

La participación de México en misiones de paz de las Naciones Unidas

Guillermo Reyes

Introducción

La participación de México en misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (OMP) es una asignatura pendiente de la política exterior y de seguridad nacional. Sus implicaciones y alcance requieren de un amplio análisis y discusión.

El clima mundial posterior a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, aunado a los riesgos de la proliferación de armas de destrucción en masa, el recrudecimiento de las situaciones de conflicto y la permanencia de fenómenos transnacionales como el narcotráfico, el crimen organizado, la pobreza extrema y las inequidades en la distribución del ingreso en el mundo, obliga a todos los países, incluyendo a México, a interpretar nuevamente el contexto internacional.

México podría participar en ese esfuerzo en congruencia con sus intereses nacionales, con miras a contribuir a crear el entorno adecuado que permita también a los mexicanos mejorar sus condiciones de bienestar y elevar su nivel de vida. El amplio prestigio del que México goza en el concierto de las naciones y su desarrollo económico actual y potencial lo ubican como un país referente en los foros multilaterales. Por ello, su

escasa participación en OMP no es entendible en el contexto internacional.

En la actualidad, las situaciones de conflicto en el mundo se han recrudecido y ya no se limitan necesariamente a conflictos entre Estados. A los esquemas tradicionales de conflicto se agregan cuestiones que se desarrollan al interior de los Estados y que requieren la atención de la comunidad internacional. En esta situación se encuentran los conflictos interétnicos, la exacerbación de los nacionalismos y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Los casos más graves han sido las atrocidades ocurridas durante la década de los años noventa en Somalia, Ruanda y la ex Yugoslavia que, por acción u omisión, la comunidad internacional fracasó en su intento de mantener la paz al permitir genocidios que pudieron ser evitados. Hoy día aún persisten situaciones graves en África, como los casos de Sudán y República Democrática del Congo; en Europa, Kosovo y Georgia; en Asia, Timor Oriental y Cachemira, y en América, donde la humanidad tiene la responsabilidad colectiva de evitar que se repita la historia.

Los casos de Centroamérica y el Caribe, en particular en la década de los años noventa en Haití, son referentes obligados para México. Ante estos escenarios, nuestro país no ha sido indiferente y no debe serlo ante situaciones de crisis humanitarias.

Sin duda, México tiene una responsabilidad internacional conjunta con más de ciento noventa y dos países.¹ Está compro-

¹ Ciento noventa y dos Estados son miembros de las Naciones Unidas. Para mayor información consultar el sitio electrónico <http://www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm>.

metido a contribuir a mantener la paz y la seguridad internacionales al haber firmado y ratificado la Carta de las Naciones Unidas. Nuestro país se obligó con las disposiciones y el espíritu de ese tratado de manera voluntaria, responsable, siguiendo nuestros procedimientos constitucionales y de conformidad con el derecho internacional.

Hoy en día, México participa de manera activa en el proceso de análisis y discusión para la reforma del sistema de las Naciones Unidas; en particular, contribuyó al reciente establecimiento de la Comisión para la Consolidación de la Paz. Asimismo, tiene nuevamente la oportunidad de reiterar su compromiso inequívoco con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, con su participación por cuarta ocasión como miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el bienio 2009-2010.

Este documento busca mostrar la participación que México ha tenido en las OMP desde su establecimiento, y contribuir al debate debidamente sustentado sobre la conveniencia de que nuestro país participe de una manera decidida en las mismas, no limitada a los aspectos militares.

En el primer apartado se muestra una aproximación a las OMP. En el segundo, se hace un recuento de la política exterior mexicana en materia de OMP y la participación que México ha tenido en lo que respecta al financiamiento de las mismas, la toma de decisiones, la participación civil y la participación militar; finalmente, se ofrece una perspectiva de la situación actual y los retos que nuestro país enfrenta en este tema.

Con ello pretendo aportar elementos de juicio hacia la construcción de una estrategia nacional que incorpore a las OMP como herramientas de política exterior y de seguridad nacional, bajo un esquema de cooperación internacional y con apego a nuestros principios constitucionales.

Aproximación a las operaciones de mantenimiento de la paz

Las OMP han mostrado, durante los 60 años de su existencia, ser herramientas útiles para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Aun cuando no se mencionan en la Carta de la ONU, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General las han utilizado para cumplir con su obligación de atender situaciones de conflicto que puedan implicar o representar una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, en el marco de los capítulos VI “Arreglo pacífico de controversias” y VII “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”.² Así, se ha buscado contribuir de manera colectiva, en oposición a las acciones unilaterales o de grupos interesados, a la solución pacífica de los conflictos, a la reconstrucción de las sociedades que emergen de ellos y a preparar las condiciones políticas, económicas y sociales que eviten que los conflictos vuelvan a surgir.³

Debido a los constantes cambios en el contexto internacional desde el surgimiento de la ONU, las OMP se han tenido que adaptar a las distintas condiciones de seguridad internacional prevalecientes. Entre 1948 y 1991 las OMP tuvieron una acción limitada a concertar y mantener acuerdos de cese el fuego y estabilizar situaciones sobre el terreno, pero ni creaban la paz ni la construían. El fin de la Guerra Fría permitió el surgimiento de la segunda generación de OMP orientadas a resolver las causas del conflicto, con tareas multidimensionales, donde

² Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Nueva York, ONU, junio de 1998.

