida institucional de Cuba las reformas de participación política que introdujo el IV Congreso y la voluntad de su Gobierno de integrarse al seno de la familia latinoamericana, a ser Parte del Tratado de Tlatelolco para la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina y a coadyuvar en los procesos de pacificación en Centroamérica. Finalmente, los tres Presidentes del G-3 señalaron su determinación política de contribuir a la creación de un clima de entendimiento y de cooperación en la región y ofrecieron *al Gobierno de Cuba y a los países con los que este país pudiera tener diferencias, sus buenos oficios para iniciar un acercamiento tendiente a la normalización de sus vínculos, sobre la base de respeto a sus legítimos intereses y con estricto apego al derecho internacional.*

Meses antes el Gobierno de México realizó, en estricta consulta con los Embajadores de Cuba y Estados Unidos en México, una gestión tanto en Washington como en La Habana, con objeto de promover la distensión, que incluyó un encuentro en La Habana de un alto funcionario de la Cancillería mexicana con el presidente Castro en marzo de 1991 y la entrega previa de un documento intitulado "Posibles Elementos para Promover la Distensión entre Estados Unidos y Cuba". Esas gestiones finalmente no progresaron por la falta de voluntad política de ambos países.

A la luz de lo señalado, se estima que México no puede aceptar realizar una gestión colectiva para "democratiza" a Cuba bajo ninguna circunstancia que ésto se plantee; sin embargo sí deberíamos promover un diálogo entre Cuba y Estados Unidos que de viabilidad a la distensión en el área, el levantamiento del embargo ilegal de Estados Unidos contra Cuba -que es una medida coercitiva unilateral sin base jurídica alguna- y el buscar una fórmula para la incorporación inmediata de Cuba a la OEA sin una resolución expresa, sino simplemente mediante un acuerdo entre todos los países Miembros, con la implicación de que al sentarse Cuba nuevamente en ese faro, está aceptando en términos generales los compromisos asumidos por los Estados Miembros, lo cual, de ocurrir, iniciaría una nueva etapa del llamado Diálogo Interamericano, de efectos muy significativos.

Es increíble que el Gobierno estadounidense no se haya dado cuenta de que son precisamente las medidas de bloqueo contra Cuba las que fortalecen más el régimen de ese país, que es el defensor obligado de la soberanía e independencia cubana y de que si finalmente cancelaran el embargo, la tremenda influencia que tiene Estados Unidos con sus flujos de información, intercambio comercial y de personas, llegaría a tener -como la tiene en otros países vecinos- un impacto en el acontecer de la isla, sin violar normas de derecho internacional que todos tenemos que respetar.

Posibilidades de un nuevo esquema de seguridad hemisférica

¿Qué efectos podríamos esperar si se lograra cambiar el alcance del concepto mismo de seguridad y si lográramos enmendar los convenios relevantes a este tema, lo cual estimamos posible y necesario? Entre los principales, cabe señalar las siguientes:

1. La seguridad hemisférica deberá incluir el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el pluralismo política y el fortalecimiento de los mecanismos para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos, con compromisos recíprocos -para ser exigibles-, así como la fiel observancia de los principios de conducta incorporados en la Carta de la OEA, lo cual significaría, entre otros compromisos, reiterar la obligación de nunca más hacer uso de la fuerza, salvo en legítima defensa ante un ataque armado; nunca más hacer víctima a un país de acciones intervencionistas directas o indirectas que afecten su independencia y soberanía y continuar como prioridad máxima los esfuerzos conjuntos con miras a lograr una relación económica más justa.
2. La seguridad hemisférica deberá asimismo comprender el esfuerzo conjunto para llevar a la práctica una estrategia de defensa de nuestras sociedades frente al flagelo del narcotráfico, que debe incluir acciones contra el cultivo con fines ilegales, la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas e impedir la desviación de los precursores y las sustancias químicas esenciales que se utilizan en la producción ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, así como fortalecer la lucha contra los delitos conexos a este fenómeno, que incluyen entre otros, el lavado de dinero y el tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos; eliminando cualquier tipo de calificaciones unilaterales de la acción de otros Estados que contrarían el concepto de que la seguridad es un concepto indivisible.
3. La seguridad hemisférica debe incorporar la obligación de promover, con programas educativos, la cultura de la paz dirigida a erradicar de las mentes toda forma de violencia e intolerancia;
4. La seguridad hemisférica debe significar la aceptación de todos los Estados, de buscar en plazos perentorios solución por vías pacíficas a todos los problemas fronterizos pendientes entre los Estados de la región, e iniciar un esfuerzo para fortalecer los mecanismos de solución de conflictos en vigor, incluyendo fórmulas para ampliar la aplicación del Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias, inclusive a través de un proceso de enmiendas promovidas en su etapa inicial por los países parte de ese convenio.
5. La seguridad hemisférica incluye la urgencia de avanzar en la Creación de una zona de paz en la región recogiendo el precepto de la Carta de la OEA que señala como propósito esencial "alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo"; y es en este contexto que el presidente Zedillo planteó en la Cumbre del Grupo de Río en Cochabamba, en 1996, dos iniciativas: la primera que ya ha culminado con la aprobación de una Convención Interamericano contra el Tráfico ilícito de Armas, Municiones y Explosivos, y la segunda -cuya negociación acaba de iniciarse en un Grupo de Expertos del Grupo de Río- con miras a establecer criterios para llevar a la práctica un autocontrol de armamentos ofensivos.
El acuerdo sobre este último tema, que tendría que ser negociado por los países interesados, ya que nadie tiene derecho a imponer controles a otro salvo que existan resoluciones de organismos internacionales que así lo determinen, podría tener como objetivo:

