

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas:
Factores que Limitan la Participación de México.*



Biblioteca
Campus Ciudad de México

Octavio Perales Sánchez

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Estudios Internacionales

Asesora: Dra. Mónica Serrano

Mayo de 2008

Índice

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	2
Capítulo 1: Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas	5
1.1 ¿Qué son las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas?	6
1.2 Evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas	11
1.3 Éxito o Fracaso de las OMP	18
1.4 Conclusiones	21
Capítulo 2. Experiencia Internacional de OMP	22
2.1 Interés Nacional y Cascos Azules	22
2.2 Control Civil de las Fuerzas Armadas	31
2.3 Incentivos Económicos para participar en OMP	34
2.4 Intervención Humanitaria	37
2.5 El Problema de la Seguridad Internacional	41
2.6 Conclusiones	42
Capítulo 3: La Política Exterior de México como Limitante para la Participación en OMP	45
3.1 Tradición diplomática mexicana de no intervención y autodeterminación de los pueblos.	45
3.2 Alejamiento de los Principios de Política Exterior.	52
3.3 México: Paz y Seguridad Internacionales en Naciones Unidas.	57

3.4 Conclusiones	59
Capítulo 4: Ejército, Política Exterior y Operaciones de Mantenimiento de Paz en México	61
4.1 Doctrina Militar en México	62
4.2 Relaciones Cívico-Militares	64
4.3 Recursos Materiales	69
4.4 Lucha contra el Narcotráfico	72
4.5 Conclusiones	75
Capítulo 5: Resumen y Conclusiones	77
5.1 Misiones de Paz de Naciones Unidas	77
5.2 Tradición diplomática de no intervención y autodeterminación de los pueblos.	80
5.3 México en Naciones Unidas	83
5.4 Ejército, Política exterior y Cascos Azules	84
Bibliografía	88

Resumen Ejecutivo

La presente investigación analiza algunos de los factores que explican la limitada participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de Naciones Unidas (*Peacekeeping Operations*). Las variables consideradas en el estudio son: tradición diplomática mexicana de no intervención y autodeterminación de los pueblos, postura mexicana ante la ONU en materia de paz y de seguridad internacionales y limitantes del ejército mexicano para participar en OMP. Asimismo, se estudian las características y evolución de las OMP con el fin de aportar elementos de análisis al actual debate público.

México, en ocasiones, hace énfasis de su política exterior de principios para justificar la nula participación militar en OMP. En especial se enfatizan los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Sin embargo, se hace notar que no es una limitante de peso para el escaso involucramiento del país en dichas misiones. Existen antecedentes importantes dentro de la política exterior mexicana que marca el distanciamiento de los principios cuando así lo requirió el interés nacional del país.

La política mexicana dentro de Naciones Unidas no evidencia un rechazo hacia las misiones de cascos azules. Por el contrario, existe un apoyo explícito por parte de México a dichas operaciones. Se cuenta con un historial de participación mexicana en OMP de manera esporádica que se remonta hasta los años cuarenta y recientemente a la década de los noventa. El país también destina recursos económicos a las OMP y pertenece al Comité Especial de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas. La presencia de México en Naciones Unidas, y su postura ante los temas de seguridad y paz internacionales, no reflejan una oposición hacia las misiones de cascos azules.

A diferencia de los otros factores, el ejército se presenta como la mayor limitante para una activa participación en OMP. Las instituciones militares, especialmente la Secretaría de la Defensa Nacional, han ejercido veto a las propuestas de participación militar hecha por los gobiernos en turno desde el fin de la Guerra Fría. Las limitantes impuestas por las fuerzas armadas se atribuyen a la doctrina militar en México, las relaciones cívico-militares imperantes en el país, las limitantes materiales, y por último, la guerra contra el narcotráfico.

Introducción

El presente Proyecto de Investigación Aplicada tiene como objetivo principal analizar algunos de los factores que expliquen la limitada participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de Naciones Unidas (*Peacekeeping Operations*). Las variables a considerar en el estudio son:

- Tradición diplomática mexicana de no intervención y autodeterminación de los pueblos;
- Postura mexicana ante la ONU en materia de paz y de seguridad internacionales; y,
- Limitantes del ejército mexicano para participar en OMP.

De igual manera, la investigación busca aportar elementos de análisis para una mejor comprensión acerca de las misiones de cascos azules de Naciones Unidas. Para lograr este objetivo se busca identificar lo que son y por consecuencia, lo que no son, las OMP. A menudo se omite hacer una distinción clara entre los conceptos de *Peacekeeping*, *Peace Enforcement*, *Peacebuilding*, y *Multinational Forces*. Definiendo de manera precisa dichos términos será más factible una comprensión adecuada de su evolución, características, alcances, límites, y fines perseguidos.

La investigación busca aportar elementos al actual debate público acerca de la pertinencia de que México participe en las OMP. Diversos actores, dentro y fuera del país, han presionado para se tome una decisión firme en relación al tema. Por un lado, han existido presiones por parte de Naciones Unidas, a través de la Secretaría General, para aportar personal militar a dichas operaciones; por el otro, desde el término de la Guerra Fría han existido pronunciamientos del gobierno en turno para inducir un debate serio considerando la posibilidad de que México aporte tropas para los cascos azules de la ONU. Al día de hoy, a pesar de las distintas presiones, el país no ha adoptado una posición sólida respecto a la posibilidad de envío de contingentes militares para OMP.

El debate por lo general ha venido acompañado de una profunda carga ideológica y se han dejado a un lado elementos importantes a considerar en cualquier análisis de costo/beneficio. Se pretende realizar un análisis realista de las OMP y de los

factores que condicionan la acción mexicana en el exterior. Es necesario conocer las características de las OMP antes de poder emitir recomendaciones en torno a la participación de México en ellas.

El primer capítulo de la investigación busca cumplir con este objetivo. En la sección se aborda exclusivamente el estudio de las OMP y se hace la distinción con otro tipo de operaciones que suelen ir ligadas a éstas, pero que poseen características y mandatos diferentes a las mencionadas. También se hace un breve recuento histórico de la evolución que han experimentando las operaciones desde su inicio en 1947. Por último, se aborda el problema de determinar el éxito o fracaso de una OMP y las dificultades que existen para el cumplimiento de su mandato.

El capítulo dos busca identificar algunos costos y beneficios que se han observado en la experiencia internacional de OMP. Se presenta información para refutar o apoyar argumentos de circulación en el debate cotidiano acerca de las OMP. La primera sección estudia la relación entre cascos azules y el interés nacional de los países, incluyendo las potencias mundiales. Seguido de ésta, se analiza el efecto de las OMP sobre el control civil de las fuerzas armadas al interior de los países. Posteriormente, se mencionan los incentivos económicos que existen para participar en estas misiones internacionales. La siguiente sección hace una revisión al concepto de intervención humanitaria y la legalidad de dicha práctica. Por último, se estudia el riesgo de “sobre extender” las labores de un Estado al perseguir objetivos tan ambiguos como la defensa de la “seguridad humana”.

El tercer capítulo estudia algunas de las limitaciones diplomáticas que tradicionalmente ha tenido México para participar en OMP: la política exterior de principios (con énfasis en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos), y la postura de México ante Naciones Unidas en los temas de seguridad y paz internacionales. No se encuentra evidencia contundente para concluir que la política exterior de principios y la postura mexicana en Naciones Unidas sean los factores que explican la poca participación del país en OMP. La primera sección muestra que la interpretación de los principios de política exterior en diversos momentos históricos ha sido lo suficientemente flexible cuando el interés nacional así lo ha requerido. La segunda parte del capítulo estudia la posición mexicana en Naciones Unidas. Se aprecia un importante historial de participación mexicana en temas de seguridad y paz

internacional. El apartado muestra que no existe una condena explícita a las misiones de cascos azules. Por el contrario, México apoya el despliegue de misiones de cascos azules y ha participado con el envío de observadores militares, policías, y personal civil en diferentes momentos.

El cuarto capítulo estudia la mayor limitante para la participación mexicana en cascos azules: el ejército mexicano. A diferencia de los factores estudiados en el capítulo anterior, el ejército se presenta como la mayor limitante, ya que ha ejercido veto a las propuestas de participación militar hecha por los gobiernos en turno desde el fin de la Guerra Fría. Este capítulo busca otorgar una explicación a dicha postura de las fuerzas armadas, en especial del ejército y fuerza aérea. Para ello, se inicia haciendo un análisis de la doctrina militar en México. Posteriormente, se estudian las relaciones cívico-militares en el país. Seguido de ello, se hace un análisis de las limitantes materiales de las fuerzas armadas en México. Por último, se estudia la lucha contra el narcotráfico, la cual hace evidente la imposibilidad de enviar personal a misiones internacionales de cascos azules.

En el último capítulo del proyecto se presentan las conclusiones de la investigación. En esta sección se enfatizan las posibles consecuencias que una participación militar en OMP puede tener para México en los 3 factores estudiados en los capítulos tres y cuatro. Se conjuntan los argumentos presentados a lo largo de la investigación con el fin de mostrar un análisis de costo/beneficio que sea contundente y claro de entender. El capítulo no pretende ser exhaustivo sino hacer ver que una participación en OMP es una decisión política de importancia, con consecuencias heterogéneas para distintos temas y actores presentes en la agenda nacional. Si es que México decide participar en OMP, es importante definir los tipos de misiones de cascos azules a las cuales se decide enviar personal militar. Asimismo, una participación mexicana en OMP puede dotar de mayor presencia internacional a México, sin embargo, puede ser una decisión que lleve implícito un fuerte gasto gubernamental, exigiendo la transferencia de mayores recursos a las fuerzas armadas. Por otro lado, la participación en cascos azules puede llevar a superar algunas de las actuales limitantes del ejército, empero, puede tener efectos perversos en las relaciones cívico-militares dentro del país.

Capítulo 1: Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas

En las últimas décadas, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (OMP) o *Peacekeeping Operations*, han despertado el interés de gran número de especialistas en relaciones internacionales en todo el mundo. La literatura especializada en la materia ha crecido de manera notable, en especial desde el término de la Guerra Fría. Como lo hace notar Roland Paris, en la década de los noventa las publicaciones en revistas académicas en el tema de operaciones de paz crecieron en más de 350% respecto a la década de los ochenta¹. Este esfuerzo de la comunidad académica corre de la mano con la necesidad de estudiar el creciente fenómeno de las OMP, desplegadas en diversas zonas geográficas del mundo, y con el entusiasmo de la propia organización internacional para cumplir con su mandato de mantener la paz y seguridad internacionales.

Pese al creciente número de estudios y a las noticias relacionadas con el tema, existe poca comprensión popular de lo que son en realidad las OMP. En términos generales, se suele asociar el término *peacekeeping* a un sin número de situaciones que nada tienen que ver con el mantenimiento de la paz y que muchas veces son completamente contrarias a éstas. De manera común, el término “es utilizado para referirse a cualquier esfuerzo internacional que involucre un componente operacional para promover el fin de conflictos armados o la resolución de disputas prolongadas”².

Bajo esta óptica prácticamente cualquier operación militar internacional podría catalogarse como *peacekeeping*, sin embargo, el concepto tiene características propias y cabe mencionar que han ido evolucionando a través de los años. Es importante señalar que también los estudiosos del tema y la propia ONU han contribuido a dotar de ambigüedad al concepto. Diehl hace referencia a la gran cantidad de definiciones que los diversos especialistas e instituciones han utilizado a lo largo de sus investigaciones. Algunas de ellas de carácter muy reducido, mientras que otras poseen características semejantes a la definición mencionada (muy amplias). El presente capítulo busca definir aquello que son las OMP. Para ello, es necesario conocer las características de otras misiones de Naciones Unidas. Asimismo, estudia su evolución y algunos de los factores que condicionan su éxito.

¹ Paris (2000, p. 27)

² Diehl (1994, p. 4)

1.1 ¿Qué son las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas?

El término *peacekeeping* es poco preciso debido a que es un mecanismo de mantenimiento de la paz internacional que originalmente no estuvo contemplado en la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Los términos y las figuras de *peacekeeping* o *peacekeeper* no se encuentran especificadas dentro de la Carta de Naciones Unidas ya que ha sido un mecanismo *ad hoc* que la ONU ha implementado con el fin de preservar y fomentar la paz y seguridad internacionales. La idea de las OMP suele estar ligada con la noción de “seguridad colectiva” de Naciones Unidas y en especial con el Capítulo VII, artículo 43, de la Carta de las Naciones Unidas, la cual estipula que:

Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad...las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.³

Sin embargo, la relación entre las OMP y la seguridad colectiva de Naciones Unidas no es tan evidente como pudiera parecer en principio. El presidente estadounidense, Franklin D. Roosevelt, junto con otros actores, se inspiró en el modelo de la Liga de Naciones y en su encomienda de preservar la paz y seguridad internacionales para la fundación de la Organización de Naciones Unidas. Desde su punto de vista, la Liga había fallado en su compromiso de seguridad colectiva debido a la ausencia de una figura que la impusiera. En 1942, Roosevelt esbozó la idea de los Cuatro Policías (Estados Unidos, la Unión Soviética, Reino Unido, y China) los cuales serían los encargados de imponer la paz en el mundo de la posguerra. Sólo ellos estarían facultados para poseer armas y actuarían de manera conjunta con el fin de preservar la paz⁴. El artículo 43 de la Carta provee el marco general para la acción de seguridad colectiva de los países miembros, empero, en la práctica nunca se concretaron las negociaciones de los acuerdos necesarios para implementarla⁵. En un mundo caracterizado por la Guerra Fría, la idea y estrategia de seguridad colectiva se fue

³ ONU. Carta de las Naciones Unidas. Capítulo VII. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter>

⁴ Allan (1996, pp. 1-2)

⁵ Diehl (1988, p. 486).

desdibujando al paso de los años para dar cabida a otros medios de preservación de la paz y seguridad internacionales.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (*U.N. Peacekeeping Operations*) construyeron su cuerpo de principios a partir de la práctica y de una dinámica de ensayo-error. De manera amplia, es “una técnica que ha sido desarrollada...para ayudar a controlar y resolver conflictos armados”⁶. De manera más específica, *peacekeeping* se refiere a:

Una operación que involucra personal militar, pero sin facultades para usar la fuerza, que está bajo el mando de Naciones Unidas para ayudar a mantener o restaurar la paz internacional y seguridad de áreas en conflicto. Estas operaciones son voluntarias y están basadas en el consentimiento y la cooperación. Mientras que involucran el uso de personal militar, alcanzan sus objetivos sin el uso de la fuerza armada, y por ende, contrastan con la “acción de imposición” de las Naciones Unidas bajo el artículo 42⁷.

La definición anterior es considerada como “clásica” de las OMP. Es importante hacer notar que en la tradición “clásica” de las OMP también se contempla la participación de personal civil para proveer soporte administrativo y logístico a los *peacekeepers* militares. Asimismo, existe participación del personal internacional de la ONU, el cual desempeña labores diplomáticas antes, durante y después de una OMP⁸.

Marrack Goulding, ex Subsecretario de Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de Paz, resumió 5 principios que en su opinión, y en base a su experiencia, caracterizan a las OMP⁹. A continuación se presentan de manera resumida:

- 1- Las Operaciones de Mantenimiento de Paz son operaciones de Naciones Unidas. Es decir, cada operación es establecida por uno de los órganos legislativos de la ONU; están bajo el comando y control del Secretario General, el cual actúa bajo la autoridad delegada por el Consejo de Seguridad y le reporta de manera regular; por último, los costos de las operaciones son asumidos de manera colectiva por los países miembros como “gastos de la Organización”, bajo el artículo 17 de la Carta.

⁶ Goulding (1993, p. 452)

⁷ Allan (1996, p. 3). Tomado de UN, Blue Helmets (1990).

⁸ *Ibid.*

⁹ Los principios mencionados fueron parte de una cátedra impartida por Goulding en la Universidad de Oxford el 4 de Marzo de 1993. La transcripción de la cátedra fue publicada en Julio de ese mismo año por la revista *International Affairs*.

- 2- Las OMP se establecen bajo el consentimiento expreso de las partes en conflicto. De igual manera, se asume que su éxito requiere de un continuo consentimiento y cooperación de las partes.
- 3- Las OMP deben ser imparciales entre las partes en conflicto. Ninguna de las partes debe considerar a las acciones de OMP en detrimento de sus intereses y a favor del contrincante. Por lo tanto, las OMP no deben tomar partido alguno dentro del conflicto.
- 4- Debido a que la ONU no cuenta con un ejército propio, el personal militar y policiaco de los países miembros son la única fuente para personal uniformado de las OMP. Los acuerdos para aportación de tropas no han llegado a ninguna conclusión, lo que ha provocado que el personal y el equipo para las OMP sea facilitado por los países de manera voluntaria.
- 5- El uso de la fuerza debe limitarse al mínimo necesario y sólo en situaciones de autodefensa.

En base a los puntos anteriores y a las definiciones citadas, es posible afirmar que no todas las misiones donde se involucra personal militar y policiaco, y que están relacionadas con la paz internacional, son OMP. Es importante hacer una distinción entre términos ya que de manera popular suelen ser usados de forma indistinta aunque tienen características y consecuencias muy diferentes a otras operaciones internacionales. A saber, las misiones de “mantenimiento de paz” (*peacekeeping*), en sentido estricto, son diferentes a aquellas de “imposición de la paz” (*peace enforcement*), creación de la paz (*peacemaking*), construcción de la paz (*peace building*) y fuerzas multinacionales (*multinational forces*). Cabe señalar que en la práctica las OMP suelen entremezclarse con otras formas de operaciones e incluso “mutar” de una forma a otra¹⁰, empero, originalmente las OMP tuvieron un campo de acción limitado y definido. Esta tendencia a la imprecisión de los términos y a mezclar las actividades de las operaciones se refuerza desde el término de la Guerra Fría con el activismo de las Naciones Unidas para dotar de mayores funciones a las OMP¹¹.

¹⁰ En 1960 se creó la misión de mantenimiento de paz en el Congo, ONUC. Para 1963, la operación pasó de ser una OMP en el sentido tradicional a usar la fuerza de manera regular (imposición de la paz) con el fin de cumplir con su mandato de salvaguardar la provincia de Katanga.

¹¹ Cfr. Boutros-Ghali (1992).

James H. Allan define de manera clara algunos de los conceptos mencionados al hacer una diferencia importante entre los términos *peacekeeping*, *peace enforcement* y *peacemaking*. El autor propone hacer caso omiso de los diversos nombres que han proliferado para referirse a las misiones de los cascos azules y, en cambio, hacer una “clara distinción entre aquellas operaciones que usan la fuerza sólo en defensa propia, y aquellas en donde la imposición es autorizada”¹². Como se mencionó anteriormente, las OMP se distinguen por tener un uso limitado de la fuerza únicamente por motivos de autodefensa, mientras que en las misiones de imposición de la paz se autoriza a los cascos azules a usar la fuerza en combate y con el fin de cumplir con su mandato. En relación a esta importante diferencia entre ambos tipos de operaciones, Allan advierte que “Peacekeeping y Enforcement son opciones mutuamente excluyentes y no *deberían* estar vinculados”¹³. Respecto al concepto de “creación de la paz” (*peacemaking*) menciona que son todas las actividades diplomáticas de alguna manera vinculadas con las actividades militares y policíacas de las OMP. “Las funciones de monitorear elecciones, preservar los Derechos Humanos, administración civil, ayuda humanitaria, etc, *pueden* ser acomodadas en la lista de funciones que caen fuera del mandato de las fuerzas de Naciones Unidas”¹⁴. Es decir, dichas funciones pueden ser parte del mandato de una misión de OMP y cuando así sucede, serán parte de las funciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), pero en general *peacemaking* se refiere a los esfuerzos diplomáticos que las fuerzas de Naciones Unidas no pueden desempeñar.