³ Para mayores detalles sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas se sugiere consultar María Cristina Rosas (coord.), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, México, UNAM/Folke Bernadote Academy, 2005.

participaba el componente militar junto con expertos civiles en actividades de desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes. Hoy día, ante la presencia de conflictos intraestatales se han convertido en operaciones complejas que rebasan con mucho el tradicional mantenimiento de la paz. Las OMP han transitado del simple monitoreo a la compleja construcción de la paz; actualmente, las que establecen las Naciones Unidas cuentan con mandatos otorgados por el Consejo de Seguridad y con la participación de múltiples actores, estatales y no estatales.⁴

Conviene señalar que las operaciones militares que realizan otros organismos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) no son consideradas OMP de las Naciones Unidas, pues no cuentan necesariamente con un mandato expreso del Consejo de Seguridad. Hasta la fecha, la ONU ha establecido 63 OMP, casi el mismo número de operaciones conducidas por otros actores.⁵

Por otra parte, como señalé antes, además del Consejo de Seguridad, la Asamblea General de la ONU también tiene la posibilidad de establecer OMP. De hecho, la Asamblea estableció la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Suez (FENU I) mediante su resolución AG 1000 (ES-I) el 5 de noviembre de 1956, que concluyó el 17 de junio de 1967. Asimismo, estableció la Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (UNSF) mediante su resolución AG 1752 (XVII) del 21 de septiembre de 1962, que concluyó el 31 de abril de 1963.

Entre las actividades que se desarrollan en el marco de una OMP se encuentran tanto las tradicionales, como la super-

⁴ Para mayor información se puede consultar Walter Dorn, "Operaciones de paz: una orgullosa tradición canadiense", en *ibid.*, pp. 123-154.

⁵ Birger Held y Meter Wallenteen, "Operaciones de mantenimiento de la paz: pautas globales de intervención y éxito, 1948-2004", en M. C. Rosas (coord.), *op. cit.*, pp. 251-314.

visión de la tregua en situaciones postconflicto y la observación militar, así como las más novedosas y de impacto inmediato y a corto plazo, como la desmovilización y reintegración de excombatientes a la vida civil; el desarme de las facciones y de la misma población civil; la asistencia humanitaria en todos sus aspectos; la asistencia electoral en sus diferentes niveles; la promoción de los derechos humanos; la realización de funciones de policía civil; el desminado, y la promoción de la estabilidad económica, la democracia y la justicia.

Los retos actuales que el mundo enfrenta en situaciones de conflicto incluyen riesgos y amenazas a la paz que provienen tanto de los actos de agresión entre Estados, como los que surgen de conflictos internos que tienen impactos transfronterizos y que pueden formar parte de la agenda del Consejo de Seguridad, como el crimen organizado transnacional, el terrorismo internacional y las pandemias como el VIH/sida y otras enfermedades transmisibles, entre otros considerados como “amenazas no tradicionales”.

Con esa diversidad de actividades, la ONU, por sí misma, no tiene la capacidad de establecer y llevar a cabo las OMP. Se requiere la participación activa y sustantiva de los países miembros en tres áreas básicas: el mantenimiento, la consolidación y la construcción de la paz.

En ese espectro, cada país decide su tipo de participación y lo hace tomando en cuenta sus propias capacidades y ventajas comparativas, las cuestiones de doctrina militar y de interés nacional, así como el mandato y tipo de OMP de que se trate. Con sus aportes, se contribuye, en el marco de las Naciones Unidas, al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Los países que participan en funciones de carácter civil contribuyen por medio del desarrollo de actividades relacionadas con la reconstrucción de la paz, la promoción de la reconciliación nacional, el restablecimiento de la seguridad interna,

la promoción y creación de instituciones, el fortalecimiento del Estado de derecho, y el establecimiento de las bases para el crecimiento económico y el desarrollo social.

Desde que se estableció la primera operación de mantenimiento de la paz mediante la resolución 39 (1948) del Consejo de Seguridad, por la que se creó el Grupo de observadores militares de las Naciones Unidas en India-Pakistán (UNMOGIP) y hasta diciembre de 2008, las Naciones Unidas habían establecido 63 OMP. Para ello, se han desarrollado algunos criterios básicos que han guiado su establecimiento, como la neutralidad de los participantes en la misión, el consentimiento de las partes en conflicto y el no uso de la fuerza, salvo para su defensa personal.⁶ Actualmente, el Consejo de Seguridad mantiene activas 16 OMP: 8 en África, 1 en América, 1 en Asia, 3 en Europa y 3 en Medio Oriente.⁷

La política exterior de México hacia las OMP

México ha contribuido, mediante su política exterior, a fortalecer la paz y la seguridad internacionales, y ha mostrado su vocación pacifista en distintas oportunidades en los foros multilaterales. Nuestro país participó en la Sociedad de Naciones, en el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en el de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

México ha impulsado esquemas internacionales de desarme, bajo estrictos regímenes de verificación y control, y lideró

⁶ Resolución 49/37 de la Asamblea General de la ONU, del 9 de febrero de 1995.

⁷ Vigentes al 30 de noviembre de 2008. Para mayor información consultar la página electrónica <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/text.htm>.

la iniciativa para crear la primera zona densamente poblada libre de armas nucleares, por medio del Tratado para la Proscripción Completa de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, mejor conocido como Tratado de Tlatelolco, ejemplo para la creación de otras zonas similares en el mundo y motivo de la entrega del Premio Nobel de la Paz en 1982 al embajador Alfonso García Robles.

Nuestro país también ha participado activamente en el establecimiento de regímenes de no proliferación de armas de destrucción en masa.⁸ Éstos y otros muchos casos, como los relativos a las armas ligeras y pequeñas, las minas antipersonal, las armas convencionales y su participación en la conformación del derecho internacional humanitario forman parte de las contribuciones que México ha realizado y se encuentra en posibilidad de continuar haciéndolo en beneficio de la paz y la seguridad internacionales.