- Por una parte, delimitar la transferencia y la adquisición de ciertas armas convencionales de carácter ofensivo, que son extremadamente costosas, tales como por ejemplo, los aviones supersónicos del tipo bombardero, navíos de gran calado, proyectiles teledirigidos de mediano y largo alcance

- Por la otra, asegurar la aplicación en el Continente de las prohibiciones en el uso de las armas llamadas, en el derecho humanitario, como "de efectos extremadamente crueles o indiscriminados", como por ejemplo el napalm, las minas anti-personales, las bombas de fragmentación, los explosivos aire-combustible, los proyectiles que no pueden ser detectados en el cuerpo humano por rayos-X, y los llamados proyectiles de alta velocidad, que por su inestabilidad en la trayectoria, producen en el cuerpo humano efectos similares o peores a las llamadas balas expansivas.

Sabemos lo difícil de esa tarea, y su irremediable conexión con las negociaciones mundiales sobre el desarme. Sin embargo, mantenemos, a pesar de esa, el carácter prioritario de esta tarea. América Latina debería ser una zona de paz y ese tipo de restricciones sería un paso hacia esa meta.

Es muy preocupante pensar que en nuestro Continente y en el mundo en general, se gasta más en armas que en proteger la salud de los habitantes. Lo que es aún más grave es que, a pesar de todo ese desperdicio en armamento, siempre estaremos en desventaja frente a las llamadas potencias militares, y aún ante países de mediano desarrollo tecnológico, de fuera de nuestra área.

6. Un nuevo concepto de seguridad hemisférica incluye aceptar que la defensa de nuestra soberanía e integridad territorial debería estar basada en la acción de los mecanismos encargados de mantener la paz, a los que debemos fortalecer, y sólo por excepción y únicamente en los casos previstos en los instrumentos internacionales pertinentes, aceptar como válida la opción militar para resolver un conflicto.

Los países deberían encontrar en la acción de los organismos internacionales, responsabilizados de mantener la paz internacional, una estupenda opción a la clásica teoría que sostiene la necesidad de desarrollar un poder militar para proteger la soberanía de cada Estado, o de un grupo de Estados.

Sin embargo, sabemos que el proceso de creación de un poder político central a nivel internacional, que pueda imponer la paz cuando sea necesario, es muy lento, y que en el juego de las fuerzas, los poderosos militarmente siguen siendo los que en determinadas circunstancias, pueden imponer su opinión, situación que por cierto ha debilitado desde su creación la acción de la ONU en el mantenimiento de la paz internacional.

Por cierto, la participación de Estados Unidos en los esfuerzos de autocontrol de armamento debe iniciarse aceptando su compromiso de no vender armas sofisticadas a la región por un tiempo determinado y a utilizar su influencia para que otros exportadores a la región hagan lo propio mientras América Latina adopta los criterios sobre esta materia, pero Washington debe convencerse de que no aceptaremos mecanismo alguno que signifique reconocer preferencia o, peor aún, monopolio del mercado latinoamericano a la venta de armas de Estados Unidos de América.

Es por eso, que su iniciativa para crear un mecanismo de transparencia en la compra de armamentos es aceptable como un primer paso en el proceso de autocontrol de armamentos, pero no como fin único, como pretenden los negociadores estadounidenses de ese tema.

Reflexiones finales

El académico mexicano Carlos Rico, quien ahora incursiona con éxito en los laberintos de la diplomacia, señaló en un artículo que es hoy frecuente la referencia a Europa como "Casa Común" de todos los europeos. Me pregunto -decía él- ¿podemos hablar del Continente americano como la "Casa Común" de todos los americanos? Es esta la pregunta que debe guiar nuestra reflexión respecto a las vinculaciones que se establecen entre los diversos esfuerzos que, en el plano bilateral y multilateral, se llevan a cabo en el hemisferio.

Creemos que es posible dar una respuesta positiva, siempre que la misma no se confunda con cualquier forma de panamericanismo exclusivista, como los que han existido en otros momentos del desarrollo político de la vida en este hemisferio. No sólo México, sino la América Latina toda, ha diversificado sus vínculos a lo largo de las últimas décadas. No es más el continente americano el único espacio de nuestra acción política y económica internacional, ni debe serlo.

"Casa común", pero no espacio excluyente o exclusivo, eso es para nosotros el continente americano, en el que la diplomacia mexicana ha llevado a cabo desde hace años, esfuerzos para tender puentes y canales de vinculación entre las diversas experiencias generadas a lo largo y ancho del mismo.