Las definiciones de Allan van de la mano con aquellas proporcionadas por Zartman, el cual hace mención a los distintos tipos de operación de Naciones Unidas en relación con la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, agrega el término “*peace building*” tal como lo hizo Boutros Ghali en el documento *Agenda for Peace*:

Peacemaking se refiere a los esfuerzos diplomáticos para el manejo de conflictos de acuerdo con el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas; *peacekeeping*, a las fuerzas interposicionadas con el consentimiento de las partes para monitorear un acuerdo de paz no específicamente mencionado en la Carta; *Peace enforcement*, a los esfuerzos militares para controlar a las partes en conflicto bajo el Capítulo VII; y

¹² Allan (1996, p. 7).

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid

peace building a medidas estructurales para prevenir un reinicio del conflicto [entre las partes]¹⁵.

Cabe mencionar que el concepto *peace building* o construcción de la paz se refiere a las acciones *post conflictu* encaminadas a “identificar o apoyar estructuras que tiendan a fortalecer y solidificar la paz con el fin de evitar un reinicio del conflicto”¹⁶. En su Agenda para la Paz, el Secretario de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali (1992-1996), identificó al término “peacebuilding” como la cuarta “área de acción” para preservar la paz internacional conforme al espíritu de la Carta¹⁷.

Por último, es importante hacer una mención especial al término “fuerza multinacional” (*multinational force*) ya que es una operación con fuerzas de origen multiestatal, que puede contar o no con sanción por parte de las Naciones Unidas y que, sin embargo, no puede ser considerada una OMP. Además, también existen operaciones de mantenimiento de paz de carácter multinacional y que no corresponden con operaciones de Naciones Unidas (*multinational peacekeeping*).

En términos generales, no existen formas definidas para la composición y funciones de arreglos de fuerzas multinacionales. Sin embargo, Diehl hace un esfuerzo en identificar algunas diferencias entre las operaciones de fuerzas multinacionales y aquellas misiones encabezadas por Naciones Unidas. La primera diferencia con las operaciones de Naciones Unidas radica en el hecho que las fuerzas multinacionales pueden no tener vínculos con organizaciones internacionales (regionales o globales), y por lo tanto, la dirección de la operación se encuentra fuera de un mandato y/o de procedimientos supranacionales. Segundo, algunas operaciones de esta índole, incluso algunas autoproclamadas como de “mantenimiento de paz”, no cumplen con el requisito de contar con una composición multinacional de sus miembros¹⁸. Asimismo, han existido misiones que pueden ser consideradas como fuerzas de intervención debido a que son el resultado de políticas unilaterales de un Estado sobre otro. Por último, las fuerzas multinacionales, a diferencia de las OMP, suelen ser desplegadas con la autoridad de acuerdos negociados con las partes en conflicto¹⁹.

¹⁵ Zartman & Rasmussen (1997, p. 11).

¹⁶ Boutros Ghali (1992, p. 204).

¹⁷ Las áreas de acción según Boutros Ghali son: diplomacia preventiva, creación de la paz (*peacemaking*), mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y construcción de la paz (*peacebuilding*).

¹⁸ En la literatura especializada suele mencionarse la intervención de Siria en Líbano, y de la India en Sri Lanka, como ejemplos de lo mencionado.

¹⁹ Diehl (1994, p. 131)

Cabe mencionar que han existido fuerzas multinacionales autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Tal fue el caso de las coaliciones encabezadas por Estados Unidos y que operaron en Corea en 1950 y al término de la Guerra Fría, durante la Guerra del Golfo Pérsico. En ambos ejemplos, se enviaron fuerzas multinacionales con el beneplácito de las Naciones Unidas. No obstante, no pueden ser clasificadas como OMP, ya que según las características de éstas, la imparcialidad entre las partes es un componente esencial de las misiones. En el caso de Corea, la intervención de la fuerza multinacional, bajo sanción del Consejo de Seguridad, usó la fuerza “contra Corea del Norte a favor de Corea del Sur”²⁰. En el caso de la Guerra del Golfo Pérsico, la intervención de la fuerza multinacional favoreció el mantenimiento de las fronteras de Kuwait respecto a la toma unilateral de ellas por parte de Iraq.

De manera tradicional las Operaciones de Mantenimiento de Paz se refieren a aquellas misiones de Naciones Unidas compuestas de personal militar, policiaco y/o civil, donado de forma voluntaria por los países miembro de la Organización, que son desplegadas con la aprobación de las partes en conflicto con el fin de prevenir, contener, moderar, terminar, monitorear y observar, mediante medios pacíficos, un cese al fuego entre agresores ubicados dentro o fuera de un Estado. Debido a que los mandatos se cumplen por medios pacíficos, el uso de la fuerza queda estrictamente limitado a la autodefensa y “poco se puede lograr si las hostilidades se reanudan”²¹

1.2 Evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas

El concepto de las OMP está basado en el pragmatismo. La Carta de Naciones Unidas no define ni enumera las tareas de los cascos azules de la Organización, por lo que sus tareas han evolucionado y se han adaptado a los cambios estructurales del sistema internacional. No es posible referirse a las operaciones de mantenimiento de paz como entes monolíticos e inmutables. Por el contrario, “puede hablarse de una idea flexible acerca de las OMP”²² la cual ha contribuido a su evolución después de la Guerra Fría.

²⁰ Goulding. (1993, p. 454)

²¹ Shimizu & Sandler (2002, p. 653)

²² Rosas (2007, p.985)

Suele haber discrepancias acerca del año de despliegue de la primera OMP de Naciones Unidas. Esta última suele considerar al Comité Especial de Naciones Unidas en los Balcanes de 1947, UNSCOB por sus siglas en inglés, como el primer esfuerzo de mantenimiento de paz en el mundo. La operación consistió en el envío de observadores militares a Grecia con el fin de corroborar si las guerrillas griegas recibían ayuda financiera del exterior. Otro propósito de UNSCOB fue asistir al restablecimiento y normalización de las relaciones entre Grecia, Albania, Bulgaria, y Yugoslavia. Señala Birgisson que los observadores no impactaron el desarrollo de la Guerra Civil Griega, sin embargo, constituyó una lección importante para las Naciones Unidas respecto a la necesidad de contar con el consentimiento de todos los grupos involucrados en un conflicto antes del despliegue de la operación, así como en la necesidad de permanecer neutral en todo momento²³.

La Organización de Supervisión de Tregua de Naciones Unidas, UNTSO por sus siglas en inglés, fue la segunda misión de cascos azules desplegada con fines de mantenimiento de paz. La operación se desplegó en 1948 y consistió en el envío de observadores militares no armados a la región de Palestina con el fin de supervisar la tregua en la primera guerra Árabe-Israelí en Medio Oriente. UNTSO continúa en la región hasta la fecha, y su durabilidad corresponde con el deseo de Naciones Unidas de ser vista como un actor a favor de la paz y seguridad.

Meses después de UNTSO, Naciones Unidas decidió enviar una misión muy similar a Cachemira. El Grupo Militar Observador de Naciones Unidas en India y Pakistán, UNMOGIP por sus siglas en inglés, fue desplegado en 1949 con el propósito de velar un cese al fuego entre India y Pakistán en su disputa por el estado de Cachemira. Al igual que UNTSO, la misión permanece hasta la fecha en la zona. UNMOGIP simboliza el compromiso político e interés de Naciones Unidas en la disputa por Jammu y Cachemira.

A pesar de UNSCOB, UNSTO y UNMOGIP, muchos especialistas consideran que la primera OMP en el sentido moderno se desplegó en 1956 durante la Crisis del Suez en la región de Medio Oriente. A diferencia de las operaciones previas, esta OMP trascendió la función de observador al enviar personal militar armado a Egipto, siendo la primera misión de cascos azules con esta característica. La fuerza de mantenimiento

²³ Birgisson (1993, p. 77)

de paz fue enviada con el fin de separar a los combatientes (Egipto, por un lado; Gran Bretaña, Francia e Israel, por el otro), supervisar el retiro de tropas británicas y francesas de la región, y hacer labores de patrullaje para prevenir un estallido de hostilidades entre Egipto e Israel. La operación, conocida como Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas, UNEF por sus siglas en inglés, es sumamente importante en la historia de las ONU ya que no sólo sentó un “precedente para otras fuerzas de [la Organización] –por a su composición, financiamiento, estructura, etc.- sino que también [por ser] un examen de caso para el valor [que poseen] fuerzas neutrales y armadas [para] mitigar conflictos”²⁴.

Durante la Guerra Fría, se suele referir a las OMP como “clásicas” o “tradicionales” ya que la mayoría de éstas cumplen con la definición dada en la sección anterior. Las operaciones se inician enviando personal militar observador a los conflictos y de manera rápida evolucionan hasta el envío de personal militar armado a Egipto en 1956. Los cascos azules poseen un uso limitado de la fuerza y se despliegan con el consentimiento de las partes en conflicto. En cuanto a la participación de las grandes potencias puede afirmarse que muy pocas veces hubo participación en las OMP y quienes habitualmente cargaron con el peso de las operaciones fueron las llamadas potencias medias, en especial Canadá, Australia, Brasil, entre otras²⁵. En este periodo, hubo un limitado número de OMP debido al enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética. “Era frecuente que el Consejo de Seguridad de la ONU se paralizara ante la negativa de las potencias para establecer nuevas [misiones] y ante la reticencia de Washington y Moscú para sufragar los costos de las operaciones”²⁶. En cuanto al éxito de las fuerzas de cascos azules, se considera que con excepción de la OMP enviada al Congo en 1960²⁷, las operaciones en buena medida lograron cumplir con sus objetivos de contribuir con un cese al fuego y de cumplir con un modelo acordado de contención.

²⁴Boutros- Ghali (1992, p. 104)

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Operación conocida como ONUC y que tuvo como misión asegurar el retiro de tropas belgas y ayudar al gobierno central de Congo a mantener la ley y el orden. Sin embargo, debido a los impulsos de separatistas en la provincia de Katanga, ONUC fue encomendada para preservar la integridad territorial del país lo cual provocó que se embarcara en una lucha militar continua con los grupos en conflicto. ONUC puede ser considerada como una Operación de Imposición de la Paz (enforcement) debido al uso autorizado de la fuerza, sin precedentes hasta ese momento, para cumplir con su mandato.

“El optimismo inicial sobre un nuevo papel de la ONU al final de la Guerra Fría se tradujo en un aumento significativo de la actividad en el campo del mantenimiento de la paz”²⁸. Transcurrido poco tiempo en la posguerra fría, la ONU encontró el espacio político necesario para destrabar las decisiones en el Consejo de Seguridad. Comparado con el número de OMP durante el periodo anterior, el fin de la Guerra Fría expandió de manera importante la cantidad de misiones de cascos azules. Entre 1989 y 1992 se autorizaron nueve operaciones, es decir, “más de la mitad emprendida en los 44 años previos”²⁹. El nuevo orden mundial despertó grandes esperanzas entre la comunidad internacional, sin embargo, también trajo nuevos retos a escala global para la estructura de seguridad de Naciones Unidas.

Los enfrentamientos étnicos en los Balcanes, la inestabilidad política en Centroamérica y el Caribe, así como las guerras y la hambruna en África, pronto hicieron que las Naciones Unidas desarrollaran una gran variedad de acciones en diversas regiones del planeta. Alentadas por la distensión del conflicto Este-Oeste y la *Agenda para la Paz*³⁰ establecida por la ONU, las OMP diversificaron sus encomiendas tradicionales y comenzaron a desempeñar gran cantidad de labores yendo más allá del monitoreo del cese al fuego e interposición a las partes. Las OMP ampliaron sus tareas para incluir una amplia gama de temas como el desarme, desminado y cooperación con organismos regionales, monitoreo de elecciones, observación de treguas, asistencia humanitaria, policía civil, “hasta la activa participación en operaciones de paz agresivas”³¹. Debido a las labores ampliadas de las misiones, algunos especialistas han clasificado a las OMP de la posguerra fría como de “segunda generación”, “complejas” o “multidinámicas”.

Se les considera como de “segunda generación” debido a que hay un alejamiento del concepto tradicional de OMP. Los principios esenciales de mantenimiento de paz se mantienen, empero, debido al involucramiento del personal militar en múltiples tareas, se considera que poseen una posición más agresiva y compleja que las misiones tradicionales de cascos azules. No obstante, existe un elemento que permanece

²⁸ Boulden (2007, p. 38)

²⁹ Ibid.

³⁰ Documento elaborado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, en enero de 1992. En él se proveen análisis y recomendaciones para fortalecer la capacidad de Naciones Unidas para mantener la paz y seguridad internacionales. Existen documentos complementarios al de 1992, como el Suplemento a la Agenda para la Paz (1995), y el llamado “Reporte Brahimi” (2000).

³¹ Lebovic (2004, p. 910)

constante en las OMP de segunda generación y se refiere al consentimiento de las partes. A pesar de la gran cantidad de tareas de estas OMP, se busca contar con la aprobación y el consentimiento de los involucrados en la lucha. Ello a pesar de que la aprobación suele ser dinámica y elusiva, en ocasiones esporádica³². Ejemplos de estas operaciones son el Grupo de Asistencia de Transición de Naciones Unidas (UNTAG), la Misión de Verificación de Naciones Unidas para Angola II (UNAVEM II), la Misión Observadora de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), la Autoridad Transicional de Naciones Unidas en Cambodia (UNTAG), la Operación de Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ), y la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum in Sahara Occidental (MINURSO).³³

Otra característica de gran importancia para las OMP al término de la Guerra Fría, fue la decisión del Consejo de Seguridad de mandar cascos azules para controlar conflictos intraestatales, en muchos casos amparados en el llamado “derecho de injerencia” y la procuración de ayuda humanitaria³⁴. De acuerdo con Boulden, existen precedentes de OMP destinadas a conflictos intraestatales durante el período anterior (Congo en 1960 y en Nueva Guinea en 1962-63), sin embargo, a raíz de la experiencia de liberación de Kuwait en 1992 y del informe del Secretario General en el mismo año, Agenda para la Paz, el Consejo “[amplió] su noción de qué es lo que constituye la paz y la seguridad internacionales y [cambió] los métodos que tradicionalmente había usado para abordar situaciones de conflicto”³⁵.

Se consideró a los conflictos intraestatales como parte de una visión ampliada de la paz y seguridad internacionales y debido a la flexibilidad del artículo 39 de la Carta, el cual faculta al Consejo de Seguridad para determinar todas las amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresiones, fue posible “incluir el humanitarismo, la democracia y otras cuestiones”, dentro del sistema de paz internacional³⁶. En la posguerra fría fue en el interior de los Estados donde se presentaron las principales amenazas conforme al nuevo criterio de seguridad y paz de Naciones Unidas.

³² Report of the Somalia Commission of Inquiry (1997). Disponible: <http://www.dnd.ca/somalia/vol1/v1c10e.htm>

³³ Ibid.

³⁴ Rosas (2005, p. 44)

³⁵ Boulden (2007, p. 39)

³⁶ Ibid.

La capacidad de intervenir en conflictos intraestatales se ha visto reforzada por una postura más agresiva de las OMP al término de la Guerra Fría. Paralelo al desarrollo de las OMP de “segunda generación” han existido misiones encargadas de imponer la paz mediante el uso autorizado de la fuerza. Además del ejercicio de la violencia, el despliegue de estas operaciones no cuenta con el consentimiento de las partes. En el lenguaje común, y aún entre especialistas, suele mezclarse la idea de “imposición de la paz” y el “mantenimiento” de la misma. Incluso se le ha llamado a estas operaciones de imposición como “operaciones de mantenimiento de paz musculares” o de “tercera generación”³⁷. Sin embargo, vale la pena resaltar que a pesar del uso indiscriminado del término “peacekeeping”, estas misiones son diferentes al concepto tradicional de mantenimiento de paz. Las misiones “[buscan] implementar la paz, no sólo congelar los conflictos en un lugar”³⁸. El uso de la fuerza se ejerce bajo el capítulo VII de la Carta y en específico bajo su artículo 42, el cual autoriza al Consejo de Seguridad tomar acciones militares para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales cuando todos los medios pacíficos han fracasado.

Las misiones de imposición de la paz no requieren del consentimiento de todas las partes en conflicto y por lo general persiguen objetivos específicos como proteger áreas de seguridad y de “colchón” (buffer zones), entregar ayuda humanitaria y proteger población civil, entre otras. En esta fase de las OMP, la cual es vigente hasta la fecha, se incrementa la posibilidad de que los cascos azules desarrollen nuevas tareas “a partir de un concepto amplio que incluye tanto amenazas tradicionales como no-tradicionales”³⁹. El “Informe Brahimi” (2000) y el informe “La responsabilidad de Proteger” (2001), reflejan esta ampliación en los criterios de paz y seguridad internacionales. En especial se reafirma la responsabilidad internacional de proteger a la población de un Estado por encima del principio de no intervención. Al respecto, el informe “La Responsabilidad de Proteger” menciona que:

Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras⁴⁰, [y dicho] Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos

³⁷ Doyle (1995, p. 4)

³⁸ Zartman (1997, p. 39).

³⁹ Rosas (2005, p. 46)

⁴⁰ La literatura especializada en inglés se refiere al colapso de las estructuras estatales como “Failed States”

sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención⁴¹.

Al igual que otras misiones de cascos azules, se procura que las misiones permanezcan neutrales e imparciales ante los ojos de los grupos en disputa. Por lo mismo, las operaciones no cuentan con el mandato de detener a los agresores (si es que pudieran ser identificados) o imponer un cese a las hostilidades. Ejemplos conocidos de operaciones de imposición de la paz son la Fuerza Unificada de Acción en Somalia (UNITAF), la Operación de Naciones Unidas en Somalia II (UNOSOM II), y la Fuerza de Implementación (IFOR) en la ex Yugoslavia.

Entre 1948 y el fin de la Guerra Fría se desplegaron 16 OMP en diversas partes del mundo, la mayoría de ellas en zonas de Medio Oriente⁴². En este lapso de tiempo, salvo 2 operaciones, todas las OMP son consideradas como tradicionales o clásicas. Desde el fin del conflicto bipolar a la fecha, se han creado más de 40 OMP. Este periodo está caracterizado por el surgimiento de diversos tipos de OMP que se alejan de la idea original del término.

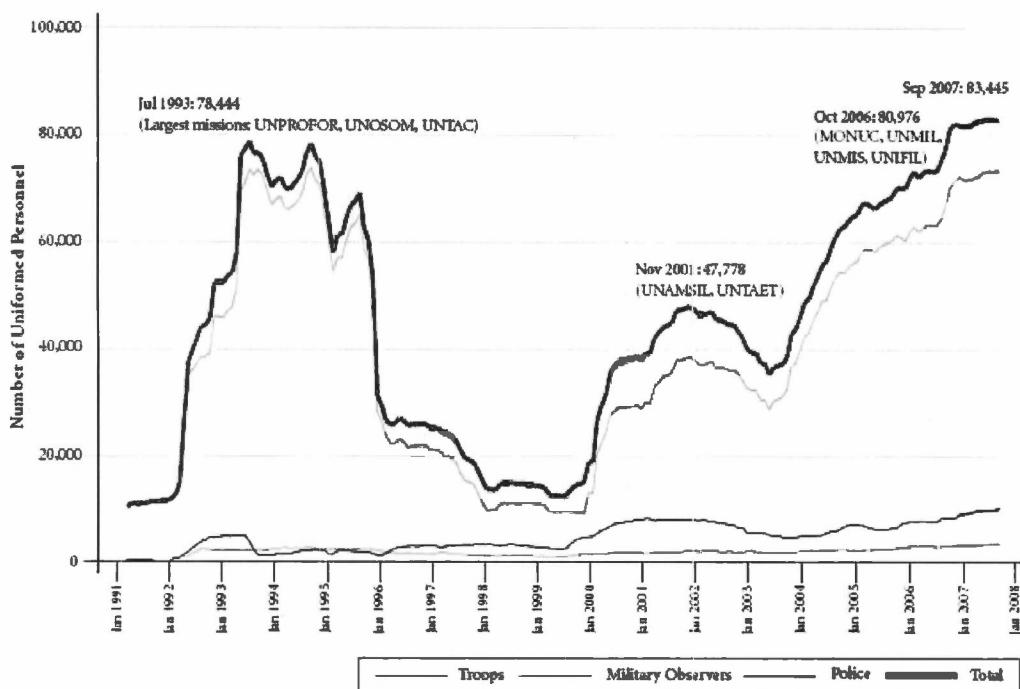
En la actualidad, las operaciones de cascos azules han alcanzado un máximo histórico en cuanto a su tamaño, participación de países, y costo. Cifras de la ONU para diciembre de 2007, reportaron un total de 83,854 personas desplegadas en las 17 OMP en todo el mundo⁴³. Del total de personal, 70,285 corresponden a tropas militares, 11,041 a policías, y 2,528 a observadores militares. El número de países participantes asciende a 119 y los costos de las operaciones alcanzan los 6.8 mil millones de dólares. En los últimos 2 años se experimentó un crecimiento de las OMP que superan al entusiasmo de las Naciones Unidas al término del conflicto bipolar. La siguiente tabla muestra las tendencias de crecimiento de las OMP desde el fin de la Guerra Fría hasta enero de 2008:

⁴¹ ICISS (2001).