En ese contexto, en los foros apropiados, la política exterior que México ha instrumentado sobre las OMP en las Naciones Unidas ha impulsado el uso de enfoques integrales, con carácter multidimensional, que permitan prevenir o solucionar los conflictos de manera pacífica.⁹ Si bien las OMP por sí mismas no resuelven los conflictos, nuestro país ha reconocido que es necesario dotar a las Naciones Unidas de una capacidad de respues-

⁸ Entre ellos se incluye la negociación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ), de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de las Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción (CAB), del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) y promueve aún la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.

⁹ Intervención del representante permanente de México, embajador Adolfo Aguilar Zinser, en el Comité de OMP de la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 12 de febrero de 2002.

ta rápida, profesional, oportuna y de carácter multidisciplinario, en particular ante situaciones de crisis.¹⁰

México también ha reconocido que las OMP son herramientas útiles y ha señalado que deben fundarse en criterios claros y, dependiendo de cada caso, apegarse a cinco premisas que garanticen su legitimidad y eficacia:

La primera es el consentimiento de las partes, requisito esencial para el éxito de cualquier operación. La ONU no debe imponer condiciones ni sustituir la voluntad de las partes. Sólo en casos extremos y excepcionales las Operaciones de Paz deben derivarse de medidas coercitivas del Consejo de Seguridad y siempre con estricto apego al capítulo VII de la Carta.

La segunda alude a la responsabilidad primordial de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Las valiosas contribuciones de los organismos regionales en la solución de conflictos deben partir de esa premisa y actuar con respeto estricto al capítulo VIII de la Carta.

La tercera es el imperativo de precisión y claridad en el marco legal de cada operación, en su mandato, la composición y el mando de los contingentes y, de manera particular, en la identificación precisa de los beneficios y contribuciones que han de resultar de cada operación.

La cuarta se refiere a las responsabilidades compartidas en la consolidación de la paz. En la nueva realidad de las Operaciones de Paz es necesario que se involucre la Organización de Naciones Unidas en su conjunto y a partir de ello se encaucen las organizaciones regionales y los esfuerzos nacionales. De ello depende dar una respuesta adecuada a todos los desafíos que se

¹⁰ Intervención del representante permanente de México ante las Naciones Unidas, embajador Adolfo Aguilar Zinser, en la sesión de recapitulación del Consejo de Seguridad sobre la contribución de las OMP a la paz y la seguridad internacionales, Nueva York, 28 de agosto de 2003.

presenten. La Asamblea General y otros órganos y organismos del Sistema deben por tanto asumir mayores responsabilidades, especialmente en los campos de reconstrucción institucional, fomento al desarrollo económico y social y respeto a los derechos humanos. [...]

La quinta premisa es el funcionamiento eficaz del diálogo con los países contribuyentes de tropas, que debe ser mantenido y fortalecido. Como parte de este proceso, se deben privilegiar los mecanismos de consulta entre los países contribuyentes de tropas y el Consejo de Seguridad, que faciliten una participación efectiva de éstos en el proceso de establecimiento, revisión y renovación de los mandatos de las Operaciones de Paz.¹¹

Aun cuando México ha sido un actor relevante en el diseño y la orientación de la instrumentación de las OMP, así como en los temas de desarme, terrorismo y seguridad internacionales, ha tenido una participación acotada en las OMP, y las otras dimensiones de nuestra participación no han logrado proyectar de manera fehaciente el compromiso de México con la paz y la seguridad internacionales, su solidaridad con todos los pueblos del mundo y sus capacidades de oferta de cooperación internacional, en particular la orientada a atender situaciones de crisis.

Si bien la participación de México en OMP ha sido escasa en aspectos militares, ha sido más activa en el componente civil. La interpretación que se ha hecho de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular de su artículo 73, fracción III, que faculta al Senado “para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país”, ha sido realizada en términos absolutos, es decir, de manera literal sin tomar en cuenta los cambios en el contexto internacional,

¹¹ Intervención del representante permanente de México, embajador Adolfo Aguilar Zinser, en el Comité de OMP de la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 12 de febrero de 2002.

restringiendo cualquier tipo de participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en el exterior, llevándola al extremo incluso cuando es necesario actuar con fines pacíficos, como capacitación e intercambio de experiencias o con fines humanitarios.

Nuestro estamento militar, con base en ello y también en consideraciones técnicas y presupuestales, se ha negado a toda participación militar de México en OMP. Incluso, en una interpretación estricta, la restricción abarcaría las prácticas en alta mar, la instrumentación del Plan DN-III en cualquier otro país, y cuestiones de logística y de seguridad marítima, como podrían ser las reparaciones de buques y aeronaves que utilizan los servicios que ofrece nuestro país.

Ello no es viable en la práctica y sin duda es necesaria una revisión al artículo 76, fracción III, de la Constitución, con un enfoque moderno que no sólo reconozca las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas, sino también sus necesidades y posibilidades de fortalecimiento con miras a brindar cooperación internacional.

Para efectos prácticos, la participación en OMP posee al menos cuatro dimensiones: a) sus contribuciones financieras; b) su participación en la toma de decisiones para el establecimiento, renovación de mandato o conclusión de una misión; c) su participación militar, y d) su participación civil. Todas ellas implican un compromiso internacional con la paz y la seguridad. Sin embargo, la participación en cada dimensión implica responsabilidades diferenciadas. México ha participado en las cuatro dimensiones referidas, con diferente intensidad.