Nuevas tareas de la JID y objeciones de México a las mismas

	Objeciones de México
Primera tarea	
Asesorar a la Asamblea General, a la Reunión Consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo Permanente de la OEA, en asuntos de carácter militar que se relacionen con la seguridad hemisférica	<p>Con la primera tarea, se pretende modificar la misión ampliada de la JID, aprobada en la Resolución 1240 de la OEA (1993) en donde se establece la facultad de la Junta para proporcionar asesoramiento y consultas de carácter técnico-militar no operativo.</p> <p>La sustitución del término "técnico-militar no operativo" por "asuntos de carácter militar" abre la posibilidad de que la JID sea involucrada en actividades operativas, ajenas a la misión que aprobaron los Gobiernos en la Asamblea General de la OEA en 1993.</p>

Segunda tarea	
<p>Actuar como órgano de planeamiento y preparación para la defensa continental, manteniendo actualizado el conocimiento de la situación estratégica, definiendo las posibles amenazas a la seguridad hemisférica y estableciendo procedimientos que permitan a las fuerzas armadas del Continente alcanzar la capacidad de actuar en forma combinada.</p>	<p>En esta segunda función, a la misión original de la JID se le eliminó el término “contra la agresión” en relación con la defensa del Continente y se incrementó el concepto de “alcanzar la capacidad de actuar en forma combinada”.</p> <p>Con lo anterior, se infiere que la agresión al Continente no es la única amenaza y se hace alusión a la necesidad de una capacidad operativa combinada, que sólo se puede lograr a través de una fuerza multinacional y el adiestramiento “combinado” que según la terminología militar, se refiere a la reunión de fuerzas militares de varios países actuando reunidas.</p> <p>Sin haberse definido hasta la fecha el concepto de “seguridad hemisférica”, no es posible conceptualizar las amenazas a que se refiere la segunda tarea.</p>
Tercera tarea	
<p>Desempeñar, a solicitud de la OEA o de los Estados Miembros (de la JID) funciones consultivas dentro de su esfera de competencia.</p>	<p>Con la aceptación de las dos tareas anteriores, esta función consultiva podría verse afectada, siendo más amplia y de carácter operativo en contra de las amenazas que algunos Estados quieren tipificar y las acciones consecuentes (operaciones de paz, combate al narcotráfico, terrorismo)</p>
Cuarta tarea	
<p>Actuar a solicitud de la OEA o de los Estados Miembros (de la JID) como órgano de planeamiento y coordinación, en operaciones no tradicionales que demanden el empleo de capacidades militares dentro del Hemisferio, los propósitos, alcances y responsabilidades inherentes a cada operación se fijarán bajo convenio.</p>	<p>Esta tarea no específica a solicitud de qué órgano de la OEA actuará la JID.</p> <p>Asimismo, el término “operaciones no tradicionales” se refiere al narcotráfico, prevención de conflictos y otros que no forman parte de la problemática continental en el ámbito militar, según el TIAR.</p>

Quinta tarea	
Organizar y mantener actualizado un sistema coordinado de intercambio de informaciones, mediante el establecimiento de un banco de datos sobre temas vinculados a la seguridad y defensa del Continente.	Esta tarea tendría como finalidad legalizar y formalizar el control de la información, sin un acuerdo previo que determine los límites del compromiso.
Sexta tarea	
Contribuir al fortalecimiento de la confianza mutua en el Continente, mediante la promoción y el desarrollo de las medidas que, sobre el tema, competen al ámbito militar.	En su vaguedad está el peligro que pueda dar lugar a acciones que provoquen conflictos, en lugar de prevenirlos.
Séptima tarea	
Proporcionar capacitación profesional de alto nivel, a militares y civiles que estén directa o indirectamente vinculados al sistema interamericano de defensa, en asuntos relativos a la seguridad hemisférica.	Mientras no se defina una política hemisférica en materia de seguridad, la capacitación profesional puede propiciar opiniones equivocadas en temas militares.
Octava tarea	
Promover actividades de investigación y desarrollo sobre temas vinculados a la seguridad hemisférica, para contribuir al perfeccionamiento del sistema interamericano.	Mismo comentario al anterior.
Novena tarea	
Promover la difusión de temas vinculados a la seguridad hemisférica entre toda la comunidad americana, mediante el desarrollo de conferencias, simposios y debates abiertos a la participación de civiles y militares y de organizaciones de todo orden involucrados en el quehacer de la seguridad y defensa continental.	Mismo comentario al anterior.
Décima tarea	
Participar activamente en las conferencias interamericanas de las fuerzas armadas del Continente, así como en los foros internacionales sobre aspectos relacionados con la misión y tareas de la JID.	Salvo la Junta Interamericana de Defensa, nuestro país no reconoce las conferencias de ejércitos americanos (OEA) ni otro tipo de conferencias militares especializados como foros donde puedan adoptarse decisiones obligatorias, por considerar que se encuentran fuera del marco del sistema interamericano.