⁴² Boulden (2007, p. 37)

⁴³ UN. United Nations Peacekeeping Operations. Facts and Figures.

Uniformed Personnel in UN Peacekeeping: 1991- present



Prepared by the Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information in consultation with the Military Planning Service of the Department of Peacekeeping Operations — DPK/2444/Rev.3 — October 2007

Fuente: Naciones Unidas. Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

1.3 Éxito o Fracaso de las OMP

Determinar el éxito o fracaso de una OMP es una tarea un tanto ambigua. La idea de “éxito” de una operación ha sido un criterio dinámico que ha respondido a los cambios estructurales internacionales. Una misión durante la Guerra Fría tenía parámetros distintos para juzgar si era exitosa o no. La seguridad y paz internacionales tenían estrecha relación con evitar que las dos grandes potencias se sumergieran en un conflicto bélico; el éxito de las OMP correspondía a la capacidad que tuvieran de evitar un conflicto regional entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Por otro lado, las funciones de las OMP tradicionales eran mucho más modestas que las actuales. Salvo contadas excepciones (Congo y Sierra Leona), las misiones desempeñaban funciones con un grado de pasividad considerable. Muchas de las misiones tradicionales, por lo general, gozaron de mandatos muy similares como promover la separación de los bandos combatientes y/o el monitoreo de ceses al fuego.

A medida que se fueron expandiendo las labores y los tipos de OMP de carácter no tradicionales, se ha vuelto más difícil el éxito de las misiones. Los factores que

contribuyen a un desarrollo adecuado de las misiones, se vuelven más impredecibles cuando las OMP se alejan de idea original o clásica. Entre más coercitivas son las OMP, mayor es la necesidad de legitimación entre las audiencias domesticas. Por el contrario, esta legitimación es menos importante en las OMP tradicionales⁴⁴.

Respecto a la dificultad de éxito de las nuevas OMP, Diehl comenta:

Las [OMP] fueron originalmente diseñadas (en su numero, reglas de combate, etc.) para monitorear ceses al fuego. No sorpresivamente, las nuevas [OMP] que caen más cerca de este estándar, tienden a ser más exitosas. La verificación de control de armas y el monitoreo de elecciones son dos ejemplos [...] en donde los *peacekeepers* [tienen] buen historial [...] De manera similar, aquellas misiones que más difieren de las operaciones tradicionales, suelen tener, o son propensas a tener, grandes dificultades.

Misiones altamente coercitivas [...] pueden ser incompatibles con la filosofía, funciones, y diseño, del mantenimiento de paz. En esos casos, es mejor que las operaciones sean conducidas a través de líneas militares convencionales, con el entrenamiento, equipo, tamaño y reglas de combate apropiadas para misiones coercitivas⁴⁵.

Muy similares son los argumentos de James H. Allan, oficial de campo canadiense en diversas OMP, quien comenta que las misiones más exitosas son aquellas que se acercan más al concepto de OMP tradicional. En su opinión, las mejores OMP han sido aquellas en donde el mandato de los cascos azules se redujo al uso mínimo de la fuerza, y en donde se buscó separar a los contrincantes con el fin de lograr un cese al fuego⁴⁶. “El *peacekeeper* exitoso sabe que alcanzará sus objetivos por medios no armados ni violentos, o no los alcanzará en absoluto”⁴⁷

La percepción de neutralidad también ha sido un componente que en ocasiones ha jugado en contra del éxito de una OMP. Siendo un componente esencial en el éxito de las operaciones, se espera que las OMP sean fuerzas objetivas y desinteresadas dentro de las áreas de conflicto. La neutralidad de las fuerzas dota a las misiones de un sentido de legitimidad que facilita un correcto desarrollo de las operaciones. Gibbs define a esta característica de las OMP como la “expectativa de [que sirvan] intereses universales (tales como la atenuación de conflictos violentos o la protección de minorías de

⁴⁴ Diehl & Leggold (2003, p. 63)

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Allan. Op Cit. pp. 139-141

⁴⁷ Ibid. p. 141.

persecuciones) y no deben servir intereses parroquiales de poderes extranjeros específicos que buscan proyectar su influencia en los conflictos en cuestión”⁴⁸.

Mantener la neutralidad de las operaciones presenta dificultades para las tropas provenientes de países en desarrollo ya que por lo general, no cuentan con una tradición de participación en OMP. Cabe mencionar que el personal militar de cascos azules es personal militar regular de los ejércitos nacionales. Por ello, estas fuerzas militares no siempre son capaces de entender la dinámica y límites impuestos por las OMP, viéndose involucradas con mayor facilidad dentro de los conflictos locales. Como recomienda Diehl, “este escenario puede cambiar con la experiencia”. No obstante, a medida que las funciones de las OMP han ido cambiando y la distinción entre mantenimiento de paz e imposición de paz se ha ido desdibujando, mantener la neutralidad es una labor compleja.

El uso de la fuerza bajo el Capítulo VII de la Carta, así como la ausencia de consentimiento por parte de las partes en conflicto, provoca que las OMP sufran de mayores costos humanos, militares y políticos. ¿Cómo permanecer neutral cuando una misión está autorizada para ejercer la fuerza y además no cuenta con el consentimiento de los involucrados? Una fuerza armada difícilmente es percibida como apolítica o neutral. Incluso la intervención y asistencia humanitaria conlleva el riesgo de borrar la delgada línea entre el cumplimiento del mandato y la parcialidad en el conflicto. La ayuda humanitaria puede ir en contra de los intereses de una de las partes en una guerra civil. Apoyar a la población civil, por ejemplo, puede ser percibido por uno de los grupos como una manera *de facto* de respaldo a un gobierno en turno. Las emboscadas en Somalia, los ataques serbios con morteros, las minas croatas⁴⁹, el secuestro de cascos azules en Sierra Leona⁵⁰, son recuerdo de los peligros existentes cuando una fuerza de cascos azules se inmiscuye de manera profunda en un conflicto de alto riesgo en donde la voluntad de los combatientes no es poner un alto a las hostilidades.

⁴⁸ Gibbs (2000, p. 360)

⁴⁹ Allan. Op cit. P. 8.

⁵⁰ Diehl. Op Cit. p. 62

1.4 Conclusiones

Las misiones de OMP, conceptualmente, son diferentes a otro tipo de misiones de Naciones Unidas. Las misiones de “mantenimiento de paz” (*peacekeeping*), en sentido estricto, son diferentes a aquellas de “imposición de la paz” (*peace enforcement*), creación de la paz (*peacemaking*), construcción de la paz (*peace building*) y de fuerzas multinacionales (*multinational forces*).

De manera tradicional, las Operaciones de Mantenimiento de Paz se refieren a aquellas misiones de Naciones Unidas compuestas de personal militar, policiaco y/o civil, donado de forma voluntaria por los países miembros de la Organización. Asimismo, son desplegadas con la aprobación de las partes en conflicto con el fin de prevenir, contener, moderar, terminar, monitorear y observar, mediante medios pacíficos, un cese al fuego entre agresores ubicados dentro o fuera de un Estado.

Las OMP no se encuentran definidas en la Carta de las Naciones Unidas, por lo que sus tareas han evolucionado y se han adaptado a los cambios estructurales que ha sufrido el sistema internacional. Durante la Guerra Fría, se suele referir a las OMP como “clásicas” o “tradicionales”. El término del conflicto bipolar fue testigo de cómo las misiones de cascos azules ampliaron sus tareas para incluir una amplia gama de funciones dentro de sus mandatos. Desde entonces se han creado OMP de “segunda” y “tercera” generación, las cuales se caracterizan por la diversidad de sus mandatos y en el caso de estas últimas, por no contar con el consentimiento de las partes en conflicto y por el uso autorizado de la fuerza bajo el Capítulo VII de la Carta.

Actualmente, las OMP poseen fronteras poco definidas con otro tipo de misiones de Naciones Unidas. La complejidad de los mandatos y las características de las zonas en conflicto, ha provocado que cada vez existan mayor número de misiones que caen dentro del Capítulo VII de la Carta y que se transformen de fuerzas de mantenimiento de la paz a fuerzas de imposición de la paz. Sin embargo, la propia ONU suele englobar las distintas misiones dentro de un solo concepto. A medida que las misiones se alejan del concepto tradicional de mantenimiento de la paz, suelen ser más propensas a tener un uso ampliado de la fuerza lo que su vez puede dificultar el cumplimiento de su mandato. El uso de la fuerza bajo el Capítulo VII de la Carta, así como la ausencia de consentimiento por parte de las partes en conflicto, provoca que las OMP sufran de mayores costos humanos, militares y políticos.

Capítulo 2. Experiencia Internacional de las OMP

El presente capítulo busca explorar algunos temas importantes que pueden afectar en la decisión de un país de participar en misiones de cascos azules. En primera instancia, el apartado analiza la relación entre OMP e interés nacional, se concentra especialmente en la participación e involucramiento de las potencias mundiales, incluyendo Estados Unidos. Seguido de ello, se estudia el efecto que las OMP pueden tener en las relaciones cívico-militares de los países. En la tercera sección del capítulo se analizan los incentivos económicos existentes para participar en cascos azules. Por último, se aborda el tema de la intervención humanitaria, el cual es una de las discusiones más relevantes en las relaciones internacionales actuales. Aunado a la intervención humanitaria, se hace un análisis de la posibilidad latente de sobreextender los compromisos de los países participantes en OMP en aras de la seguridad y paz internacionales.

2.1 Interés Nacional y Cascos Azules

Toda organización internacional, incluida las Naciones Unidas, satisface, en mayor o menor medida, el interés nacional de los estados miembros. Al respecto, Waltz ha afirmado que “las instituciones internacionales sirven, ante todo, a los intereses nacionales, no a los internacionales”⁵¹. Susan Strange observó que “la organización internacional constituye una herramienta del gobierno nacional, un instrumento para la consecución del interés nacional por otros medios”. En la misma línea, Carr, argumentó que “el gobierno internacional es el gobierno a manos de aquel Estado que detenta el poder necesario para cumplir con dicho propósito”⁵². Siendo las OMP un mecanismo de Naciones Unidas para cumplir con su función internacional de mantener la paz y la seguridad internacionales, ¿en qué medida obedecen al interés nacional de los países que participan en ellas?

Un aspecto fundamental para el éxito o fracaso de las OMP es mantener la neutralidad e imparcialidad de la misión en todo momento. No tomar partido hacia alguno de los grupos en conflicto puede ser un elemento crucial para el cumplimiento del mandato y para la propia seguridad de los cascos azules. Es importante que las

⁵¹ Waltz (2005, p.184)

⁵² Las referencias a Strange y Carr se encuentran en Waltz (2005, p. 189)

fuerzas de paz no sean vistas por las partes en conflicto como persecutores de intereses nacionales particulares ya sea de potencias mundiales o de potencias regionales. Es por ello que las OMP, por lo regular, han carecido de personal militar perteneciente a grandes potencias o de países que pueden tener particular interés en una determinada zona geográfica. En un inicio, y con el fin de preservar la neutralidad de las OMP, el liderazgo en su conducción recayó en las llamadas “potencias medias”.

La idea de las OMP es producto de la visión canadiense al término de la Segunda Guerra Mundial. Como lo narra Neack, al término de la contienda bélica, Canadá desempeñó una agresiva campaña buscando garantizar un status especial a ella y a otras potencias medias en la recién creada ONU. En la visión canadiense dicho reconocimiento debía ser resultado de la contribución a los esfuerzos militares y financieros durante la guerra, mismos que contribuyeron a la victoria militar de los países aliados. Se buscó que las potencias medias tuvieran un status menor a los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad pero mayor a la del resto de los países miembros de la organización. Otros Estados que respaldaron la idea fueron los autoproclamados potencias medias, como Australia, Nueva Zelanda, Brasil, Holanda, Yugoslavia, Polonia, Bélgica, y Suecia⁵³.

Canadá argumentó que las potencias medias debían tener un status especial en la ONU ya que sólo ellas podrían contar con la confianza de la comunidad internacional para ejercer su poder en aras del interés global. Las potencias medias no podrían alterar la estructura de poder internacional (y por ende, la paz y seguridad internacionales) al no ser capaces de presentar un reto a Estados Unidos y a la Unión Soviética, sin embargo, tendrían la suficiente fuerza para proteger el orden establecido al actuar de manera conjunta. La herramienta para lograr ese fin sería la “diplomacia de potencia media”, la cual consistiría en tener un acercamiento diplomático enfocado a mitigar conflictos interestatales que pudieran desembocar en una confrontación bélica entre las grandes potencias mundiales. El argumento no tuvo éxito en la conformación de Naciones Unidas, empero, “se convirtió en un importante elemento filosófico detrás [de] las deliberaciones entre el Secretario General de la ONU Dag Hammarskjöld y el

⁵³ Neack (1995, p. 183)

canadiense Lester Pearson sobre la Crisis del Suez en 1956”⁵⁴. De las deliberaciones entre ambos surgió la primera OMP de tipo contemporáneo.

En los inicios de las OMP, las potencias medias fueron las que más participaron en las misiones de cascos azules. Lo hicieron como una forma de mostrar su importancia y poder dentro de la política internacional. Dichos estados fueron los más propensos a participar en actividades multilaterales debido a su compromiso con la paz internacional. Asimismo, parte de su status internacional es resultado de las actividades que realizaron en el seno de las Naciones Unidas. Desde una óptica realista, la participación de las potencias medias en las OMP obedeció a su interés nacional en la medida que a través de la preservación de la paz y de la seguridad a nivel global, se mantuvo el status quo internacional. Dicho status quo fue el mismo que les confirió una posición particular de poder dentro de la estructura de poder internacional. “La participación en las [OMP] puede derivar del interés de proteger el sistema internacional y la actual posición, [o la posición deseada,] del estado participante en ese sistema”⁵⁵

Sin embargo, es importante mencionar que en los últimos años, la presencia de las potencias medias tradicionales en las OMP ha disminuido notablemente. Si bien ha sido constante el esfuerzo por mantener al margen a las grandes potencias para la contribución de personal, también lo es que la ONU ha fomentado y apoyado las contribuciones por parte de los países en desarrollo. Al respecto, Behringer apunta que el término “potencia media” no tiene relación con el tamaño del PIB de un país, sino que se define por el comportamiento internacional del Estado. El comportamiento de potencia media suele estar inclinado hacia la solución multilateral de problemas internacionales, a adquirir y valorar posiciones comprometedoras para resolver disputas internacionales, y en general, a fomentar la idea de una buena ciudadanía internacional⁵⁶.

Participar en OMP puede beneficiar a aquellos países que buscan tener una mayor presencia y prestigio internacional. La participación en OMP puede ser un instrumento para preservar su poder o para ganar mayor presencia en los temas de seguridad y paz internacionales. Los recursos “suaves” con los que cuentan las potencias medias, se han vuelto más útiles para ejercer “un liderazgo efectivo en el

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid. P. 184

⁵⁶ Behringer (2005, p. 307)

mundo posterior a la Guerra Fría, el cual presenta una gran interdependencia y cooperación transnacional”⁵⁷. En lo que se refiere a la agenda de seguridad humana, no es de sorprender que las potencias medias sean las que más han optado por empujar la agenda a través de su liderazgo internacional

A pesar de que actualmente existe una participación importante de países en vías de desarrollo en las OMP, el comportamiento de algunos de éstos se encuentra en sintonía con la idea de ejercer liderazgo internacional al estilo de las potencias medias. De esta manera, se considera que una participación en OMP puede servir para repositonar a un país dentro de la comunidad internacional. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, la participación de países de la región en misiones de cascos azules como MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 2004) ha hecho que los estados contribuyentes de tropas (Brasil, Argentina, Uruguay y Chile), sean considerados como “garantes de seguridad” en la zona. “[Para] los países participantes, asumir la responsabilidad del continente representa volverse actores internacionales y contribuyentes de la seguridad en su respectivo radio de influencia”⁵⁸. Cabe mencionar que la estrategia de involucrarse militarmente en misiones internacionales rebasa estrictamente la participación en cascos azules. De esta manera, El Salvador decidió apoyar a Estados Unidos con participación militar en Irak a través del Batallón Cuscatlán. Este comportamiento se explica a través de la estrategia salvadoreña de posicionarse internacionalmente en aras del proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (CAFTA)⁵⁹.

Asimismo, la participación en OMP puede formar parte de la estrategia de una nación para consolidar la democracia en el orden interno. Países que han tenido gobiernos sin prestigio internacional por lo general se abstienen de participar en misiones de cascos azules. Tal fue el caso latinoamericano en las décadas de los cincuenta y sesenta. Los países con gobiernos militares mantuvieron una participación marginal en OMP, mientras que otros optaron por evitar por completo cualquier tipo de participación. Brasil y Honduras se ubican en el primer caso, mientras que Chile y Argentina en el segundo. En los casos mencionados, los ejércitos nacionales

⁵⁷ Behringer. *Op cit.*

⁵⁸ Benitez (2007, p.112)

⁵⁹ *Ibid.* p. 113.

concentraron sus actividades al interior del régimen, en muchos casos en labores de represión y en actividades policíacas propias de regímenes autoritarios. A medida que los países transitaron hacia un régimen democrático, los gobiernos optaron por mandar a sus fuerzas armadas a misiones en el exterior con el fin de extirpar de las fuerzas armadas “cualquier papel interno significativo, [incluyendo] el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad domesticas”⁶⁰.

En lo que se refiere a Estados Unidos, es el país que más ha contribuido económicamente a las OMP⁶¹. También ha sido uno de los países que con mayor frecuencia otorga recursos políticos y logísticos a las misiones. Sin embargo, la actitud estadounidense respecto a las OMP ha sido cambiante e inconsistente a lo largo de los años. La política de Estados Unidos hacia los esfuerzos de Naciones Unidas por mantener la paz y seguridad internacionales ha sido afectada por su política interna en diversas ocasiones. Un elemento crucial para la aportación de recursos es el Congreso de los Estados Unidos, el cual en diferentes momentos ha congelado el pago de cuotas destinadas a las OMP. El flujo de recursos financieros depende de la percepción que los congresistas estadounidenses tengan sobre el peso ejercido por Estados Unidos en las decisiones de Naciones Unidas. Así, las retenciones financieras han sido un instrumento para tratar de influir en las decisiones políticas de la organización. En la medida en que el número y el costo de las OMP se fueron elevando al término de la Guerra Fría, mayor fue la tendencia del Congreso estadounidense a congelar los recursos destinados a esta empresa.

Después de la debacle en Somalia, y los costos generados por un mayor activismo de la ONU⁶², Estados Unidos disminuyó de manera considerable la cantidad de recursos destinados al mantenimiento de paz. En 1994 los gastos anuales de la ONU para el mantenimiento de paz alcanzaron un máximo de 3,200 millones de dólares pero se fueron reduciendo hasta alcanzar menos de mil millones de dólares en 1998⁶³. De forma paralela, el número de cascos azules se redujo de 70,000 en 1995 a 14,818 en

⁶⁰ Worboys (2007, p. 152).

⁶¹ UN.Financing of United Nations Peacekeeping.
<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/financing.html>

⁶² En 1993, los montos de Estados Unidos para las OMP alcanzaron por primera vez los mil millones de dólares.