Contribuciones financieras

Las OMP son financiadas mediante un presupuesto especial de la ONU, diferente al presupuesto ordinario de la Organización y al presupuesto para los Tribunales Especiales. Todos los países miembros de la ONU tienen la obligación contractual de contri-

buir financieramente a las OMP¹² y su contribución es determinada por la Asamblea General.

Los costos de las OMP no se conocen sino hasta después de que los gastos han sido realizados y se concluye el año fiscal. Ello tiene que ver con la facultad del Consejo de Seguridad para establecer OMP, que difícilmente pueden ser previstas en el presupuesto tanto por el número indefinido de misiones como por el costo que puedan tener. Debido a la creciente complejidad de las OMP, los costos de operación se han elevado, al igual que las contribuciones de México. Así, durante el periodo 2004-2006, México aportó el 0.3766% del presupuesto que la ONU utilizó para esas operaciones¹³ en tanto que para el periodo 2007-2009 aumentó al 0.4514 %.¹⁴

Estas cifras indican que hoy día México es el mayor contribuyente de la región de América Latina y el Caribe al financiamiento de las OMP de las Naciones Unidas, con un 52% de la aportación total de la región, por arriba de países como Brasil y Argentina, y lo colocan en el lugar 24 como contribuyente en el mundo. Las significativas aportaciones financieras que México realiza por sí mismo nos obligan a repensar la naturaleza y la intensidad de nuestra participación multilateral en este rubro.

Participación de México en la toma de decisiones sobre OMP

En cuanto a la toma de decisiones, México ha tenido un papel importante en todos los foros donde se ha debatido el tema, como la Asamblea General, sus comisiones y su Comité Espe-

¹² Artículo 17, párrafo 2 de la Carta de las Naciones Unidas y opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, del 20 de julio de 1962.

¹³ Resolución 55/235 de la Asamblea General de la ONU, del 23 de diciembre de 2000.

¹⁴ Resolución 61/243 de la Asamblea General de la ONU, del 7 de marzo de 2007.

cial de OMP, el Consejo de Seguridad y su Grupo de Trabajo sobre las OMP.

El establecimiento de OMP, la renovación o extensión de sus mandatos y la conclusión de las mismas es ejercido por el Consejo de Seguridad. Aun cuando la Asamblea General ha establecido a lo largo de su historia dos OMP, en la práctica se ha limitado a analizarlas y a proponer alternativas para su mejor funcionamiento, en el marco del Comité para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de las comisiones de la Asamblea General.

En la Asamblea General de la ONU

México participa de manera activa en la Asamblea General, que considera el tema de las OMP desde dos perspectivas: la política y la financiera. La primera es considerada en el marco de su Cuarta Comisión, dedicada a la política especial y a la descolonización y, en particular, en el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En cuanto a la segunda, los aspectos financieros son abordados en el marco de su Quinta Comisión, dedicada a los aspectos administrativos y presupuestarios.¹⁵

Comité Especial de OMP

En 1965 la Asamblea General estableció el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, mediante la resolución 2006 (XIX), con el fin de examinar de manera amplia la

¹⁵ Para mayor información sobre el funcionamiento de los órganos que se describen en este apartado se sugiere consultar: *United Nations Handbook 2005-2006*, 53a. ed., New Zealand's Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2005.

cuestión de las OMP en todos sus aspectos, incluidos los medios de resolver las dificultades financieras de la Organización. México ha participado en el Comité desde su origen y ha señalado que las operaciones de mantenimiento de la paz deben fundarse en criterios claros y apegarse a las cinco premisas antes referidas, que garantizan su legitimidad y eficacia (véase *supra*, pp. 153-154).

Cuarta Comisión de la Asamblea General

México ha participado de manera activa en los debates de la Asamblea General, en el marco de su Cuarta Comisión dedicada a la política especial y a la descolonización, en el tema del “Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos”. En cada ocasión, se ha analizado el informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para el adecuado financiamiento de las mismas. Al respecto, México ha expresado de manera consistente con los otros foros sus consideraciones sobre el funcionamiento de las OMP y los criterios en los que deben basarse.

Quinta Comisión de la Asamblea General

La Asamblea General, en su Quinta Comisión dedicada a los asuntos administrativos y presupuestarios, considera el tema “Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.¹⁶ Para México estos asuntos representan

¹⁶ Para una referencia específica sobre los resultados de sus deliberaciones se sugiere consultar las resoluciones de la Asamblea General 57/314, 57/318 y 57/321, del 18 de junio de 2003.

una alta prioridad, por lo que se ocupa de que los recursos asignados a las OMP sean aplicados en forma transparente y racional, se evite la discriminación entre las OMP vigentes y se contribuya al análisis periódico de las necesidades reales de cada operación en lo que se refiere a los recursos asignados y la necesidad de los mismos.¹⁷

En el Consejo de Seguridad de la ONU

El Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Entre sus facultades, se encuentra la de tomar decisiones que son obligatorias para todos los Estados Parte, lo que en la práctica incluye el establecimiento, la modificación, la extensión y la conclusión de OMP.¹⁸

México ha participado en ese foro como miembro no permanente en tres ocasiones: en 1946, en 1980-1981 y 2002-2003. En estos momentos participa por cuarta ocasión en el periodo 2009-2010.

Durante la más reciente participación de México, el Consejo tuvo bajo su consideración la situación de conflictos que podían poner en peligro la paz y la seguridad internacionales en más de veintiocho países.¹⁹ En ese contexto, nuestro país señaló que el análisis de los conflictos tiene que abordarse desde

¹⁷ Véase el sitio electrónico de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la página “Quinta Comisión: Asuntos Administrativos y Presupuestarios”, en http://www.sre.gob.mx/substg/onu/5tadmin_presu.htm.