⁶³ Luck. Op cit. p. 62

1998⁶⁴. Sin embargo, a partir del genocidio en Rwanda (1994), la actitud de Washington hacia las OMP cambió de manera lenta y gradual, proporcionando cada vez mayor apoyo y recursos a los cascos azules. Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 también contribuyeron a un mayor apoyo estadounidense para las OMP. A partir de los ataques terroristas, han considerando que las OMP de alguna forma son congruentes con el interés nacional estadounidense. “En un ambiente en el que estados fracasados, fallidos o bribones pueden convertirse en terreno de cultivo para grupos terroristas, la importancia de las operaciones de paz para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos se ha hecho mucho más manifiesta”⁶⁵

Por otro lado, contrario a lo que se suele creer, la contribución de tropas por parte de Estados Unidos es muy limitada. Actualmente existen 320 estadounidenses desplegados en las distintas OMP del mundo. La cifra es prácticamente insignificante si se considera que el número total de personal militar y policiaco de las OMP alcanzó un total 90, 883 en enero de 2008⁶⁶. Es decir, el personal de nacionalidad estadounidense representa menos de 1% del total de personal de cascos azules. Además, como apunta Luck, el 95% de éstos son policías civiles, no personal militar. La razón se debe a que dentro de Estados Unidos prevalece la idea de que el ejército no está para llevar a cabo labores de mantenimiento de paz. La función del ejército, a los ojos de los estadounidenses, es ser contundentes en el uso de la fuerza y letales, no una fuerza civil de policía o árbitro político.

En materia económica, Estados Unidos es el país que mayor participación tiene en el presupuesto del Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas aportando el 26.6% de sus recursos. Sin embargo, esta transferencia de recursos no es exclusiva de Estados Unidos sino que en general los principales países contribuyentes al financiamiento de Naciones Unidas también suelen ser aquellos que contribuyen con una mayor aportación al presupuesto de OMP. A continuación se muestra la participación en cuotas (%) de los principales 15 contribuyentes de Naciones Unidas con su respectiva participación en el presupuesto de OMP:

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid. P. 69

⁶⁶ UN. Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personnel

País	Participación en cuotas ONU %	Participación en OMP %.
EUA	22	26.224
Japón	16.624	16.624
Alemania	8.577	8.577
Reino Unido	6.642	7.917
Francia	6.301	7.511
Italia	5.709	5.079
Canadá	2.977	2.977
España	2.968	2.968
China	2.716	3.238
México	2.257	0.451
Corea	2.173	2.173
Países Bajos	1.873	1.873
Australia	1.787	1.787
Suiza	1.216	1.216
Suecia	1.071	1.071
Suma 15	84.261	89.686

Fuente: J. E. Navarrete (2008), *Miscelánea global. Tareas Internacionales de México*. México: Colección Prospectiva Global. p. 109. Tomado de la página web del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas.

Como se observa en el cuadro anterior la participación de Estados Unidos al presupuesto de OMP corresponde a la relación estrecha que existe entre la participación en el presupuesto general de la ONU y la aportación de cuotas a OMP. Entre mayor es la cuota a las Naciones Unidas, mayor es el financiamiento a OMP. Los 15 países que mayor financiamiento otorgan a Naciones Unidas (84% de su presupuesto), contribuyen también con casi el 90% de los recursos económicos a las misiones de cascos azules.

Dadas las características de las OMP, toda misión de cascos azules debe ser aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esta condición equivale a la aprobación explícita por parte de Estados Unidos pero también de los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En tal sentido, toda nueva operación de mantenimiento de paz tiene el aval de las principales potencias mundiales y sería difícil imaginar la aprobación de alguna misión de paz que afecte el interés nacional de los miembros permanentes. Empero, esta característica asimétrica dentro de la toma de decisiones de Naciones Unidas forma parte de todo un debate en torno a la reforma de la organización y en especial la inclusión de nuevos miembros permanentes al Consejo de Seguridad. Parte del debate de la reforma al Consejo de Seguridad surge del cuestionamiento de la comunidad internacional hacia la “selectividad” para el

despliegue de misiones de paz. “¿Por qué Bosnia y Kosovo sí y no Sudan, Burundi o Burma?”⁶⁷

Empero, la aprobación de una misión de paz no necesariamente forma parte del interés vital de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Visto desde una óptica realista, podría considerarse que una OMP puede constituirse en una herramienta de las grandes potencias para la persecución de sus intereses nacionales particulares. Sin embargo, como lo ha estudiado Boulden, esta visión no es necesariamente correcta ya que contiene diversos matices. Tomando en cuenta que el Consejo de Seguridad atiende diversas situaciones de crisis a nivel mundial pero no todas, la cuestión fundamental es determinar cuáles conflictos se insertan dentro de la agenda del órgano y cuáles no. Al respecto, Boulden ha identificado 3 tipos de situaciones basadas en la inserción que los temas internacionales tengan en la agenda del Consejo de Seguridad:

- La primera categoría se refiere a conflictos en donde uno o más miembros permanentes tienen un fuerte o un interés vital. Existen dos posibles soluciones a esta situación. “La más común es que el asunto no logre [insertarse] en la agenda en lo absoluto. Alternativamente, si el tema logra llegar a la agenda del Consejo es porque los miembros permanentes en cuestión así lo desean, ya sea para permitir o alentar la asistencia en la respuesta o adquirir la aprobación del Consejo de Seguridad para una respuesta planeada”⁶⁸. Cuando un miembro permanente permite que un tema de vital interés para él se inserte en la agenda lo hace con el fin de buscar legitimidad a posibles respuestas, sin embargo, una respuesta negativa por parte del órgano no evitará que el miembro permanente persiga su interés por otros medios.
- La segunda categoría incluye áreas en donde los miembros permanentes tienen interés pero no son de vital importancia como en la primera. En esta categoría el interés de uno o más miembros permanentes puede surgir a partir de diversas fuentes como los medios de comunicación, grupos de presión, ONGs, etc. La mayoría de las respuestas del Consejo de Seguridad caen dentro de esta categoría, incluyendo las OMP clásicas.

⁶⁷ Boulden (2006, p. 413).

⁶⁸ Ibid.

- La tercera categoría incluye conflictos donde no existe interés alguno por parte de los miembros permanentes del Consejo. Ante estas situaciones, la respuesta del Consejo de Seguridad es nula o bien muy limitada. “Ejemplos incluyen Sudan hasta recientemente, Somalia antes de UNOSOM, [...] y Afganistán antes del 11 de Septiembre de 2001”⁶⁹

La conformación de la agenda del Consejo de Seguridad permite entender la actual división internacional del trabajo en materia de paz y seguridad internacionales. Por un lado, los países desarrollados que actúan con el consentimiento del Consejo de Seguridad, lo hacen manteniendo una relativa distancia del órgano⁷⁰ y dentro de coaliciones militares o en el marco institucional de organizaciones regionales. Esta tendencia inició a partir de 1991 con la coalición militar desplegada en Kuwait en donde el Consejo de Seguridad “subcontrató” operaciones conformadas por una coalición de estados y sin ser propiamente cascos azules de Naciones Unidas. El área de acción de estos países suele ser en una zona geográfica de influencia o bien, en regiones donde su propio interés esté en riesgo. Paralelo a esta forma de operación militar se encuentran las OMP de cascos azules.

Contrario a lo que sucedía en las misiones de cascos azules durante la Guerra Fría, en donde las potencias medias contribuían con el mayor número de personal a las operaciones, actualmente los principales contribuyentes son países en vías de desarrollo. Según cifras de Naciones Unidas para enero de 2008, los principales países contribuyentes de personal para cascos azules son Pakistán, Bangladesh y la India. En conjunto estos 3 países en vías de desarrollo contribuyen con cerca del 32% del total de personal para las OMP⁷¹. El área de acción de las OMP conformadas por tropas de países en vías de desarrollo suelen limitarse a regiones en conflicto dentro del mundo subdesarrollado. Al respecto, Boulden señala que:

Tomadas de manera conjunta, estos desarrollos hablan de una clara división del trabajo en donde los estados occidentales contribuyen a operaciones de coaliciones en sus propias regiones cuando sus propios intereses vitales están de por medio, mientras que dejan los conflictos en el mundo en vías de desarrollo principalmente a los estados en desarrollo las operaciones de paz de cascos azules [...] Esta tendencia

⁶⁹ Ibid. p. 414.

⁷⁰ Al respecto, se ha observado que cuando el Consejo de Seguridad aprueba misiones de coaliciones y/o organizaciones regionales, la vigilancia que lleva de éstas es mínima.

⁷¹ UN. Department of Peacekeeping Operations: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>

confirma la existencia de un sentimiento de doble estándar de Naciones Unidas en cuanto a la paz y seguridad internacionales: [...] los estados occidentales no están dispuestos a arriesgar las vidas de sus tropas por vidas no-occidentales⁷².

Sin embargo, esto no significa un retiro total por parte de países desarrollados o potencias medias tradicionales. Además de contribuir mayoritariamente al financiamiento de OMP, los países han optado por participar en coaliciones militares o fuerzas multinacionales respaldadas o no por el Consejo de Seguridad.

Cuando los conflictos caen fuera del ámbito del Consejo de Seguridad puede deberse a un doble estándar por parte los miembros permanentes. Los países pueden manejar el sistema de tal manera que un conflicto de interés fundamental para ellos no sea llevado a la agenda del Consejo. Es importante resaltar que las misiones en donde participan países desarrollados, dentro o fuera de los confines del Consejo de Seguridad, suelen no ser operaciones de cascos azules. De esta manera, países que tradicionalmente contribuían a cascos azules, como Canadá, actualmente despliegan la mayor parte de su personal militar a otro tipo de operaciones ajenas a éstos, como la desarrollada en Afganistán y a través de coaliciones militares como la OTAN. Como conclusión, una OMP debe ser aprobada por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin embargo, no existe evidencia contundente para afirmar que una misión de casco azul persigue intereses vitales de Estados Unidos u otras potencias mundiales. Cuando existe una situación que se presente como vital para dichos países, éstos suelen actuar por fuera del Consejo o a través de otros medios que no son propiamente casos azules.

2.2 Control Civil de las Fuerzas Armadas

Actualmente existe una tendencia en las misiones de cascos azules para reclutar soldados de países en vías de desarrollo. Muchos de los países que colaboran con tropas para OMP suelen encontrarse dentro de procesos de apertura política y democratización en ámbito interno. Esto sugiere que dichos países “envían tropas con la intención de reformar a sus fuerzas armadas durante periodos de cambio político”⁷³. Generalmente, el envío de tropas militares a cascos azules de países en proceso de democratización es considerado positivo para el fortalecimiento del control civil sobre las fuerzas armadas

⁷² Boulden. Op cit. 416-417.

⁷³ Sotomayor (2007, p. 138)

dentro de los países en cuestión. No obstante, el envío de tropas a misiones de cascos azules tiene efectos diversos en las relaciones cívico-militares de cada Estado.

Sotomayor hace un análisis detallado acerca de los diversos efectos que la participación en OMP puede tener para las relaciones cívico-militares de los países que aportan personal militar. A partir de un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay, se muestra que la participación en misiones de cascos azules no tienen los mismos resultados en cada país y éstos están condicionados por las características del régimen interno y de las relaciones cívico-militares prevalecientes en el país.

En Argentina, la clase política decidió participar en misiones de paz de Naciones Unidas para obligar al ejército a poner en marcha reformas estructurales y enfocar su atención hacia el exterior, alejándolo de los asuntos de política interna. Después de las revueltas militares sufridas entre los años 1987-1991, “la expectativa intencionada de los civiles era que, al imponer una misión externa a las fuerzas armadas, éstas se despolitizarían y, así, permitirían a la autoridad civil asumir sus responsabilidades gubernamentales sin ningún tipo de injerencia militar”⁷⁴. La contribución de tropas argentinas a OMP tuvo efectos benéficos en las relaciones cívico-militares del país ya que a través de la participación en cascos azules, los militares aceptaron el liderazgo civil en la conducción de la política nacional. Asimismo, los incentivos monetarios y profesionales ofrecidos por la participación en misiones de cascos azules, contribuyeron para que las fuerzas armadas aceptaran más fácilmente dicho control civil.

Por otro lado, el envío de tropas al exterior alivió las preocupaciones del gobierno argentino en turno, al alejar de la contienda política a su principal amenaza interna (jóvenes oficiales y suboficiales del ejército) e inducir una transformación importante en la estructura y organización de los militares. La participación en misiones de Naciones Unidas obligó al ejército a adaptarse a las nuevas necesidades impuestas por la organización y a modernizar su doctrina de guerra. Enfocado tradicionalmente en una doctrina de seguridad nacional, pasó a ocuparse en doctrinas de paz internacional. Sin embargo, es importante mencionar que uno de los factores que explican el éxito del caso argentino es la debilidad estructural de los militares después del conflicto en las

⁷⁴ Ibid. p. 122.

Malvinas en la década de los ochenta. “La derrota militar hizo a las fuerzas armadas argentinas menos renuentes a aceptar misiones [internacionales]”⁷⁵

El control civil sobre el ejército también se vio reforzado por una creciente participación de la burocracia civil y de los miembros del servicio exterior argentino en la toma de decisiones dentro del Ministerio de Defensa. Gradualmente la participación militar en OMP se convirtió en un tema de política exterior que obedeció en dos sentidos al interés nacional argentino: al interior del país, la participación militar en cascos azules fue una estrategia para abordar el problema del ejército en un contexto de democratización argentina; al exterior, la decisión del gobierno de Argentina para participar en las misiones fue un mensaje dirigido a la comunidad internacional. Por medio de un involucramiento en misiones de paz, “[se declaró] a la Argentina como un miembro incuestionable de Occidente, el cual era confiable, comprometido y predecible en su actuación internacional”⁷⁶. Por su parte la cancillería argentina asumió un papel de liderazgo en la participación militar del país al establecer los criterios adecuados y condiciones para el involucramiento militar. Como lo hace notar Sotomayor, de manera gradual las decisiones clave sobre el despliegue de tropas fueron delegadas en los embajadores a expensas de los propios militares. El control civil sobre los militares se incrementó con el papel de la cancillería argentina en las decisiones clave de OMP y a una progresiva penetración de la burocracia civil en el Ministerio de Defensa.

Contraria a la exitosa experiencia argentina, se encuentra Uruguay y su involucramiento militar en OMP. A diferencia del caso argentino y su estrategia de alejar a los militares de la contienda política, Uruguay decidió participar en misiones de cascos azules principalmente por los incentivos económicos ofrecidos por Naciones Unidas. “Los militares [aceptaron] la participación como una simple medida de supervivencia institucional y una reforma de obtener recursos adicionales, sin que ello implique una reforma institucional profunda o un cambio de imagen frente a la sociedad civil”⁷⁷. Dicha visión ha tenido como consecuencia que no exista un mayor control civil sobre las fuerzas armadas y ha provocado la continuación en las prerrogativas y privilegios militares. En este sentido, la participación uruguaya en OMP ha tenido

⁷⁵ Ibid. 123.

⁷⁶ Carlos Escudé, académico y asesor de política exterior del presidente Carlos Saúl Menem. En Ibid. p. 129.

⁷⁷ Ibid.

efectos insignificantes en la relación cívico-militar al interior del país. En contraste con Argentina, en donde las fuerzas armadas se encontraban debilitadas por los fracasos militares y el desprestigio social, en Uruguay los militares carecieron de reconocimiento público dentro del proceso de transición. De esta manera, las fuerzas armadas uruguayas adoptaron una postura defensiva en contra de la clase política y lograron evitar una mayor injerencia civil en los asuntos de las fuerzas armadas. A pesar del involucramiento militar en OMP, las fuerzas armadas uruguayas fueron capaces de mantener su autonomía institucional y sus nichos de poder tradicionales.

Contrario al primer caso, no ha existido una participación activa de la burocracia y miembros del servicio exterior uruguayo dentro de las instituciones militares del país. En materia de OMP el Ministerio de Defensa sigue siendo la institución encargada de tomar las decisiones clave para la participación uruguaya en cascos azules. La cancillería uruguaya no participa en dichas decisiones ya que las fuerzas armadas “no están obligadas a compartir, difundir ni informar a las otras burocracias sobre el despliegue de tropas y observadores; por tanto, los diplomáticos están excluidos del proceso de toma de decisiones.”⁷⁸. La autonomía de las fuerzas armadas también ha generado un profundo desconocimiento de las OMP por parte de la sociedad civil uruguaya, lo que genera una creciente asimetría de información entre civiles y militares. En asuntos de paz y misiones de cascos azules, la clase militar tiene un conocimiento mucho más profundo que sus contrapartes civiles. Este fenómeno dificulta un mayor control civil sobre las fuerzas armadas en Uruguay.

2.3 Incentivos Económicos para participar en OMP

Existen importantes incentivos económicos por los cuales un país en desarrollo decide participar en operaciones de cascos azules. El involucramiento en OMP es especialmente atractivo para países que transitan por una crisis económica o bien que tienen presupuestos de defensa sumamente limitados, siendo incapaces de desviar fondos de otras áreas y/o dependencias gubernamentales. Al igual que otras oficinas del Estado, las fuerzas armadas ofrecen puestos públicos que pueden resultar particularmente significativos para países afectados por el desempleo o que experimentan una severa crisis económica. La participación en OMP se puede traducir

⁷⁸ Ibid. p. 132.

en una salida rápida a crisis presupuestarias a través de los incrementos salariales generados por la participación en las misiones internacionales. Asimismo, la participación en cascos azules puede coadyuvar a modernizar las capacidades materiales de las fuerzas armadas (equipo y armamento).

Los incentivos económicos para participar en OMP resultan especialmente atractivos para las fuerzas armadas. Servir en una misión internacional puede traducirse en un incremento de 10 veces el salario mensual para el personal militar involucrado. En lo que respecta al personal militar, Naciones Unidas otorga el equivalente a 1000 dólares americanos al mes por cada soldado u oficial que participe en cascos azules. El dinero se otorga directamente a los gobiernos participantes los cuales en ocasiones optan por recompensar la participación de su personal militar en el exterior por medio de incrementos o bonificaciones salariales. Se estudió que en Uruguay, por ejemplo, además del pago por participar en una OMP proveniente de la ONU, el gobierno estimula al personal participante con un incremento de 50% de su salario mensual mientras dure la misión. Un oficial del ejército puede llegar a recibir hasta 6000 dólares al mes, dependiendo de la misión internacional en la cual participe; de igual manera, los suboficiales pueden llegar a recibir un pago de alrededor de 1000 dólares mensuales, mientras que el personal de tropa puede llegar a recibir la misma cantidad de dinero, dependiendo de los términos negociados con la organización⁷⁹. En los casos mencionados se considera sólo el pago monetario mensual, sin embargo, el personal que participa en OMP también recibe viáticos diarios otorgados por Naciones Unidas que pueden ir desde los 85 a 120 dólares⁸⁰.

Los recursos económicos generados por la participación en misiones de paz de Naciones Unidas tienen la posibilidad de traducirse en mejoras en el equipo y armamento disponible para las fuerzas armadas de los Estados. Los recursos recibidos por la participación Uruguay en OMP, la cual se incrementó sustancialmente a partir de 1991, se tradujo en la adquisición de equipo y armamento de segunda mano con el aval de la ONU. En un periodo de 11 años, Uruguay recibió 129 millones de dólares por motivo de las tropas enviadas a misiones de cascos azules. Además del pago de salarios,

⁷⁹ Sotomayor (2005, pp. 180-181).

⁸⁰ Sotomayor (2007, p. 123).

los recursos se utilizaron para la adquisición de tanques, fragatas y buques en desuso de la OTAN y de los países del desaparecido bloque socialista⁸¹.

Sin embargo, se observa que los países que han optado por participar en OMP también han recurrido a fuertes gastos gubernamentales ocasionados por la logística, equipamiento y manutención del personal militar en el exterior. El incentivo económico que ofrece Naciones Unidas por participar en cascos azules, si bien es real e importante, se matiza por la lentitud con la cual la organización transfiere los recursos monetarios a los países participantes. En algunas ocasiones, el reembolso de gastos a los países puede llegar a demorarse hasta por 2 años⁸², lo cual puede significar el pago de intereses a tasas internacionales ocasionado por los créditos que el país recurrió para la adquisición de equipo y armamento, o bien, absorber gastos ocasionados por uso de equipo mientras se transfieren los recursos de la organización. De igual manera, existen gastos relacionados con la participación en cascos azules que no son reembolsados por Naciones Unidas tales como los costos de entrenamiento, uniformes, y vacunas para el personal militar. Es de esperarse que en un principio, el involucramiento en OMP genere importantes gastos del gobierno debido a la fuerte inversión inicial requerida para el correcto despliegue de personal militar en el exterior.

Cristina Rosas hace notar que dadas las características de las OMP actuales, donde la mayor parte del personal proviene de países en desarrollo, “[parece existir] una vinculación entre las carencias propias del subdesarrollo y la participación masiva en [OMP]”⁸³. Salta a la vista la importante participación de países asiáticos en cascos azules. La mayoría de estos países con importantes necesidades económicas que a su vez generan problemas en sus relaciones cívico-militares al interior de su régimen político. La participación en OMP busca en muchos casos mitigar las tensiones por medio de los mayores ingresos percibidos por las fuerzas armadas, montos que resulta casi imposible de cubrir a los gobiernos locales. Este es el caso de principales contribuyentes de tropas a cascos azules: Pakistán y Bangladesh. En el segundo caso, el gobierno ha reconocido la importancia de los ingresos recibidos por Naciones Unidas, los cuales ascienden alrededor de 200 millones de dólares anuales⁸⁴. Cabe mencionar

⁸¹ Ibid.

⁸² Sotomayor (2005, p.170).

⁸³ Rosas (2005, p. 50)

⁸⁴ Ibid.

que la decisión de participar en OMP basada puramente en criterios económicos puede viciar a las fuerzas armadas de un país si dicho involucramiento no viene acompañado de estrategias de reestructuración y democratización de la institución.

2.4 Intervención Humanitaria

El tema de la intervención humanitaria es uno de los más controvertidos y discutidos en la política internacional actual⁸⁵. El también llamado “derecho de injerencia” o “responsabilidad de proteger”, contiene dilemas importantes en el estudio de las relaciones internacionales contemporáneas a partir de la inclusión de amenazas no tradicionales en el criterio de paz y seguridad internacionales. Al igual que el concepto de *peacekeeping*, es necesario definir lo que es la intervención humanitaria. Keohane y Holzgrefe la definen como:

La amenaza o el uso de fuerza a través de una frontera estatal [llevada a cabo por] un estado (o grupo de estados) dirigida a prevenir o terminar con graves violaciones de los derechos humanos fundamentales de individuos [que no son] sus propios ciudadanos, sin el permiso del estado en cuyo territorio la fuerza es aplicada⁸⁶

Como lo hacen notar los autores, la definición resulta interesante por diversos motivos. En primer lugar, la intervención humanitaria excluye medios de intervención no coercitivos como lo podrían ser la amenaza o el uso de sanciones económicas, diplomáticas, y de otro tipo. En segundo, por que no contempla el uso de la fuerza para proteger los Derechos Humanos de los ciudadanos de los estados interventores.

El interés de la investigación está en determinar si la intervención humanitaria, entendida de esta manera, viola la soberanía nacional de los Estados. Como se ha visto, existen OMP que no requieren del consentimiento de las partes en conflicto para llevar a cabo el despliegue de la misión. La intervención se realiza persiguiendo objetivos específicos dentro de los cuales suelen estar el de proporcionar ayuda humanitaria y protección a los Derechos Humanos de la población civil. La interrogante que se asoma es: ¿en qué momento pueden las OMP ser consideradas violatorias del principio de no intervención y de la soberanía nacional de los estados?

⁸⁵ Fixdal & Smith (1998, p. 283)

⁸⁶ Keohane & Holzgrefe (2003, p.18)

Soberanía estatal se entiende a la manera de Waltz como autonomía estatal. Es decir, los estados son aquellas unidades políticas autónomas que “[deciden] por sí [solas] cuál es la forma de enfrentarse con sus problemas internos y externos, incluyendo la de buscar o no la ayuda de otros, y al hacerlo limita su libertad estableciendo compromisos con ellos.”⁸⁷ De manera intuitiva es posible suponer que existen OMP que no son violatorias de este principio fundamental. En el concepto original de las OMP, las labores se realizan bajo el consentimiento explícito de los grupos en combate. Incluso, en las operaciones “multidimensionales”, a pesar de incurrir en acciones de gran complejidad al interior de los territorios, se busca tener la aprobación de los enfrentados con el fin de ser percibidos como fuerzas neutrales e imparciales, aunque signifique tenerlo de manera intermitente, difusa y esporádica. No sucede lo mismo con aquellas operaciones encargadas de imponer la paz y que no cuentan con el consentimiento de las partes involucradas en el conflicto. Al respecto, es necesario hacer una revisión crítica de la Carta de Naciones Unidas.

“La principal convención internacional que rige el ejercicio de la fuerza armada dentro de la comunidad internacional es la Carta de las Naciones Unidas”⁸⁸. Existe gran controversia dentro de los círculos académicos especializados respecto a la legalidad de las intervenciones humanitarias conforme a la Carta. Los puntos principales de discusión giran en torno a su artículo 2 y a su capítulo VII.

Los opositores a la intervención humanitaria suelen hacer referencia al artículo 2 (4) de la Carta, el cual declara que “los estados miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”⁸⁹. Además, dentro del mismo artículo (7) se indica 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”⁹⁰. Para algunos abogados internacionales, el artículo señalado es prueba contundente de la ilegalidad de las intervenciones humanitarias. Sin embargo, existe un grupo creciente de académicos que han interpretado de manera

⁸⁷ Waltz (1979, p. 143)

⁸⁸ Holzgrefe (2003, p. 37)

⁸⁹ ONU. Carta de las Naciones Unidas.

⁹⁰ Ibid.

distinta las disposiciones de la carta para armonizarlo con la práctica actual de las Naciones Unidas.

Al respecto, argumentan que el artículo 2(4) sólo prohíbe la amenaza o uso de la fuerza cuando se atenta contra la integridad territorial o la independencia política de un país. Por ende, “[una] genuina intervención humanitaria no desemboca en conquista territorial o subyugación política” por lo que es “una distorsión argumentar que está prohibida en el artículo 2(4)”⁹¹. Según información expuesta por Hozgrafe, la corriente de derecho internacional que ha buscado argumentos para legitimar las intervenciones humanitarias se le conoce como “realistas legales”. Para ellos, el carácter legal de las intervenciones humanitarias tiene que ser medida conforme a la “actitud de la comunidad internacional contemporánea hacia ellas”⁹²

Otro argumento de los realistas legales para legitimar las intervenciones humanitarias es similar a aquél elaborado por Naciones Unidas al término de la Guerra Fría. Se fundamenta en una interpretación amplia del artículo 39, Capítulo VII de la Carta, el cual señala que “el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas [...] para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”⁹³. Los realistas señalan el hecho de que conforme a este artículo, el Consejo de Seguridad tiene facultades para determinar aquellas situaciones que amenazan “la paz” (en sentido amplio) y no sólo “la paz internacional”. Por lo tanto, “le permite intervenir para terminar con las violaciones a Derechos Humanos que carecen de efectos transfronterizos”⁹⁴

Los detractores a los argumentos realistas, llamados “clasicistas legales”, suelen referirse estrictamente al texto de los tratados internacionales ya que según su opinión, los Estados tuvieron una intención al momento de su redacción. En el caso de la intervención humanitaria, argumentan que en ningún artículo de la Carta se encuentra alguna disposición que respalde el uso de fuerza para actos que por sí mismos no sobrepasan fronteras estatales y no ponen en peligro la paz y seguridad.

⁹¹ Holzgrafe. Op cit.

⁹² Ibid. P. 39.

⁹³ ONU. Carta de las Naciones Unidas.

⁹⁴ Holzgrafe. P. 41

Sin embargo, a favor de los argumentos de la visión realista-legal es el hecho de que el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas vive y actúa bajo la jurisdicción del Capítulo VII cuando se trata del despliegue de intervenciones humanitarias. Rechaza de manera contundente el argumento esbozado por la corriente clasicista y considera a las violaciones de Derechos Humanos como una amenaza para la paz y seguridad internacionales⁹⁵. El actuar de Naciones Unidas es consistente con las nuevas dimensiones de inseguridad trazadas en la *Agenda para la Paz*. “La pobreza, la enfermedad, la opresión, y la pérdida de esperanza [...] son fuentes y consecuencias de conflicto que requieren atención [constante] y la más alta prioridad en los esfuerzos de Naciones Unidas”.⁹⁶ Actualmente, las OMP enviadas a Haití (2004), Chad y la República Africana Central (2007), Darfur (2007), Sudan (2005), Costa de Marfil (2004), y Congo (2000), son ejemplos de misiones de cascos azules que operan bajo el Capítulo VII de la Carta y están autorizadas para ejercer el uso de la fuerza militar para terminar con violaciones a Derechos Humanos⁹⁷.

El Consejo de Seguridad se encuentra facultado para determinar aquellas situaciones que amenazan la paz y seguridad internacional, conforme a la Carta de las Naciones Unidas. Una intervención humanitaria llevada a cabo por una misión de Naciones Unidas puede no ser considerada violatoria al principio de soberanía estatal si se parte del supuesto que las unidades del sistema internacional ratificaron la Carta de manera autónoma y libres de coerción externa. Al hacerlo, aceptaron que el Consejo de Seguridad sea el órgano encargado de determinar las amenazas internacionales y las medidas necesarias con el fin de cumplir el mandato de la organización. Los Estados limitaron su autonomía de forma importante, reduciendo su libertad de acción considerablemente, sin embargo, lo hicieron por una decisión independiente dictado por su interés nacional.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Boutros Ghali (1992, p. 202)

⁹⁷ UN. Department of Peacekeeping Operations.

2.5 El Problema de la Seguridad Internacional

El tema de la intervención humanitaria se relaciona estrechamente al problema de la “seguridad humana”. La estrategia de un país para adquirir mayor presencia internacional a través de la participación militar en OMP, puede llevar implícito el riesgo de comprometerlo en asuntos y situaciones no necesariamente dentro de su interés nacional. En un momento histórico en donde organismos internacionales, especialmente Naciones Unidas, se encuentran rebasados para llevar a cabo labores de paz y seguridad internacionales, es cada vez mayor la presión hacia sus miembros para contribuir de una u otra manera a los esfuerzos internacionales de seguridad y pacificación. En el caso particular de Naciones Unidas, el exsecretario, Kofi Annan, ha declarado en diversas ocasiones que la organización se encuentra “sobre extendida” en áreas de conflicto y ha recomendado que no asuma nuevas responsabilidades hasta que las grandes potencias estén dispuestas a contribuir a los esfuerzos de la organización⁹⁸.

Las labores internacionales para el mantenimiento de la paz y seguridad a nivel mundial han experimentado un incremento importante desde el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, la inclusión de nuevos criterios por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para definir aquellas situaciones que atentan contra la paz y seguridad internacionales, han desdibujado los límites de la actuación de los Estados. Es especialmente controvertida la inclusión en los años noventa del concepto “seguridad humana” como parte de los factores que amenazan a la seguridad internacional. “Los proponentes de la seguridad humana ven en la versión clásica de la seguridad una visión unilateral, acotada, con énfasis en las armas y rivalidades militares entre Estados, la cual tiende a ignorar las amenazas ambientales, económicas y culturales”⁹⁹. La seguridad humana incluye diversas categorías y acciones que se desprenden de ellas en donde se engloban factores como la pobreza, desnutrición, medio ambiente, marginación social, marginación económica, etc. Las situaciones que se pueden incluirse dentro del concepto de seguridad humana son tan diversas y tan diferentes que, en concreto, “se difunde en todas direcciones, cubriendo todas las áreas, temas y actores reales e imaginables”¹⁰⁰. Es decir, la persecución de la seguridad humana amenaza con sobreextender la actuación internacional de los Estados en áreas que, si bien han sido

⁹⁸ Hoge (2001)

⁹⁹ Sotomayor (2006, p. 15)

¹⁰⁰ Ibid. p. 16.

clasificadas como de importancia vital a la seguridad y paz internacionales, no necesariamente conforman parte del interés nacional de un país.

El concepto de seguridad humana en las relaciones internacionales se ha vuelto tan amplio que resulta imposible determinar las variables y factores que se excluyen. La dificultad para conceptualizar aquello que lo conforma tiene consecuencias prácticas para el que toma decisiones en materia de política exterior. El concepto resulta tan difícil de entender y de analizar que conlleva la imposibilidad de desarrollar soluciones coherentes y unificadas. Al respecto, Sotomayor también señala que el concepto ignora los problemas de seguridad estratégica de los estados, es decir, aquellos que amenazan la propia existencia del estado dentro del sistema internacional. “La seguridad estratégica no es sólo vital para el estado, también lo es para los individuos y la sociedad civil”¹⁰¹. La indiferencia mediante la cual la seguridad humana trata los temas estratégicos y militares puede provocar problemas de índole cívico–militares al interior de los países. Sin darse cuenta, la seguridad humana puede militarizar los problemas no militares, lo cual se presenta como una amenaza grave a la seguridad nacional e internacional.

2.6 Conclusiones

La experiencia de las OMP arroja luz sobre temas que pueden afectar la decisión de un país para participar dentro de ellas. Por un lado, la creación de una misión de cascos azules se encuentra en sintonía con el interés nacional de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esto se debe a que toda nueva misión de OMP debe ser aprobada por el Consejo de Seguridad para ser considerada una OMP como se ha referido en la presente investigación¹⁰². Sin embargo, esta condición no significa que las OMP sean “instrumentos” para concretar intereses particulares de los miembros permanentes del Consejo. No obstante, es necesario hacer notar que si bien las grandes potencias suelen actuar al margen del Consejo de Seguridad en dichas situaciones, sí existen casos en donde buscan legitimar su acción a través de la aprobación de Naciones Unidas. Tal es el caso de la guerra en Irak de 2003

¹⁰¹ Ibid. p. 19

¹⁰² Es decir, que sea de Naciones Unidas, ya que ha habido fuerzas multinacionales autonombradas de mantenimiento de paz que no cuentan con el aval de la organización internacional.

en donde Estados Unidos actuó sin la aprobación del Consejo pero posteriormente buscó la legitimarla a través del mismo órgano.

Por otro lado, actualmente la participación estadounidense en OMP es muy reducida. Asimismo, no es militar si no es a través de policías y observadores civiles. Empero, Estados Unidos y otras potencias contribuyen a labores internacionales de pacificación y seguridad. Existe una división del trabajo entre los estados desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. Los primeros actúan de manera marginal en misiones de cascos azules pero lo hacen militarmente a través de organismos regionales y en misiones no siempre avaladas por Naciones Unidas. Los segundos actualmente son lo que contribuyen en mayor parte a las OMP.

La participación en OMP puede formar parte de la estrategia de una nación para adquirir prestigio y reconocimiento internacional. También puede ser un instrumento para preservar su poder o para ganar mayor presencia en los temas de seguridad y paz internacionales. A pesar de que actualmente existe una participación importante de países en vías de desarrollo en las OMP, el comportamiento internacional de algunos Estados se encuentra en sintonía con el liderazgo internacional ejercido por las potencias medias tradicionales.

La intervención humanitaria puede no ser considerada violatoria del principio de soberanía estatal. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas actúa conforme a la facultad que le otorga el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Dicha Carta fue ratificada por los Estados miembros de manera autónoma y sin presión externa, es decir, de forma soberana. Sin embargo, el compromiso con dichas acciones conlleva riesgos implícitos a la idea de “seguridad humana”.

El concepto de seguridad humana es tan ambiguo y amplio que prácticamente cualquier acción puede incluirse como parte de ella. La persecución de aquellos factores que “amenazan” la seguridad humana pueden llevar a los Estados a descuidar e ignorar aquellas situaciones que son de interés estratégico para ellos. La seguridad humana puede sobreextender las labores de los países, tal como se encuentra Naciones Unidas en la actualidad.

Uno de los argumentos más difundidos para alentar la participación de los países en vías de desarrollo en OMP se basa en los beneficios obtenidos en las relaciones cívico-militares de los estados contribuyentes de tropas. El estudio de Sotomayor deja

en claro que no necesariamente se logra un mayor control civil de las fuerzas armadas. Si bien existen casos exitosos como el argentino, existen otros en donde los supuestos beneficios no se obtuvieron. Es imposible afirmar que la participación militar en cascos azules tiene los mismos resultados para todos los países.

Por último, la experiencia de participación en cascos azules por parte de países en vías de desarrollo permite percibir la importancia de los incentivos económicos en misiones internacionales. Existen diversos casos donde países en desarrollo han decidido participar en OMP debido a las carencias implícitas del subdesarrollo económico y a su imposibilidad de mantener satisfechas a sus fuerzas armadas. Sin embargo, la participación en OMP puede viciar las relaciones cívico-militares sino están acompañadas de un contexto político favorable para el control civil.

Capítulo 3. La Política Exterior de México como Limitante para la Participación en OMP

En el presente capítulo se hace una revisión de algunas de las limitaciones diplomáticas que tradicionalmente ha tenido México para participar en OMP. El análisis gira en torno a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos en la política exterior de México, y a la postura del país en materia de paz y seguridad internacionales en el seno de Naciones Unidas. Se argumenta que las limitantes que han ejercido los principios de no intervención y autodeterminación no es una restricción absoluta para la participación en OMP ya que dichos principios son lo suficientemente flexible para permitir una política exterior basada en intereses nacionales. La práctica de la política exterior mexicana lleva a concluir que la persecución de intereses nacionales exige cierta relajación de los principios. Como se estudia en el capítulo, este ha sido el caso en diversas ocasiones cuando ha existido un alejamiento del principio de no intervención y autodeterminación a través de las condenas a los gobiernos extranjeros de España, Chile y recientemente, Cuba.

Por otro lado, México ha apoyado la práctica de Naciones Unidas en materia de paz y seguridad internacionales desde los inicios de la organización. Actualmente el país se abstiene de mandar tropas militares a las OMP, sin embargo, no existe una condena oficial a las operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad. Por el contrario, México participó con observadores militares en las primeras misiones de cascos azules y en los noventa lo hizo con policías civiles y personal civil. Incluso, contribuye económicamente a las misiones de cascos azules.

3.1 Tradición diplomática mexicana de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

El 4 de enero de 2001, el entonces canciller Jorge G. Castañeda anunció de manera pública la posibilidad de que México participe en OMP de Naciones Unidas. Al respectó declaró que:

Si se dan las condiciones, es decir, si podemos ser útiles, si creemos en la causa de la que se trate, si pensamos que el conflicto es importante para nosotros, no vemos ninguna razón para no participar¹⁰³.

Dicho anuncio no se enfocó de manera exclusiva en la posibilidad de que las fuerzas armadas mexicanas participaran en misiones de cascos azules, sin embargo, dicho escenario no fue descartado. Al día siguiente de la declaración del canciller, la vocera presidencial afirmó que “no significa siempre una participación militar y armada, puede ser con componentes civiles, logísticos, con médicos militares entre otros”¹⁰⁴.

El plan del gobierno de Vicente Fox de dotar a México de una mayor presencia y participación en OMP generó un amplio debate en diversos sectores de la opinión pública mexicana. Muchos fueron los argumentos de aquellos que se opusieron a la política exterior de Fox. Empero, uno de los argumentos que tuvo mayor presencia en la discusión pública fue aquel que estableció que la participación mexicana en cascos azules es violatorio al principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos. La intención del gobierno mexicano de enviar tropas a participar en misiones de paz, -continuaba el argumento- significaría un alejamiento de dichos principios y de la tradicional diplomacia mexicana, siendo una “puntilla para la doctrina Estrada”¹⁰⁵.