¹⁸ Carta de las Naciones Unidas, artículo 24.

¹⁹ Para mayor información se sugiere consultar Guillermo Reyes, “Las operaciones de mantenimiento de paz en el marco del Consejo de Seguridad, 2002-2003”, en *Memoria de la participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad 2002-2003*, CD, México, Dirección General para el Sistema de las Naciones Unidas-SRE, 2006.

una perspectiva integral, que favorezca la cooperación internacional y vincule los esfuerzos del Consejo de Seguridad con la Asamblea General y otros órganos y programas del Sistema de las Naciones Unidas.

Al igual que en los foros mencionados anteriormente, México expresó su apoyo a las OMP por medio del impulso de criterios de eficiencia, temporalidad y oportunidad, con base en los principios expresados en la resolución 49/37 de la Asamblea General antes referida. Con ello, se buscó que las OMP tuvieran un mandato claro, definido, con los recursos necesarios para cumplirlo, identificando las fuentes de financiamiento, con plazos específicos y siempre teniendo en cuenta la situación de seguridad prevaleciente en el terreno.

México promovió un mayor contacto y acercamiento entre el Consejo de Seguridad y el resto de los miembros de la Organización, así como con los representantes de la sociedad civil, al igual que la adopción de enfoques integrales, regionales y preventivos, como método para lograr el restablecimiento de la paz y la seguridad, con miras a evitar el surgimiento de nuevos conflictos.

Grupo de Trabajo sobre OMP

El Consejo de Seguridad cuenta con un Grupo de Trabajo informal sobre las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. En este marco, México ha apoyado la creación de mecanismos informales de consulta con los países que contribuyen con tropas a dichas misiones y ha buscado que el Grupo tome en cuenta los avances del Comité Especial de OMP de la Asamblea General. También ahí ha sostenido que las OMP deben basarse en criterios claros y precisos que garanticen su legitimidad y su eficacia. En ese sentido, en el periodo 2002-2003, México propuso

guiar la actuación del Consejo de Seguridad sobre los criterios expuestos ante el Comité Especial de OMP, destacando la responsabilidad primordial de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.²⁰

Comisión de Consolidación de la Paz

La Comisión para la Consolidación de la Paz es el resultado de las metas del milenio y fue establecida conjuntamente por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.²¹ La misma está llamada a tener un papel relevante en la seguridad internacional, particularmente en la elaboración de estrategias para situaciones postconflicto que permitan establecer las bases para un desarrollo sustentable de las sociedades que emerjan de los mismos.

En ese sentido, cabe destacar que sus fundamentos coinciden con los principios de política exterior de México, en particular la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Participación militar en OMP

No obstante que México ha estado comprometido con las cuestiones de paz y seguridad internacionales desde antes de la creación de las Naciones Unidas y en sus foros de decisión, no

²⁰ G. Reyes, *art. cit.*, en *ibid.*, p. 22.

²¹ Asamblea General de la ONU, resolución 60/1, del 24 de octubre de 2005, párrafos 97 a 105.

participa con contingentes militares en las OMP. Sin embargo, con el mismo marco constitucional vigente ha enviado observadores militares bajo los auspicios de la ONU al menos en dos ocasiones: la primera en una OMP en India y Pakistán, y la otra, en una misión política en Yugoslavia. Sin duda las interpretaciones jurídicas hoy son probablemente más restrictivas en función de intereses partidistas que en función de los intereses nacionales.

En el primer caso, ante la independencia obtenida por India y Pakistán en agosto de 1947 y los enfrentamientos provocados por el esquema de partición, donde Cachemira era libre de adherirse a alguno de ellos, en enero de 1948 el Consejo de Seguridad estableció la Comisión de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán (CNUIP) con el fin de investigar y mediar en la controversia.²² En ese mismo año fue establecido el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP). Cabe destacar que, en el momento de la adopción de la resolución, México era por primera vez miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

En julio de 1949, India y Pakistán firmaron el Acuerdo Karachi, en el que se establecía una línea de cese al fuego que deberían vigilar los observadores. En ese contexto, México envió a UNMOGIP cuatro jefes y dos oficiales del Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos en calidad de observadores militares: el general Francisco Castillo Nájera, el mayor Federico Chapoy Acosta, el mayor Augusto Monsalve Bravo y el capitán Alberto Soto Mcnerny.²³ Su misión fue observar, estudiar las quejas por violaciones de cese al fuego y presentar sus conclusiones a cada parte y al secretario general. El conflicto aún prevalece. Desde

²² Consejo de Seguridad, resolución 39, enero de 1948.

²³ Compendio de Operaciones de Paz, México, Secretaría de la Defensa Nacional, mayo de 2005. Documento DN C4200, pp. 240-241.

1951 el Consejo de Seguridad decidió que el UNMOGIP debería continuar supervisando el cese al fuego en Cachemira,²⁴ tarea que sólo podrá disolverse por decisión del Consejo.

México participó también en la Comisión de Investigación de la ONU en los Balcanes (UNSCOB) del 16 de noviembre de 1947 al 1 de enero de 1950. La Comisión fue establecida por el Consejo de Seguridad de la ONU mediante su resolución 15 (1946) del 19 de diciembre de 1946, con el fin de investigar la situación de la frontera entre Grecia, Albania, Bulgaria y Yugoslavia. No obstante, la UNSCOB no es considerada formalmente como una OMP, sino como una misión política de las Naciones Unidas.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas mexicanas tienen una capacidad probada de contribución a la seguridad internacional a través de la asistencia humanitaria. Nuestras Fuerzas Armadas han proporcionado ese tipo de apoyo, bajo los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad. México ha dado muestra de esa capacidad por medio de la instrumentación del Plan DN-III y el Plan Marina en más de veintidós países desde 1996. Entre los que han recibido un apoyo inmediato de esta naturaleza se encuentran Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, Irán, Indonesia, Nicaragua, República Dominicana, Nicaragua y Venezuela.