La reiteración por parte de México de sus principios de política exterior es quizá uno de los rasgos más distintivos en el quehacer internacional del país. Como lo hiciera notar Cesar Sepúlveda, no es común que un Estado esté inclinado a la reiteración de principios en su política exterior ya que por lo general se busca evitar compromisos en acciones y actitudes internacionales. En el caso de México, los principios de política exterior tienen particular importancia ya que son producto del desarrollo histórico del país. La primera vez que se enunciaron, “oficial y categóricamente”, fue el 1º de septiembre de 1918, durante el informe de gobierno que el presidente Venustiano Carranza rindió al Congreso de la Unión¹⁰⁶. De la llamada “Doctrina Carranza” se desprendieron 4 principios fundamentales de política exterior que fueron incluidos en el artículo 89 (X) de la Carta Magna en la década de los ochenta. Los principios, a saber, son: igualdad soberana de los Estados; no intervención en los asuntos de otros Estados;

¹⁰³ Saldierna (2001)

¹⁰⁴ Ruiz (2001)

¹⁰⁵ Declaraciones de Luis Astorga Almazán, experto en seguridad nacional y miembro del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Citado en Áviles & Galán (2001).

¹⁰⁶ Sepúlveda (1979, p. 6)

igualdad de extranjeros y nacionales en derechos civiles; y por último, el no empleo de la fuerza o de la coacción en las relaciones entre Estados¹⁰⁷.

El despliegue de principios de política exterior obedece a un momento histórico en el cual el país fue objeto de gran presión y coerción proveniente del exterior. “Entre 1911-1927, todos los gobiernos mexicanos vivieron bajo la presión externa, básicamente estadounidense pero también europea, que buscó influir en la naturaleza del proceso político interno para controlarlo”¹⁰⁸. Cabe recordar que en los tres años previos al pronunciamiento de la Doctrina Carranza, Estados Unidos invadió de manera unilateral el territorio nacional en dos ocasiones. La primera tuvo lugar en 1914 cuando decidió invadir el puerto de Veracruz a través del desembarco de tropas estadounidenses con el fin ejercer presión directa para someter al gobierno de Huerta y bloquear de manera efectiva el arribo de armas provenientes de Alemania. Dos años después, nuevamente Estados Unidos decidió enviar una división armada a México con el fin de apresar a Villa, pero también con miras a influir y controlar dentro de la política nacional. Las invasiones mencionadas se suman a un gran número de presiones ejercidas por gobiernos extranjeros o por grupos de interés extranjeros ubicados en el territorio nacional a inicios del siglo XX. La presión de las compañías petroleras extranjeras es un claro reflejo de dicha situación. En el periodo de 1916-18, los campos petroleros mexicanos constituían prácticamente un enclave extraterritorial protegido por buques de guerra extranjeros, amenazas norteamericanas de intervención y fuerzas “revolucionarias” [...], financiadas en gran medida por las compañías petroleras”¹⁰⁹.

Los principios buscaron establecer los lineamientos para la conducción de una política exterior diseñada para la defensa de los intereses nacionales internos; siendo el principal interés el de afirmar y preservar la soberanía nacional¹¹⁰. Cabe mencionar que los principios de política exterior no son intereses nacionales en sí mismos. En los primeros años de vida de México, la soberanía se identificó en la práctica con la supervivencia e independencia del país frente a las potencias extranjeras. Posteriormente, y a medida que el poder estadounidense fue creciendo junto con sus deseos expansionistas, la soberanía mexicana se relacionó con la preservación del

¹⁰⁷ Ibid. P. 7.

¹⁰⁸ Meyer (1998, p. 88)

¹⁰⁹ Katz (1982, p. 365)

¹¹⁰ Ojeda (1976, pp. 9-17)

territorio nacional. Pasado los años y una vez que el expansionismo territorial fue reemplazado por otro de tipo económico, la principal preocupación de México en lo exterior fue que lo económico se convirtiera en pretexto para la intromisión política. Así, la soberanía nacional se identificó en la práctica con la autodeterminación y la no intervención en los asuntos internos¹¹¹.

La soberanía entendida como autonomía estatal guarda estrecha similitud con el desarrollo de la política exterior mexicana a lo largo de dos siglos. La búsqueda de autonomía del exterior coadyuvó al desarrollo de una política exterior defensiva. Sin embargo, su desarrollo estuvo condicionado a la existencia de un contexto internacional favorable. Después de la amenaza de la intervención estadounidense en los asuntos internos de México durante el periodo de la Revolución Mexicana, el fin de la Segunda Guerra Mundial generó el ambiente adecuado para el desarrollo de una política exterior de autonomía relativa. Al término del conflicto en 1945, México quedó confinado de manera inevitable dentro de la zona de influencia de Estados Unidos, la principal potencia económica y militar a nivel mundial. La participación y cooperación de México durante la guerra al lado de los aliados, hizo que la amenaza de intervención directa por parte de Estados Unidos fuera remota. Para los años cincuenta, “la defensa de la soberanía mexicana ya tenía poco de contenido militar, si es que alguno, pues el país había caído bajo el paraguas defensivo nuclear de Estados Unidos”¹¹².

Hasta el fin de la Guerra Fría, la política exterior de México fue tradicionalmente defensiva, con la mira puesta hacia el interior del territorio nacional en lugar de ampliar el ámbito de influencia del país. Debido a que las principales amenazas han provenido en su mayoría de Washington, México ha visto al mundo como si fuera una defensa contra la intervención estadounidense. Así, “los principios que [...] guían la política exterior de México [...] son algo más que abstracciones jurídicas. Representan la principal garantía que tiene México de que no se repetirá su historia, y cuando se aplican a otros países expuestos a intervención, se piensa que protegen a México”¹¹³. La constancia de la amenaza del exterior (o la percepción de ésta) indujo a la constancia en las políticas de Estado¹¹⁴, haciendo de la política exterior un proceso continuo y

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Meyer. Op cit. p. 92

¹¹³ Riding (1984, p. 404)

¹¹⁴ Waltz. Op cit. P. 197

uniforme. Asimismo, la defensa de la soberanía nacional a través de una política exterior basada en los lineamientos de sus principios, dotó a México de un prestigio internacional considerable.

El énfasis en la no intervención, como medio para la preservación de la soberanía cobró particular importancia para el país. Por diversos medios se procuró alejarse de toda práctica intervencionista de alguna potencia extranjera ya fuera a través de acciones unilaterales o a través de la influencia en organismos internacionales. Sin embargo, el apego a los principios de política exterior de ninguna manera limitó el actuar internacional de México al apegarse ciegamente a normas de derecho internacional público. Por el contrario, como lo hace notar Ojeda, la política exterior de México fue lo suficientemente pragmática como para valerse de distintas tácticas en diferentes momentos históricos para perseguir el interés nacional. Durante la Revolución Mexicana la política exterior se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas emanadas del movimiento social. Posteriormente, durante la Segunda Guerra Mundial se utilizó a la política exterior como herramienta a favor de la afirmación nacional. Comenzada la Guerra Fría, fue el medio principal para evitar que México fuera “arrastrado” por Estados Unidos y otros países a aventuras propias del conflicto Este-Oeste¹¹⁵.

En este contexto, algunas situaciones cobraron particular relevancia para México ya que a través de éstas fue posible desplegar una política exterior basada en principios. Tal es el caso de Cuba o la ambigua política hacia la Organización de Estados Americanos (OEA). El caso cubano ha sido particularmente importante para México debido a las implicaciones estratégicas de la relación. Por medio de Cuba, el país encontró la arena adecuada para el despliegue de una política exterior de principios con especial énfasis en la no intervención y en la autodeterminación de los pueblos. Más allá de la simpatía que pudieran tener grupos al interior de México hacia la Revolución Cubana, la política exterior hacia la isla se enfocó en mostrar independencia frente a Estados Unidos¹¹⁶ por medio de la oposición sistemática a cualquier intento de intervencionismo hacia la isla o hacia cualquier otro país latinoamericano. Por otro lado, la política hacia la OEA mereció un trato similar por parte de México al ver en el sistema latinoamericano una limitante al poder de Estados Unidos. México se opuso a

¹¹⁵ Ojeda. Op cit.

¹¹⁶ Pellicer (1972, cap. 1-2)

la creación de un consejo latinoamericano de defensa durante la formación de la OEA y defendió de manera constante el principio de no intervención contra prácticas intervencionistas auspiciadas por la organización (expulsión de Cuba de la OEA en 1964 y República Dominicana en 1965). Cabe mencionar que ambas situaciones, dotaron de gran prestigio a la política exterior de México al aprovechar el estrecho margen de acción para desarrollar una política independiente.

El apego a los principios de no intervención y autodeterminación se mantuvo en episodios significativos de la política exterior de México, como fue la participación mexicana en la pacificación de Centroamérica en la década de los ochenta. El “Grupo Contadora”, creado a iniciativa mexicana el 9 de enero de 1983, y conformado por Venezuela, Panamá, Colombia y México, tuvo como principal objetivo contener y aliviar los diferentes conflictos armados dentro de 5 países centroamericanos¹¹⁷. En un mundo de Guerra Fría, la posibilidad de que los conflictos centroamericanos se escalaran y se internacionalizaran era una amenaza latente con graves implicaciones para la seguridad nacional de México. Dándose cuenta de lo anterior, el Estado mexicano decidió buscar aliados para impulsar el diálogo en la región y crear las bases para su pacificación a través de medios no coercitivos. La política exterior activa mantuvo en todo momento el respeto a la no intervención y a la libre autodeterminación. Lo logró nunca poniendo en duda la legitimidad de los gobiernos del área, así como tampoco condicionando a los Estados para inducir sus acciones¹¹⁸. Por otra parte, la conformación de Contadora y el papel de comunicador de México también vinieron a satisfacer la necesidad mexicana de ser un contrapeso “para evitar el aumento de la presencia estadounidense en la región y en las actividades guerrilleras”¹¹⁹.

Una de las preocupaciones centrales del gobierno mexicano fue evitar legitimar cualquier intervención externa de tipo militar, o cualquier acción que fuera en detrimento de la soberanía nacional. El fortalecimiento jurídico del principio de no intervención formó parte de la estrategia de defensa de la soberanía¹²⁰. Dicha defensa respecto a Estados Unidos parece haber tenido consecuencias importantes a largo plazo.

¹¹⁷ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua,

¹¹⁸ Heller (1990, p. 380-396)

¹¹⁹ Gámez (2006, p. 41)

¹²⁰ Herrera-Lasso (2006, p. 244)

La vecindad con la mayor potencia militar a nivel mundial repercute en el actuar internacional mexicano hasta nuestros días. La amenaza histórica y la dependencia económica generó gran escepticismo hacia Estados Unidos por parte de un amplio sector de la población pero también entre un sector de la elite política nacionalista. Hasta la fecha, México “se abstiene de participar en cualquier alianza, convenio o acuerdo, con o sin los Estados Unidos, que implique el uso de la fuerza en la solución de conflictos internacionales”¹²¹. Asimismo, es “prácticamente el único país de América Latina que no recibe asistencia militar de los Estados Unidos, no realiza maniobras conjuntas y no contempla, bajo ninguna circunstancia, la presencia de tropas estadounidenses en su territorio”¹²².

La interpretación de los principios de política exterior, en especial el de no intervención y autodeterminación, se ha hecho de manera tradicional y poco flexible en materia de OMP. Al igual que en otras misiones internacionales con contenido militar, México evita participar activamente en OMP debido al temor existente de que su participación establezca un precedente que lo obligue a aceptar misiones de casos azules en territorio nacional. En este sentido, los principios de política exterior se han desplegado de manera defensiva con el fin de proteger al país de intervenciones extranjeras. Este temor se ha hecho más evidente a partir de que las OMP de “tercera generación” no requieren de ningún tipo de consentimiento para operar al interior del los Estados. Argumentan los opositores a participar en cascos azules que dicho involucramiento levanta un precedente legal a partir del “principio de reciprocidad”, el cual abre la puerta para que las OMP “se practiquen en tiempos de crisis a fin de defender los “derechos humanos” y la seguridad “hemisférica”, dado que intervenimos en otras naciones para restablecer o imponer la paz”¹²³.

Cabe mencionar que esta postura al interior del país puede estar influenciada por el flujo de observadores internacionales de ONGs que ingresaron al país en la década de los noventa a raíz de los disturbios en los estados de Chiapas y Guerrero. Debido a la presión internacional ejercida por ONGs y algunas organizaciones internacionales, México exigió el respeto al principio de no intervención y consideró que los

¹²¹ Ibid. p. 243.

¹²² Ibid.

¹²³ Piñeyro (2007, p. 45)

observadores violaban la soberanía del país¹²⁴. Sin embargo, en 1998 el Secretario de la ONU, Kofi Annan, vistió el país y expresó su determinación de no intervenir en los conflictos nacionales, reconociendo la determinación del gobierno para solucionarlos de manera pacífica.

Los principios de no intervención y autodeterminación se han manifestado de manera retórica en diversos episodios recientes. Sin embargo, esta práctica internacional no parece ser una limitante importante, toda vez que existen momentos donde la política exterior de México se alejó de sus principios tradicionales. Es decir, los principios se han mostrado lo suficientemente flexibles para permitir la acción internacional donde lo ha creído conveniente el gobierno en turno. A continuación se hace un recuento de algunos momentos de la historia reciente de México que existió un alejamiento de los principios de política exterior cuando el interés nacional lo requirió.

3.2 Alejamiento de los Principios de Política Exterior.

Si bien el país procura mantener posturas internacionales apegadas a principios, existen episodios de la política exterior de México donde se evidencia un claro alejamiento de la tradición diplomática de no intervención y autodeterminación. Estos alejamientos de posturas tradicionales se llevaron a cabo siempre cuando el interés nacional declarado lo exigió. En este sentido, es importante reiterar que el apego a principios por parte de México no es por sí mismo un objetivo de política exterior, si no un instrumento que el gobierno utilizó para perseguir y concretar intereses particulares en la arena mundial dentro de un determinado contexto histórico.

Uno de los casos más notables en donde sin duda existió un alejamiento de la tradición diplomática mexicana de no intervención y autodeterminación, fue la participación mexicana en la Segunda Guerra Mundial. En ésta el país jugó un papel importante al ser un elemento clave del perímetro de seguridad de Estados Unidos y contribuir de manera importante a la seguridad hemisférica. La participación mexicana en el conflicto bélico implicó la condena y ulterior declaración de guerra a los países de eje en 1942, el envío de un escuadrón militar a la guerra en el Pacífico, así como una estrecha y muy intensa cooperación militar, laboral, comercial y política con Estados Unidos. Asimismo, el esfuerzo mexicano en la guerra significó un avance importante en

¹²⁴ Covarrubias (2000, pp. 50-72)

algunos intereses nacionales internos. Tal fue el caso de la negociación y posterior solución al conflicto petrolero con Estados Unidos; la reorganización, el reequipamiento y capacitación del ejército mexicano; el fomento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos por medio de un acuerdo comercial; la contratación temporal de trabajadores en Estados Unidos a través de los acuerdos bracero¹²⁵; y en general, un mayor entendimiento con Estados Unidos que se tradujo en un mayor respeto por las políticas nacionalistas de México¹²⁶.

Durante el periodo de la Guerra Fría, la política exterior de México se alejó del principio de no intervención y autodeterminación cuando así lo consideró necesario. La crisis económica y política que vivió México a raíz del movimiento estudiantil de 1968 y el agotamiento del “desarrollo estabilizador”, tuvieron como consecuencia que el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) viera en la política exterior una herramienta para satisfacer los intereses internos del país. En materia económica, se buscó hacer frente a la crisis económica por medio de un fomento a las exportaciones mexicanas y a través de una mayor diversificación de las relaciones internacionales de México. En materia política, se buscó revitalizar el sistema político interno y a restaurar la unidad nacional mediante la reconciliación de los grupos disidentes. La política exterior fue un reflejo de esta necesidad interna y de proyectar las aparentes reformas democráticas dentro de México. Como tal, se caracterizó por ser una política exterior basada en un pluralismo ideológico que estableció vínculos con diversos países de las orbes capitalistas y socialistas.

Dentro de este contexto, se desarrolló el llamado “Corolario Echeverría”, el cual justificó un alejamiento al principio de no intervención en caso de violación de Derechos Humanos por parte de gobiernos extranjeros¹²⁷. México desarrolló esta posición a partir de la condena al régimen de Francisco Franco, presentando ante la ONU una propuesta para suspender los derechos a España como miembro de la organización con el objetivo de precipitar la caída del régimen franquista debido a su decisión de imponer la pena de muerte a varios nacionalistas vascos¹²⁸.

¹²⁵ Torres (1979, pp. 65-271)

¹²⁶ Pellicer y Mancilla (1977, p. 92)

¹²⁷ Ojeda (1982, p. 88)

¹²⁸ Ibid. p. 87

El gobierno de José López Portillo (1977-1982) también desarrolló políticas pragmáticas que se alejaron de principios tradicionales de política exterior. A pesar de haber recibido un país inmerso en una grave crisis económica, la explotación acelerada de grandes reservas petroleras en 1979 transformó de manera temporal el actuar internacional de México. Confiado e impulsado por el auge petrolero, el presidente López Portillo regresó a una política exterior activa, la cual se había abandonado durante sus primeros dos años de gobierno. Respaldado por la explotación de las reservas petroleras internas y el alza de los precios internacionales¹²⁹, se llegó a hablar de una política exterior mexicana de “potencia media”. El impulso petrolero estimuló el desarrollo de una política exterior más independiente y decidida hacia Centroamérica y el Caribe, región que resulta de importancia política-estratégica para México. El caso más paradigmático aconteció en mayo de 1979, cuando el gobierno mexicano rompió relaciones con el gobierno nicaragüense de Somoza. Ojeda al respecto señala que “el rompimiento de relaciones constituyó una importante desviación respecto de la política exterior tradicional [ya que] la medida iba dirigida en contra de un gobierno establecido [que] había llegado al poder mediante un proceso electoral”¹³⁰.

El argumento oficial del gobierno mexicano para justificar la acción fue la condena a la reiterada violación de los Derechos Humanos por parte del gobierno de Nicaragua, sin embargo, existen indicios de que la decisión estuvo basada en una mayor conciencia por parte del gobierno mexicano de la importancia de la estabilidad política de Centroamérica para el país. México decidió emprender acciones contundentes contra Nicaragua a raíz de la posibilidad de que el conflicto en dicho país se escalara a nivel internacional, lo cual incrementaba las posibilidades de que Estados Unidos interviniera en la región. México llenó un vacío político en la zona y adoptó un papel de líder negociando con el gobierno cubano para que éste no brindara apoyo a los revolucionarios sandinistas (lo cual seguramente ocasionaría una intervención estadounidense en Nicaragua o en la región) y encabezó un grupo de países latinoamericanos que aislaron diplomáticamente a Nicaragua¹³¹.

¹²⁹ En 1973 el petróleo se cotizó en el mercado internacional a 3 dólares por barril; para 1979 el precio por barril se elevó a 36 dólares. Ibid. p. 111.

¹³⁰ Ibid. p. 137.

¹³¹ Ibid. pp. 138-141.

Un hito para la política exterior de México fue el fin de la Guerra Fría. El advenimiento de una nueva estructura internacional trajo consigo el reto de desarrollar una política exterior activa enfocada a hacer del país un actor influyente y participativo en la construcción del nuevo orden mundial. En un contexto de globalización e interdependencia, la política exterior se concentró en proyectar los intereses nacionales del país y en hacer alianzas con los principales centros políticos, financieros, tecnológicos y académicos del mundo¹³². Se dotó al país de un mayor activismo internacional en materia política y económica. “En el pasado, la política exterior de México procuró involucrar al país lo menos posible en asuntos internacionales, a fin de evitar pronunciarse políticamente en uno u otro sentido”¹³³. En el nuevo escenario internacional surgido después del derrumbe del orden bipolar, esta estrategia internacional resultó prácticamente imposible de seguir, siendo simplemente demasiado costoso política y económicamente para cualquier país.

El proceso buscó tener una política exterior moderna y activa pero apegada a los principios tradicionales. No obstante, al igual que en otros momentos históricos, no fue un obstáculo determinante para el desarrollo de una política pragmática a nivel internacional. El nuevo interés mexicano por moldear y participar activamente en la construcción del orden internacional, llevó al país a replantear su relación con el mundo, especialmente con Estados Unidos¹³⁴. La negociación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá fue visto por el gobierno mexicano como la inserción del país a la modernidad; la creación de un bloque económico con América del Norte no fue obstruida por la clásica concepción nacionalista de gobiernos mexicanos previos¹³⁵. La negociación del TLCAN sirvió como impulso para que el país negociara una serie de tratados de libre comercio en un periodo de 10 años con diversos Estados y regiones del mundo. En la actualidad el país ha negociado 12 tratados de libre comercio que lo vinculan económicamente con 44 países del mundo. A partir de 1994 el país también se insertó en otros foros y organismos multilaterales tales como la OMC (Organización Mundial

¹³² Rozental (1993)

¹³³ Ojeda (1998, p. 31)

¹³⁴ Meyer. Op cit. p. 96

¹³⁵ En 1981 el presidente estadounidense Ronald Reagan propuso la creación de un mercado común norteamericano al presidente mexicano, José López Portillo. La propuesta fue desechada por México. Rozental (1993, p. 61-62)

de Comercio), OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo), y APEC (Asian Pacific Economic Cooperation), entre otros.

A partir de este momento se observa una mayor apertura por parte del régimen mexicano, que si bien transitó de manera gradual hacia la democracia, se hace más permeable a las recomendaciones y políticas de la comunidad internacional. Este proceso de permeabilidad internacional se inicia en la década de los ochenta y se hace evidente con el paso de los años. La búsqueda de desarrollo económico nacional y de mayor presencia política internacional disminuyó la capacidad de maniobra del Estado Mexicano debido a los compromisos adquiridos, sin embargo, las decisiones se tomaron de manera autónoma dentro de un contexto internacional caracterizado por la globalización y el desarrollo de la democracia. De igual manera, la apertura política interna y al compromiso con la promoción de los Derechos Humanos, llevaron al país a un cambio en la interpretación del principio de no intervención y autodeterminación.

El caso más paradigmático es la relación con Cuba. Tradicionalmente México se opuso a toda resolución de la Comisión de Derecho Humanos de Naciones Unidas en contra de la isla, por considerarla violatoria a los principios de no intervención y autodeterminación. En el gobierno de Zedillo la postura hacia Cuba sufrió cambios fundamentales, sin embargo, se mantuvo una postura tradicional hacia la isla. El gobierno de Vicente Fox marcó un cambio fundamental en la postura de México en la defensa de los Derechos Humanos. Durante la reunión de la Comisión en 2001, el gobierno de Fox aprovechó la ocasión para mostrar al mundo y principalmente a la sociedad mexicana, el nuevo compromiso y activismo de México a favor del tema.

Durante un discurso en Ginebra, el canciller Castañeda refrendó el compromiso de México con los Derechos Humanos y se manifestó a favor de una defensa absoluta y universal, desconociendo la soberanía y competencia exclusiva de los Estados en la materia. Este alejamiento de la tradicional política mexicana hacia Cuba significó a su vez un alejamiento de los principios tradicionales de política exterior de México. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no es posible afirmar que la posición mexicana sentó precedente en el tema o que ningún otro gobierno priísta asumió esta posición con anterioridad. En el 2001, México votó a favor de que el gobierno de Cuba cooperara con los enviados especiales de la Comisión con el fin de revisar la situación de los Derechos Humanos en el país caribeño. Si bien marcó un alejamiento del

principio de no intervención y de la postura clásica hacia el tema, como se mencionó, no fue la primera vez que el país lo hacía en la defensa de Derechos Humanos.

3.3 México: Paz y Seguridad Internacionales en Naciones Unidas.

El país tiene una importante tradición de participación en temas de seguridad y paz internacionales dentro de la Organización de Naciones Unidas. Desde los inicios de la organización el país ha desempeñado un papel importante en temas como el desarme nuclear, desarrollo económico y la codificación del derecho internacional. Uno de los episodios más recordados en la política exterior de México fue la iniciativa, firma y ratificación del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina. Asimismo, en materia de derecho internacional, la Conferencia sobre Derecho de Mar se vio fuertemente influenciada por las propuestas y presidencia de México. En un contexto de Guerra Fría, la diplomacia mexicana también jugó un papel activo en otros temas de interés internacional como el papel del tercer mundo, y la promoción de resoluciones pacífica de controversias.

Se ha defendido el multilateralismo y se ha dado prioridad a la ONU sobre otras organizaciones regionales (por ejemplo, la OEA). “En momentos cuando la ONU ha estado bajo asedio, los representantes mexicanos siempre han defendido el valor del multilateralismo como el mejor instrumento para hacer frente a los conflictos mundiales”¹³⁶. México también ha ocupado un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 3 ocasiones: en 1946, durante 1980 y 1981, y la más reciente en el gobierno de Vicente Fox durante el periodo 2002-2003. Sin embargo, a raíz de las negociaciones del TLCAN, la política mexicana en Naciones Unidas se desdibujó progresivamente por una concentración excesiva en la relación bilateral con Estados Unidos¹³⁷. Incluso se optó por no ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad para el periodo 1992-1993, debido a las discusiones en torno a la reforma de la ONU, pero también debido a posibles confrontaciones con Estados Unidos.

Al término de la Guerra Fría, la posición mexicana dentro de la ONU se diversificó en relación con los temas tradicionales que ocupaban al país. A raíz del gobierno de Salinas, el país diversificó su agenda internacional para incluir temas no antes contemplados tales como medio ambiente, derechos humanos, desarrollo

¹³⁶ Pellicer. Et al. (2006, p. 86).

¹³⁷ Rozental (2004, p. 103).

sustentable, entre otros. En materia de Derechos Humanos el país decidió participar en conferencias internacionales como la celebrada en Viena en 1993, adoptando una postura donde se ligan los Derechos Humanos con la democracia y el desarrollo de los países. Sin embargo, en la práctica México también adoptó una postura donde su promoción y desarrollo implicaron un respeto a la soberanía de los estados, y por ende, como competencia exclusiva de éstos.

En materia económica, actualmente México es el 10º contribuyente al presupuesto de Naciones Unidas. De acuerdo con la escala que la Asamblea General de la ONU aprobó en diciembre de 2006 mediante la resolución 61/257, para 2007-2009, la tasa de México para el prorrateo de los gastos de la Organización pasó de 1.883% a 2.257%¹³⁸. Este porcentaje representó una aportación en 2007 de 47,102,400 dólares¹³⁹. La contribución al presupuesto de la organización hace de México el país que mayores recursos aporta de América Latina y el Caribe, con 52% de los recursos totales de la región. Asimismo, en el presupuesto de las OMP figura como el 24º contribuyente con una cuota del 0.4514%¹⁴⁰, es decir, 24,736,700 dólares¹⁴¹. La contribución financiera de México a OMP lo sitúa como el país que menos aporta a cascos azules dentro de los 15 países que mayor participación tienen en el presupuesto de la ONU.

Además del presupuesto otorgado a la organización, México desempeña diversas labores para el mantenimiento de la paz internacional. En el caso concreto de las OMP y misiones relacionadas, el país no contribuye con el envío de tropas en la actualidad pero sí ha participado en ellas en otros momentos históricos. También ha apoyado algunas misiones internacionales con labores complementarias a las acciones del personal militar. De 1947 a 1950, México envió observadores militares a la Comisión de Investigación de la ONU en los Balcanes (UNSCOB). El país participó con el envío de un general, dos jefes y un oficial del ejército y fuerza aérea. Posteriormente, participó en 1949 dentro del Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en Cachemira (UNMOGIP). En este segundo involucramiento en OMP envió 4 jefes y 2 oficiales del Ejército y Fuerza Aérea. Varias décadas después, México volvió a participar en cascos azules, esta vez en la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador

¹³⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores. Quinta Comisión: asuntos administrativos y presupuestarios: http://www.sre.gob.mx/substg/onu/5tadmin_presu.htm

¹³⁹ Navarrete (2008, p.109)

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Navarrete. Op cit.

(ONUSAL), de febrero de 1992 a marzo de 1993. En la misión centroamericana, participó con el envío de 120 elementos policiales. Asimismo, el país brindó asistencia electoral para las misiones de Naciones Unidas en Timor Oriental en 1999 y en Haití en 2004¹⁴².

Por otro lado, México pertenece al Comité Especial de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, dependiente de la Asamblea General. Establecido en 1965, tiene como principal finalidad llevar a cabo análisis de los diversos aspectos relacionados con las OMP. En 1996 se abrió la membresía del Comité a todos los Estados Miembros de Naciones Unidas que han contribuido o han sido observadores de estas misiones en tres o más años consecutivos. En el año 2004, 113 Estados participaban como miembros del comité y 17 más como observadores¹⁴³. De la región de América Latina y El Caribe, el comité incluye la participación de 15 miembros y 5 países observadores.

México también contribuye de manera activa al mantenimiento de la paz internacional por medios que no son necesariamente las OMP. El país también ha tenido intervenciones destacadas en conferencias relacionadas con medio ambiente, desarrollo sostenible, combate a la pobreza, salud, biodiversidad, etc. Todos temas que fomentan la paz y seguridad internacionales según los parámetros de Naciones Unidas al término de la Guerra Fría. Al respecto, la Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, marcó un logro importante para México ya que se logró un consenso importante entre la comunidad internacional para reducir los índices de pobreza a nivel mundial. La próxima conferencia se celebrará en Doha en 2008, siendo un precedente importante lo alcanzado en el evento de Monterrey¹⁴⁴.

3.4 Conclusiones

Las limitantes impuestas por los principios de política exterior de no intervención y autodeterminación de los pueblos parecen no ser factores de peso para la escasa participación mexicana en OMP. En diversos episodios de la política exterior del país ha existido un alejamiento de dichos principios cuando el interés nacional así lo

¹⁴² Secretaría de Relaciones Exteriores. Misión Permanente de México ante la ONU. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/onu/>

¹⁴³ Rosas (2005, pp. 60-61)

¹⁴⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores. Entrevista a Alicia Bárcena, Subsecretaria General de Administración y Gestiones de la Organización de las Naciones Unidas. 30 de octubre de 2007. Transcripción: <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=2721>

demandó. Es importante mencionar que no se hace un juicio de valor en cuanto al alejamiento de la diplomacia tradicional¹⁴⁵. Sin embargo, se hace notar la flexibilidad de la política exterior mexicana cuando así lo ha creído conveniente el gobierno mexicano. Mas allá de la validez del argumento que señala que una participación en OMP es violatoria a los principios de no intervención y autodeterminación, se puede reconocer que no es un obstáculo para México en caso de que decidiera participar nuevamente en cascos azules. Hay indicios de que otras prácticas diplomáticas tienen mayor peso, como lo es la tradición pacifista de México. Este punto se vincula estrechamente con la doctrina militar del país y su énfasis en la seguridad interna. Este punto es abordado en el siguiente capítulo.

Por otro lado, la política mexicana en las Naciones Unidas no evidencia un rechazo hacia las misiones de cascos azules. Los hechos hacen ver un apoyo explícito por parte de México a dichas operaciones. Ha existido participación, aunque muy limitada, en misiones de mantenimiento de paz; la última de éstas en 2004 en Haití, aunque fue con asistencia electoral. También existe financiamiento mexicano a las OMP, esto a pesar de lo reducido que la aportación resulta en comparación con otros países. El país también ha adoptado un mayor activismo en materia de paz y seguridad internacional que es reflejado en una mayor presencia dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se perfila una nueva candidatura mexicana a un asiento no permanente para el bienio 2009-2010. De hacerse efectiva la candidatura, será la segunda vez que México ocupa un asiento en el Consejo de Seguridad en un periodo de 10 años. En el mismo sentido, no existió un rechazo mexicano a las OMP durante la última vez que el país ocupó un asiento no permanente (2002-2003). En el siguiente capítulo se estudiará las limitantes del ejército mexicano el cual parece ser es el factor clave que explica la nula participación militar dentro de OMP.

¹⁴⁵ Para un análisis crítico del tema, véase Iruegas, G. (2006). *Hurtar el Rumbo a la Política Exterior Mexicana*. En Navarrete (2006, pp.76-98).

Capítulo 4. Ejército, Política Exterior y Operaciones de Mantenimiento de Paz en México

El presente capítulo estudia algunas de las limitantes impuestas por el ejército en México para participar en OMP. Como se vio en el capítulo anterior, no se encuentran límites importantes en la política exterior de México en lo que se refiere al principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Asimismo, la presencia de México en Naciones Unidas y su postura ante los temas de seguridad y paz internacionales, no reflejan una oposición hacia las misiones de cascos azules. Existen indicios, sin embargo, de que las mayores limitantes provienen de las fuerzas armadas mexicanas, en especial del ejército y de la fuerza aérea, mismas que se agrupan dentro de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Resulta interesante que dichas limitantes provengan de la institución militar, siendo México uno de los países latinoamericanos con mayor control civil sobre sus fuerzas armadas. A diferencia de otros países América Latina y el Caribe, el ejército en México dejó de ser una amenaza real para el gobierno en turno desde la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, a pesar de una importante tradición de control civil, en cuestión de OMP el ejército se presenta como una de las instituciones dentro del país que mayores reticencias muestra para involucrarse en misiones internacionales.

En México, señala Pellicer, “la Secretaría de la Defensa no ha buscado ni manifiesta entusiasmo alguno para participar en OMP”¹⁴⁶. En base a lo estudiado en el capítulo anterior, se sugiere que existe un impulso importante por parte de la elite política civil para capitalizar la posición mexicana a nivel internacional mediante el involucramiento del país en temas relacionados con la paz y seguridad internacionales. Estas acciones se incrementan sobre todo a partir del fin de la Guerra Fría, el cual significó una mayor participación de México en foros multilaterales que dotó al país de un mayor activismo a escala mundial. Empero, en materia de OMP, los militares han restringido las decisiones de política exterior del país al ejercer veto a las iniciativas del gobierno en turno para participar activamente en misiones de cascos azules. Estas propuestas se iniciaron en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y se retomaron durante el mandato de Vicente Fox (2000-2006). En ambos momentos, las

¹⁴⁶ Pellicer (2007, p. 44)

actividades de cascos azules quedaron fuera de la visión de las fuerzas armadas, argumentando limitantes constitucionales, culturales, y operativas, para la participación mexicana¹⁴⁷. En los apartados siguientes se hace un análisis que busca comprender las limitantes ejercidas por el Ejército en México. Se estudia la doctrina militar de las fuerzas armadas, las relaciones cívico-militares en el país, las limitantes materiales, y por último, la guerra contra el narcotráfico.

4.1 Doctrina Militar en México

La doctrina de guerra seguida por las fuerzas armadas en México es de índole defensiva. Al igual que muchos de los ejércitos del mundo, la principal función de las fuerzas armadas mexicanas es mantener la seguridad nacional del Estado, sin embargo, en palabras del ex secretario de la Defensa, General Félix Galván López, la seguridad nacional de México involucra “el mantenimiento del equilibrio social, económico y político”¹⁴⁸. De manera similar, documentos del gobierno respaldan dicha visión:

El ejército mexicano tiene la gran responsabilidad de mantener la tranquilidad y el orden interno bajo el mandato de la Constitución,...garantiza, más que nada, que la nación continuará su desarrollo armonioso¹⁴⁹.

La política de defensa en México tradicionalmente ha respondido a las realidades históricas del país desde su independencia. La doctrina mexicana de seguridad nacional no es resultado de un proceso reflexivo y analítico por parte del gobierno mexicano y de las fuerzas armadas. No ha predominado un enfoque tradicional en donde existe un análisis de amenazas y a partir de éstas se identifiquen y elaboren misiones y tareas militares¹⁵⁰. La necesidad de un ejército lo suficientemente fuerte como para disuadir amenazas externas de intervención es prácticamente inexistente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces fue evidente que México quedó confinado dentro del paraguas de seguridad de Estados Unidos. Cualquier amenaza militar hacia México proveniente del exterior hubiera significado un reto directo a la seguridad nacional estadounidense, máxima potencia militar mundial. De

¹⁴⁷ Entrevista personal con un miembro retirado del ejército mexicano (General de División DEM). La fuente pidió ser tratada como anónima.

¹⁴⁸ Ackroyd (1991, p. 84)

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Díez & Nicholls (2006, pp. 20-21).

esta manera, el ejército mexicano ha tenido las miras puestas hacia el interior del país, fiel al gobierno en turno y sin aspiraciones internacionales. Incluso es posible sugerir que la diversificación de actividades en el ámbito interno, de manera notable la lucha contra el narcotráfico, no siempre ha sido consecuencia de una profunda reflexión a nivel interno.

Así, las fuerzas armadas en México están enfocadas en la defensa interna del país. Siempre ha tenido sus miras puestas hacia el interior del país y no es hasta años muy recientes que miembros del gobierno federal y de la sociedad civil, han empezado a discutir la adopción de una política de seguridad y de defensa más moderna y con mayor contenido internacional, consistente con los deseos del país de ser una potencia regional emergente¹⁵¹. Actualmente existen 5 misiones generales asignadas al Ejército y a la Fuerza Aérea¹⁵²:

- **Defensa de la integridad, independencia y soberanía de la nación:** Está misión es la tradicional de cualquier ejército del mundo. Su objetivo es la de hacer al ejército la principal institución encargada de proteger al estado de amenazas externas. Como se mencionó, en México no es una misión considerada primordial, simplemente por la posición geopolítica de México y la distribución de poder a nivel mundial.
- **Seguridad Interna:** La misión más importante y de mayor riesgo en México. Incluye acción militar en contra del narcotráfico y crimen organizado. Asimismo, involucra la cooperación y asistencia militar con otras agencias del gobierno encargadas de la seguridad pública y mantenimiento del orden interno.
- **Acción civil y proyectos que asisten el desarrollo de la nación:** Conlleva la participación del ejército en tareas de desarrollo social en donde las instituciones civiles han fracasado o han sido insuficientes. También es una misión importante para el ejército mexicano. Algunos ejemplos son los programas de reforestación a través del servicio militar y el apoyo a actividades deportivas.
- **Asistencia a la población en caso de necesidad pública:** Involucra la participación del ejército en zonas de escasos recursos económicos del país, mayoritariamente en zonas rurales. La institución militar apoya al gobierno en

¹⁵¹ Ibid. p.20

¹⁵² Las 5 misiones enlistadas se encuentran señaladas en Díez & Nicholls (2006).

actividades como consultas dentales y médicas, elaboración y entrega de comida, reparación de electrodomésticos, servicios veterinarios, etc. Todo sin costo para el beneficiario. Díez y Nicholls identifican a esta misión como la principal razón por la cual existe un alto índice de aprobación del ejército entre la sociedad mexicana.

- Asistencia de la población en desastres naturales: Dada las condiciones geográficas de México, en donde los desastres naturales ocurren de manera frecuente, el ejército mexicano responde a emergencias a través del Plan DN-III-E. La experiencia del ejército en esta área también ha hecho que otorgue asistencia en países como Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela, y recientemente, Estados Unidos.

Para Espinosa, la doctrina de guerra mexicana se basa “en un profundo respeto a los principios de no intervención en asuntos internos de los pueblos y en el arreglo pacífico de los conflictos internacionales”¹⁵³. Dicho apego a principios han hecho de México un país pacifista, declarando formalmente la guerra en una ocasión durante el siglo pasado y participando en ella de manera muy limitada. “La doctrina de guerra que se practica es conciliadora, de control pacifista y de defensa”¹⁵⁴. El apego a los principios de la política exterior de México, no incentivó el desarrollo de una política militar internacional. El resultado ha sido una política y doctrina de guerra basada en la preservación del orden interno.

4.2 Relaciones Cívico-Militares

El control civil de las fuerzas armadas en México es uno de los rasgos que han distinguido el desarrollo político del país en comparación con el resto de América Latina. González Casanova al respecto escribió que “en México los civiles de la clase política tienen una cultura militar, los militares una cultura cívica”¹⁵⁵. La participación política del ejército mexicano ha sido marginal desde la década de los cuarenta debido al efectivo control que la clase política civil ejerce sobre las fuerzas armadas en general. Contrario a lo que sucedió en países latinoamericanos, donde el golpe de estado fue una realidad, en México el control civil de las fuerzas armadas desdibujó la posibilidad de

¹⁵³ Espinosa (1998, p. 160)

¹⁵⁴ Ibid. p. 162.