Aun cuando la mayoría de esta ayuda se ha dado de manera bilateral, a petición del país interesado, México también ha cooperado con la Oficina de Coordinación de Asistencia Humanitaria (OCHA) de las Naciones Unidas.

Una participación mayor en esta dimensión por parte de nuestro país requeriría no sólo de un consenso político, sino

²⁴ Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 91, 1951.

también de una evaluación de los costos asociados que podrían incluir la pérdida de vidas de las tropas participantes y cuestionamientos críticos y rechazo, probablemente poco fundamentados, sobre la aplicación de nuestra política exterior.

Participación civil en OMP

En la dimensión civil, México ha participado en tres ocasiones en OMP de manera activa: en 1991 envió un contingente de policías a la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL); en 1999 contribuyó a la organización de elecciones en la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), y proporcionó apoyo electoral en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Las actividades de seguridad pública que se realizan en México, en particular las labores policiales, pueden ser de utilidad en diversos países del mundo, en especial en algunos de nuestra región. México ha avanzado en sus enfoques de atención a la delincuencia, no limitándose a acciones policíacas, sino también a través de acciones preventivas, mediante la utilización de estrategias integrales con la participación de una serie de instituciones que de manera conjunta trabajan hacia la consecución del desarrollo social. Por otra parte, México ha desarrollado un conocimiento especializado en la organización de elecciones, lo que es igualmente reconocido por la comunidad internacional.

Por éstas y otras consideraciones también de carácter geopolítico, México ha tenido participación en los componentes de carácter civil de las OMP, en particular en la Misión de las Naciones Unidas para El Salvador, con un contingente de policía civil, y en Timor Oriental y en Haití, con un fuerte apoyo en materia electoral.

Participación en actividades de policía civil

En el caso de El Salvador, a partir del apoyo que México aportó al proceso de paz que condujo en 1992 a la firma del Acuerdo del Castillo de Chapultepec entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), el secretario general de las Naciones Unidas y las partes en conflicto solicitaron un mayor apoyo de nuestro país.

Por ello, México decidió participar en la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), de febrero de 1992 a marzo de 1993, con 120 elementos de policía, proporcionados conjuntamente por la Policía Federal de Caminos, la Policía Judicial Federal y la Secretaría de Protección y Viabilidad del entonces Departamento del Distrito Federal. La participación estuvo dirigida a cooperar con las policías nacionales en el establecimiento del orden público, así como a dar asesoría para el establecimiento de una nueva policía civil.

Es de notarse que, más de una década después, El Salvador proporciona su experiencia y apoyo en materia de policía a las OMP de las Naciones Unidas.

Participación en actividades de apoyo electoral

La asistencia electoral es uno de los componentes con mayor trascendencia de las OMP, como parte importante del componente de promoción del desarrollo, pues contribuye a crear las condiciones para evitar que los conflictos vuelvan a estallar. La transición política que ha vivido México ha permitido que el trabajo técnico y profesional que realiza el Instituto Federal Electoral (IFE) haya sido reconocido en todo el mundo. De esa manera, en 1994 el IFE firmó un acuerdo de asistencia y

cooperación con la ONU, que permitió la observación electoral en México y el apoyo mexicano en el exterior.

Desde 1993 el IFE ha participado en más de cuarenta misiones de asistencia técnica internacional en al menos veintiséis países de cuatro continentes: América, Europa, África y Asia.²⁵ Asimismo, el IFE forma parte de la Red de Conocimientos Electorales ACE, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la División de Apoyo Electoral de las Naciones Unidas, entre otras organizaciones,²⁶ contribuyendo en los hechos con su experiencia y conocimiento en la gestión de procesos electorales desde una perspectiva internacional y comparada.

En el marco de las OMP el IFE ha contribuido en los esfuerzos de las Naciones Unidas en Timor Leste y Haití. Por otra parte, ha participado en más de cincuenta y siete misiones de observación electoral, asistencia y evaluación técnica. México tiene la capacidad de ofrecer cooperación y asistencia electoral y apoyar a otras sociedades en el mundo que salen de conflictos y donde las OMP cumplen mandatos específicos en estas materias.

Participación de México en Timor Oriental

La transición política de Timor Oriental, hoy Timor Leste, es considerada como un caso exitoso en el que la comunidad in-

²⁵ Para mayor información consultar <http://www.ife.org.mx>; IFE, *Régimen electoral mexicano y proceso electoral federal 2003*, México, Instituto Federal Electoral, 2003, p. 90; IFE, “Principales proyectos para 2008”, Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral, en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-Misiones/Convenios_y_talleres2008.p47, así como Manuel Carrillo Poblano, “La participación del Instituto Federal Electoral en misiones de asistencia electoral y operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”, en M. C. Rosas (coord.), *op. cit.*, pp. 285-310.

²⁶ Para mayor información se sugiere consultar http://aceproject.org/index-es?set_language=es.

ternacional contribuyó al logro de su independencia. En 1999, México participó en la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), a través del IFE, brindando asesoría para la organización de la Consulta Popular en ese país por medio de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas y de la representación en México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El IFE apoyó en las áreas de registro y organización electoral y contribuyó con la Comisión Electoral Independiente de Timor en el diseño de un sistema para la creación de un registro de votantes, gracias al cual se logró empadronar a los ciudadanos de ese país. También apoyó los trabajos de diseño y ejecución del sistema logístico para la elección, mediante la realización de campañas de difusión; el asesoramiento para la instalación de los centros de votación, y la selección y capacitación de funcionarios electorales.

Participación de México en Haití

Haití continúa enfrentando graves problemas de inseguridad, por lo que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió desde 2004, mediante su resolución 1542 (2004), establecer la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

En ese contexto, México ha señalado en diversas ocasiones y foros la importancia de la presencia de la comunidad internacional para colaborar con el gobierno de transición. El gobierno haitiano y el secretario general de las Naciones Unidas invitaron desde 2004 a diversos países, incluyendo al nuestro, para hacer frente a los desafíos que se le presentan. El llamado lo atendieron Argentina, Brasil y Chile, entre otros. México sólo participó en la MINUSTAH a través de actividades de apoyo electoral que realiza el IFE.

El IFE ha colaborado desde 2004 con el Consejo Electoral Provisional de Haití, la MINUSTAH y la OEA para la reorganización del sistema electoral haitiano; asimismo, contribuyó en la organización, administración y desarrollo del proceso electoral de 2005 en Haití.

Conclusiones

Después de más de sesenta años de vida, los objetivos primordiales de las Naciones Unidas continúan vigentes: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Con las adecuaciones al contexto internacional, ningún país puede mantenerse al margen de los cambios, ni indiferente ante los quebrantamientos de la paz en el mundo.

México tiene el compromiso de contribuir a la realización de esos objetivos. La paz mundial es sin duda un asunto de interés nacional creciente²⁷ y, por tanto, debe formar parte de manera apropiada de la agenda de política exterior y del Consejo de Seguridad Nacional, con un enfoque integral que incluya enfoques novedosos de cooperación, donde se perfile una estrategia congruente con los objetivos y propósitos de México en el mundo.

La participación en OMP no se limita a la participación militar, tanto como la seguridad de nuestro país no se limita a las cuestiones de defensa nacional. Por ello, es necesario un amplio debate que facilite una decisión política, con objetivos precisos y que oriente hacia una estrategia integral que incluya en nuestra política de seguridad nacional la dimensión internacional.

²⁷ Se dice que más del cuarenta por ciento de los mexicanos favorecen la participación de México en OMP. Véase *México y el mundo. Visiones globales*, México, CIDE/Consejo Mexicano de Asuntos internacionales, 2004, pp. 12-13.

Una eventual participación de nuestro país con contingentes militares debe realizarse bajo criterios muy claros, congruentes con nuestra política exterior, definidos con la participación de nuestras Fuerzas Armadas, el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, así como de los demás sectores interesados de la sociedad mexicana, en el marco del Consejo de Seguridad Nacional.

En este escenario es útil comparar la situación de México con países de la región que contribuyen a OMP y, por ende, de manera práctica al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Actualmente, entre los países de la región que contribuyen, ya sea con observadores militares, policía civil o tropas, se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú y Uruguay.²⁸

Como se puede observar, el nivel de desarrollo de esos países y el de sus fuerzas armadas son ampliamente divergentes; sin embargo, las experiencias que han adquirido a través de su participación en el terreno han contribuido a fortalecer sus instituciones, a intercambiar y adquirir experiencias e ideas, a tener acceso a nuevos procedimientos y tecnologías, a establecer vínculos estratégicos, a desarrollar las capacidades nacionales en diversas disciplinas y, sin duda, a fortalecer su prestigio nacional.

A partir de una evaluación informada de las situaciones de seguridad en el mundo y tomando en cuenta nuestros objetivos nacionales, México podría aprovechar sus capacidades nacionales y experiencias exitosas, como la preparación, realización y supervisión de procesos electorales y otras formas de

²⁸ Información disponible al 31 de enero de 2008 en “Monthly Summary of Contributions”, en <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/ops/contributors.htm>.

cooperación, y ofrecerlas a países en crisis que requieran del apoyo internacional y donde México tenga la capacidad y la ventaja comparativa para su realización, particularmente en nuestra región.

En cuanto a los criterios de participación, además de los referidos anteriormente,²⁹ de los establecidos en documentos como la resolución 49/37 de la Asamblea General y los que se desarrollan con la práctica del Consejo de Seguridad, para considerar una participación activa por parte de México en OMP se podrían considerar los siguientes:³⁰ a) una eventual participación de México en OMP debería darse únicamente en el marco de las Naciones Unidas, previa decisión en ese sentido del Consejo de Seguridad; b) por ello, se debe contar con la petición expresa del secretario general de las Naciones Unidas; c) la decisión de participación debe ser tomada en función de cada caso, considerando las condiciones en el terreno y el aporte cualitativo en materia de cooperación internacional que México podría hacer; d) la participación podría realizarse en el marco del Capítulo VI “Arreglo pacífico de controversias” de la Carta de la ONU y valorar, en cada caso, la pertinencia de aceptar una participación con un mandato fundamentado en el Capítulo VII “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, de preferencia en la etapa de reconstrucción de la sociedad y en los casos donde pueda aplicar su experiencia en cuestiones humanitarias, y e) México debe buscar participar en los foros pertinentes donde

²⁹ Véase intervención del representante permanente de México..., *supra*, nota 11.

³⁰ Se sugiere consultar Martha Bárcena Coqui, “Paz, seguridad y reconstrucción”, en María Celia Toro y Fernando González Saiffe (coords.), *Las Naciones Unidas rumbo a sus 60 años de fundación: desafíos y perspectivas para el siglo XXI*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2005; G. Reyes, *op. cit.*, y M. C. Rosas, “México ante las operaciones de paz de las Naciones Unidas: recomendaciones para una política en la materia”, en M. C. Rosas (coord.), *op. cit.*, pp. 38-80.

se toman las decisiones para el establecimiento de las OMP, de tal manera que pueda influir en la utilización de enfoques integrales, de carácter multidimensional, que busquen el desarrollo sostenible de la sociedad que se pretenda apoyar. Por último, pero no menos importante es que, en caso de decidirse, el gobierno de México deberá garantizar los recursos suficientes para contar con personal capacitado y el equipo indispensable para su adecuada participación.

Por supuesto, la participación en OMP requiere de elementos profesionales, bien capacitados y conscientes de los riesgos que implica. Además, hay que tener presente que el uso de la fuerza se permite en casos de defensa personal, pero la muerte siempre será un alto costo. Ello contribuiría también a la modernización de nuestras Fuerzas, facilitaría acceso a la capacitación que brindan las Naciones Unidas para la participación de efectivos militares, civiles, así como para personal de la policía, y permitiría el desarrollo de las relaciones cívico-militares en nuestro país.

Una decisión política de esta magnitud tendrá que prever las medidas nacionales que deberán ser instrumentadas para que una posible participación de México cuente con la legalidad, la legitimidad y los recursos necesarios para la consecución de los objetivos. Así, se deberán tomar las medidas apropiadas en la legislación nacional, en congruencia con el derecho internacional, y satisfacer los requerimientos logísticos, en materia de formación de los recursos humanos, de aspectos financieros y tecnológicos, por lo que las actividades inherentes deberán ser incluidas en el presupuesto de la nación, de manera adicional a los programas en marcha.

También deberá tomarse en cuenta que la doctrina de defensa nacional con la que cuenta México no prevé la utilización de nuestras Fuerzas Armadas en cuestiones de paz. Es en efecto una doctrina enfocada a la “defensa nacional”, cuando lo que

se requeriría es una doctrina orientada a la “seguridad nacional” que, por supuesto, tendría que tener un enfoque integral, multidimensional y preventivo, que tomara plenamente en cuenta nuestros intereses nacionales y la diversidad de actores nacionales, además de que debería reconocer el nuevo contexto mundial para actuar en consecuencia y con énfasis en la cooperación internacional.

Existen diversas razones para dicha ausencia. Desde su origen las Fuerzas Armadas mexicanas han desarrollado planes y doctrinas de guerra con base en la Constitución Política y su propia historia. Aun cuando nuestro país ya ha participado en OMP, las limitaciones constitucionales para la salida de tropas del territorio nacional y los enfoques acuñados durante la segunda mitad del siglo pasado en función de nuestra situación geoestratégica han contribuido a que México haya sido cauteloso en apoyar su uso.³¹ Sin embargo, los mismos no han sido adaptados al desarrollo del contexto nacional y mundial y hoy las Fuerzas Armadas enfrentan el dilema de continuar ensimismadas o participar con un papel más activo en la seguridad internacional a través, por ejemplo, de su participación en OMP.³²

Si bien la doctrina militar mexicana es considerada permanente³³ por sus fundamentos filosóficos y tradicionales,

³¹ Para mayor información véase Martha Bárcena Coqui, “El futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz en el nuevo contexto internacional”, en *México y América Latina ante las operaciones de mantenimiento de la paz*, México, Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe/Senado de la República, 2001, pp. 76-77.

³² Para un debate más profundo se sugiere consultar, varios autores, *Siempre cerca, siempre lejos. Las Fuerzas Armadas en México*, México, Global Exchange/ CIEPAC/CENCOS, 2000, 279 pp.

³³ Véase el Capítulo VI “Doctrina Militar”, en *El Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2005, pp. 42-44.

sin duda tiene una proyección y aplicaciones dinámicas que toman en cuenta los contextos en los que se desenvuelven. A la luz de las consideraciones del caso, convendría incluir en nuestros planes nacionales de defensa (que comprenden la defensa nacional ante eventuales ataques del exterior, casos de control interno y para auxilio a la población civil en casos de desastre y el Plan Marina) una dimensión dedicada a la cooperación internacional con miras a compartir experiencias, intercambiar ideas, facilitar la profesionalización de nuestras Fuerzas Armadas, incrementar sus capacidades de respuesta y contribuir activamente en la resolución de conflictos bajo la consideración del Consejo de Seguridad. Con este nuevo enfoque se abriría el camino para la preparación de la posible participación de México en la dimensión militar de las OMP, además de que podría contribuir en la apreciación de las experiencias internacionales de resolución de conflictos y su posible instrumentación en sus propios retos nacionales, como la situación de seguridad pública prevaleciente y el combate al crimen organizado.

El gobierno de México tiene la responsabilidad de ubicar a nuestro país de la mejor manera en el contexto internacional y en congruencia con los intereses nacionales. Hoy en día muchos mexicanos se preocupan por la situación mundial y consideran los asuntos de seguridad como aspectos graves para México en los próximos 10 años.

Con base en nuestra participación previa en diferentes dimensiones del proceso de las OMP, el debate en México debería ya superar la fase de la participación per se y concentrarse en qué forma podría contribuir más decidida y eficazmente en el mantenimiento de la paz internacional, incluso con el apoyo de nuestras Fuerzas Armadas. Por supuesto, una posible participación activa de México en OMP deberá responder a una estrategia integral de política exterior, en plena consonancia

con una política de seguridad nacional con objetivos claramente definidos.

México se encuentra en el momento oportuno para tomar las decisiones pertinentes con miras a asumir plenamente sus compromisos en materia de paz y seguridad internacionales en plena coincidencia con sus principios e intereses nacionales.