¹⁵⁵ Casanova (1988, p. 69)

dicho acto. De esta manera, ningún golpe militar fue exitoso desde 1920 y desde la década de los treinta no existe alguna amenaza seria al gobierno en turno.

La renuncia por parte del ejército en la búsqueda del poder político a partir de la década de los cuarenta obedeció a un pacto entre las fuerzas armadas y la clase política civil. Se ha llamado “pacto” debido a que desde 1946, año en que llega el primer presidente no militar del régimen posrevolucionario, existió un intercambio de garantías entre los políticos civiles y las fuerzas armadas de México. Por un lado, el ejército se retiró del proceso político y se subordinó de manera leal a la autoridad civil mexicana, en específico a la presidencia de la República. A cambio, las fuerzas armadas gozaron de un respeto total por parte de la elite política revolucionaria. Se garantizó de manera formal y real la integridad y autonomía de la institución militar dejando a cargo de los propios militares su administración, sus promociones, su entrenamiento, los nombramientos, y el uso de recursos económicos. “La relación entre el PRI y el ejército fue [fuerte y armónica durante varias décadas]. Al igual que otros grupos corporativos, las fuerzas armadas fueron uno de los pilares que sostuvieron al régimen”¹⁵⁶

El respaldo militar al régimen priísta, hizo del ejército “el guardián de la elite civil”¹⁵⁷. El control civil del Estado, asimismo, fue reforzado por otros mecanismos que contribuyeron a la preservación de un efectivo control militar en México. El control militar se ejerció desde el sistema político en su conjunto, dominado por el Ejecutivo e instituciones dependientes de él. El secretario de la Defensa es secretario del Presidente y miembro de su gabinete. Asimismo, la remoción constante, siempre posible e instantánea de los jefes de zonas militares, o el nombramiento o promoción de sus sustitutos, requiere de la aprobación indispensable del Presidente¹⁵⁸. Por otro lado, Akroyd, a través de un estudio comparativo entre México, Brasil y Perú, llegó a la conclusión de que la participación política por parte del ejército es inhibida debido a factores educativos.

En general, los niveles de escolaridad incrementan la eficiencia política, la cual es responsable de la participación política. Los incrementos en la profesionalización militar a través de la educación conducen a mayores probabilidades de intervención política por parte de las fuerzas armadas. Los métodos de educación castrense en

¹⁵⁶ Diez y Nicholls. Op cit. p. 10

¹⁵⁷ Serrano (1995, p. 429)

¹⁵⁸ Ibid.

México tienden a inhibir la eficiencia política a través de un pequeño número de asignaturas de contenido político dentro de los planes de estudio. También existen diferencias importantes en los niveles de escolaridad de las clases políticas civiles y las militares. Según Akroyd, esta característica fomenta una relación de superior-inferior en el trato entre civiles y militares, creando una imagen de “políticos civiles superiores” que disminuye la eficiencia política relativa de los oficiales mexicanos. Por último, la lealtad inculcada en México, es una lealtad dirigida hacia la nación en su conjunto y no hacia la institución militar. El mito de la revolución conjuntó la idea de nación y de gobierno en uno sola. Dentro de la ideología nacionalista, un ataque al gobierno, es un atentado a la Revolución y a la nación¹⁵⁹.

En la medida en que México presenció retos no tradicionales a su seguridad nacional y se fue abriendo a la influencia de la comunidad internacional durante la década de los ochenta, el pacto cívico-militar sufrió cambios importantes. Estas tendencias se hacen evidentes a partir de hechos de índole internacional pero también en el orden interno. En el exterior, la inestabilidad política en Centroamérica llevó a México a adoptar posturas no tradicionales en la conducción de su política exterior, alejándose, en ocasiones, de una política de principios y obligando al gobierno mexicano y a los generales del ejército a entablar nuevos debates en torno a la seguridad nacional, la previsión de escenarios, y planes de acción en la frontera sur. En el interior de México, el aumento del crimen organizado, especialmente el narcotráfico, fueron insertando de manera gradual al ejército en la vida cotidiana de algunas comunidades del país y dentro de las instituciones de seguridad pública del gobierno federal. “El papel militar en la lucha antinarcóticos se aceleró al final de la década de los ochenta cuando la administración de Salinas declaró al narcotráfico como un problema de seguridad nacional”¹⁶⁰.

Asimismo, el debilitamiento interno del partido hegemónico llevó a miembros del ejército a cuestionar la legitimidad del gobierno en turno. Dicha falta de legitimidad, llevó a algunos jefes del ejército a abandonar la tradicional neutralidad de la institución y en algunos casos a declararse abiertamente a favor de la oposición política¹⁶¹.

¹⁵⁹ Akroyd (1991, p. 81-96)

¹⁶⁰ Díez y Nicholls. Op cit. p. 33.

¹⁶¹ Uno de los casos más sonados en el momento, fue la asesoría del General Alberto Quintanar al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Probablemente el factor decisivo de cambio de las relaciones cívico-militares en México, ha sido la incapacidad civil para consolidar instituciones políticas estables. El mayor número de tareas encomendadas al ejército a partir de los ochenta, generó una mayor comunicación entre las autoridades civiles y aquellas militares pero también mayores desacuerdos entre las partes. Esta situación se hizo evidente en el levantamiento del EZLN en Chiapas en 1994¹⁶². Por otro lado, la ineficiencia y corrupción en las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública del Estado llevaron al ejército a tener una mayor intervención militar en áreas tradicionalmente no militares. Estas tendencias han puesto fin al bajo perfil que el ejército mantuvo durante varias décadas y han aumentado la presencia de las fuerzas armadas, especialmente el ejército, en la vida nacional.

De igual manera, el debilitamiento del PRI se tradujo en una menor lealtad del ejército pero también en un mayor cuestionamiento de la oposición política hacia la institución militar. En 1996 se llevó a cabo una controversia constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) referente a la acción del ejército en labores de seguridad pública. A pesar de que la SCJN dictaminó como legal las acciones del ejército, la situación fue prueba de la existencia de un mayor cuestionamiento y escrutinio al ejército por parte de las fuerzas políticas civiles. La pérdida del PRI de la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión en 1997, abrió la puerta para un mayor interés por parte de los legisladores en el papel de las fuerzas armadas en el sistema político. El proceso de democratización y fortalecimiento multipartidista en el Congreso llevó a éste a tener mayor tareas de monitoreo sobre las instituciones del estado, incluyendo el ejército.

Desde 1997, el Congreso ha exigido una mayor rendición de cuentas (*accountability*) y ha instado a las fuerzas armadas a tener una mayor transparencia en el desarrollo de sus procesos internos, sobre todo en lo que se refiere a ascensos y promociones de miembros activos¹⁶³. Como parte de las exigencias de la oposición política y de las cambiantes relaciones cívico-militares en México, está el hecho de que a partir del año 2000, el Congreso ha sido capaz de llamar a comparecer a los

¹⁶² A pesar de ser informados por las autoridades militares con años de antelación, la elite política civil fue incapaz de prevenir el movimiento social de manera adecuada.

¹⁶³ En años recientes, las instituciones de las fuerzas armadas han desarrollado comisiones internas para la promoción de sus miembros. Las decisiones del comité deben de ser ratificadas por el Senado de la República.

Secretarios de Defensa y de Marina ante sus respectivas comisiones de la Cámara de Diputados.

El secreto y falta de publicidad mediante la cual operó el ejército en el tradicional pacto civil-militar de la era priísta, también se vieron afectados por la creación y fortalecimiento de instituciones democráticas en el país. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información promulgada en 2003, “obliga a las fuerzas armadas a liberar información en asuntos como procuración de equipo, la selección de contratistas privados, y todos los demás gastos, una práctica nunca antes considerada”¹⁶⁴. Hasta la fecha, ambas secretarías se han alineado parcialmente a las solicitudes de información encomendadas por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI).

Los factores antes mencionados han alterado de forma importante la autonomía y discreción del ejército en sus tareas diarias. Uno de los pilares en los cuales descansaba el pacto cívico-militar en México, ha sido modificado como consecuencia del avance a la democracia en México. Cada vez existen mayores demandas para que las fuerzas armadas rindan cuentas a la ciudadanía y a la clase política. Sin embargo, a pesar de la mayor interacción entre civiles y militares, aún prevalece un alto grado de hermetismo por parte de las fuerzas armadas respecto al exterior. Aún en nuestros días, la sociedad mexicana tiene poco conocimiento de la institución militar. Al respecto, Ai Camp ha notado que “el respeto que la mayoría de los mexicanos tienen por el ejército es consecuencia parcial de ignorancia y temor”¹⁶⁵. Una mayor participación en OMP puede desembocar en una mayor rendición de cuentas y escrutinio del ejército por parte de actores nacionales e internacionales. En este sentido, Sotomayor ha argumentado que una de las limitantes importantes para una participación militar de México dentro de OMP ha sido la resistencia por parte del ejército a la autoridad civil. Según la hipótesis del investigador, la reticencia se manifiesta en la incomodidad del ejército a la hora de rendir cuentas a instituciones ajenas al propio ejército¹⁶⁶.

A pesar de que las relaciones cívico-militares sufrieron transformaciones importantes en los últimos años, parece ser que todavía existe un recelo importante por

¹⁶⁴ Diez y Nicholls. *Op cit.* p. 41.

¹⁶⁵ Ai Camp (2005).

¹⁶⁶ Sotomayor (2008). La seguridad de Norteamérica: aspectos institucionales y militares. Evento académico celebrado en El Colegio de México el 18 de Abril de 2008.

parte de la institución militar para abandonar su tradicional autonomía y hermetismo hacia otros actores del sistema. Así lo han demostrado algunas solicitudes de transparencia hechas por ciudadanos al IFAI referentes a las actividades del ejército. Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., encargado de investigar aspectos relacionados con la participación ciudadana y la democracia, documentó las dificultades para solicitar información al IFAI relacionadas con el ejército. En un artículo de Michael Chamberlin se expone la negativa del ejército para dar a conocer los nombres de las personas detenidas durante los enfrentamientos entre el EZLN y ejército en 1994. La institución militar se negó a dar información bajo el argumento de que no está facultado legalmente para realizar detenciones de personas, sin embargo, a través de otros documentos del propio IFAI se demostró que el ejército sí realiza de manera cotidiana dichas prácticas¹⁶⁷ y más aún, si está facultado para detenciones “en caso de flagrancia o cuando lo [solicite] una autoridad competente”¹⁶⁸. De igual manera, el ejército declaró que dicha información solicitada no se tenía disponible debido a la inexistencia de documentos¹⁶⁹. “El resultado evidencia que el Ejército no tiene que dar cuenta a nadie [...]”¹⁷⁰. Prácticas como la expuesta, pone al descubierto la renuencia del ejército por perder parte de su autonomía ante instituciones civiles.

4.3 Recursos Materiales

En lo que se refiere a la transferencia de recursos, México es uno de los países en el mundo que menor cantidad destina a sus fuerzas armadas en relación con su PIB. Según información de 2005 de Naciones Unidas¹⁷¹, México se encuentra entre las últimas posiciones a nivel mundial destinando únicamente .4% de su PIB a sus fuerzas armadas¹⁷². Esta cifra sitúa a México ligeramente por arriba de países como Guatemala (.3%) y la República de Mauricio (.2%). Sin embargo, países como Panamá (1%), Luxemburgo (.8%), Ghana (.7%) e Irlanda (.6%), por mencionar algunos, se encuentran por arriba de México en dicho rubro. A manera de comparación, el país que mayor

¹⁶⁷ IFAI, resolución 246, 12 de abril de 2006, Comisionado Ponente Juan Pablo Guerrero Amparán.

¹⁶⁸ Chamberlin (2007, pp. 127-131)

¹⁶⁹ El artículo 42 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información señala que “las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos [...]”.

¹⁷⁰ Chamberlin. Op cit. p. 129

¹⁷¹ UN Development Reports. Las cifras consideradas en la presente párrafo contemplan aquellos países que reportan información a la organización, es decir, 153 países de diversas regiones del mundo.

¹⁷² La cifra varía en diferentes fuentes y van desde .4% al .6% del PIB. Se decidió tomar la primera cifra que es la que publica Naciones Unidas.

porcentaje de su PIB destina a gasto militar es Eritrea con 24.1% destinado a sus fuerzas armadas. Estados Unidos, por su parte, destinó 4.1% a gasto militar en 2005. Las cifras del almanaque mundial de Estados Unidos, CIA World Fact Book¹⁷³, muestran información similar a la de Naciones Unidas. Según esta fuente, la cual maneja información de 2005 y 2006, México destina 0.50% del PIB a sus fuerzas armadas, posicionándolo en el lugar 162 de 173 países considerados.

En un estudio elaborado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) en 2007, se encontraron resultados similares por lo que respecta a América Latina. De los 16 países latinoamericanos estudiados por RESDAL, México es el que menos recursos otorga a sus fuerzas armadas en relación con su PIB. Ecuador es el país que más porcentaje de su PIB destina a defensa nacional (3.14%), seguido por Chile (2.94%), Colombia (2.65%) y Bolivia (2.05%). En promedio los países de la región latinoamericana destinan 1.31% del PIB en defensa nacional¹⁷⁴. México se encuentra muy por debajo del promedio latinoamericano.

El país destina recursos a sus fuerzas armadas por alrededor de 3,300 millones de dólares al año, situándolo sólo por debajo de Brasil, el cual asignó alrededor de 13 mil 700 millones de dólares en 2006, país de América Latina que más recursos otorga a su ejército. Visto en términos del presupuesto de defensa asignado, México asigna recursos superiores a Chile, Argentina, Venezuela, Perú, Guatemala, y otros. México es el segundo país con mayor presupuesto militar de la región, sólo por debajo de Brasil y ligeramente superior a Colombia¹⁷⁵.

Asimismo, México posee una de las fuerzas armadas más numerosas de América Latina, con 245,366 efectivos¹⁷⁶. Esta cifra lo sitúa por debajo de las fuerzas armadas brasileñas (367,906 efectivos) y prácticamente a la par de las colombianas (244, 564 efectivos). No obstante, si se analiza la capacidad de cobertura militar en relación con la población del país, México posee sólo 23 efectivos militares por cada 10 mil habitantes, cifra que representa una cobertura menor a la que poseen países como Uruguay, República Dominicana, Colombia, Chile, Bolivia, Perú, Venezuela, Ecuador,

¹⁷³ CIA World Fact Book: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html>

¹⁷⁴ RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Edición 2007: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ La cifra de RESDAL incluye fuerza terrestre, fuerza aérea y fuerza naval.

y El Salvador¹⁷⁷. Del estudio llama la atención la cobertura militar de Colombia, país que al igual que México desempeña una intensa lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, con una proporción de 52 militares por cada 10 mil habitantes, es decir, más del doble que el caso mexicano¹⁷⁸.

En lo que se refiere al equipamiento del ejército mexicano, en los últimos años han existido pronunciamientos de funcionarios de las fuerzas armadas que han cuestionado la calidad y funcionamiento del armamento en México. En octubre de 2007, el Secretario de la Defensa ante la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, declaró abiertamente a los legisladores que “lo único que sirve es el armamento, los vehículos y aviones que se ven en el desfile militar del 16 de septiembre”¹⁷⁹. En dicha ocasión, el secretario hizo la petición ante la Comisión para el aumento de 32 mil millones de pesos a la partida presupuestal asignada a la Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, afirmó que de no existir los recursos necesarios¹⁸⁰, las fuerzas armadas serán inútiles en el transcurso de 5 años. En 2008, el presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, el General en retiro Justiniano González Betancourt, también exhortó a los miembros del Congreso de la Unión a dotar de mayores recursos a las fuerzas armadas mexicanas con argumentos similares a los efectuados por el Secretario de la Defensa un año antes. Argumentó que durante 25 años no se han renovado la flota terrestre, aérea y marítima, tampoco se ha adquirido armamento moderno, radares y tecnología de punta. También señaló que la falta de recursos ha afectado las funciones operativas del Ejército ya que, no ha sido posible cubrir plazas de trabajo requeridas para un correcto funcionamiento¹⁸¹.

El precario equipamiento del ejército en México contrasta de manera importante con el contrabando de armas que existe en el país. La mayor parte de las armas provienen de la frontera norte y consisten en el ingreso ilegal de rifles de asalto, granadas y lanzagranadas. A la fecha se calcula que cerca de 2 mil armas entran al día

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Garduño & Méndez (2007)

¹⁸⁰ Al respecto, considero que el Plan Mérida o Iniciativa Mérida es insuficiente para las necesidades del ejército mexicano debido a que los recursos se estarían asignando entre diversas instituciones del Estado.

¹⁸¹ Garduño (2008)

por la frontera del norte y obedece a la carrera armamentista que los cárteles del narcotráfico han emprendido para hacer frente a las acciones del ejército mexicano¹⁸².

4.4 Lucha contra el Narcotráfico

El problema del narcotráfico en México ha tomado diferentes dimensiones a lo largo de las últimas décadas. El cultivo de la amapola y de la marihuana en el país es anterior a la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, autores como Castañeda y Pastor¹⁸³ argumentan que el cultivo aumentó como consecuencia de la demanda estadounidense por cáñamo y morfina durante el conflicto bélico. Terminada la guerra, y a pesar de las acciones emprendidas, no fue posible erradicar los plantíos de estos cultivos en territorio nacional. Pronto el tema se convirtió en uno de los más conflictivos en la relación bilateral México-Estados Unidos. Asimismo, desde la década de los sesenta, el gobierno mexicano ha sido objeto de múltiples presiones por parte de Washington para intensificar la lucha contra el narcotráfico. Cabe recordar que en 1969 Estados Unidos efectuó la llamada “Operación Intercepción” a través de la cual unilateralmente cerró su frontera entre Tijuana y San Isidro con el fin de inspeccionar y vigilar el ingreso de estupefacientes a territorio americano.

Desde la década de los treinta el gobierno mexicano ha desplegado campañas de erradicación en territorio nacional. En la lucha contra el narcotráfico las labores del ejército mexicano no son un fenómeno reciente. Desde la década de los cincuenta han existido campañas donde las fuerzas armadas han participado en el combate al narcotráfico. En la década de los setenta, por ejemplo, las acciones se concentraron en los estados del norte de México como Sinaloa, Durango y Chihuahua; incluso en ese decenio “la ciudad de Culiacán llegó a convertirse en un campamento militar y eventualmente fue ocupada por el ejército”¹⁸⁴. Se considera que los operativos fueron temporalmente exitosos en la erradicación de marihuana y heroína, sin embargo, tuvieron el efecto negativo de desplazar a la “mafia mexicana” hacia otras zonas del país, como Guadalajara¹⁸⁵. Los esfuerzos fueron reduciéndose para la década siguiente

¹⁸² Benavides (2008)

¹⁸³ Castañeda & Pastor (1989)

¹⁸⁴ Ibid. p. 305

¹⁸⁵ Ibid.

y al igual que años atrás, las acciones del gobierno mexicano obedecieron a las presiones estadounidenses para atender el problema.

Para la segunda mitad de la década de los ochenta, México se convirtió en la principal fuente de marihuana y heroína de los Estados Unidos: 70% de la marihuana y 25% de la heroína importada por Estados Unidos era de origen mexicano. Por otro lado, la demanda estadounidense por drogas como la cocaína, hicieron de México un país de tránsito hacia el mercado americano. A diferencia de la marihuana y la heroína, la hoja de coca no se produce en México, sin embargo, 60% de la cocaína que entraba a Estados Unidos lo hacía por la frontera entre México y Estados Unidos¹⁸⁶.

En la década de los noventa la situación no cambió en lo esencial, sin embargo, el poder de los cárteles mexicanos fue cada vez mayor. La constante presión por parte de Estados Unidos, los pobres resultados en materia de la lucha contra las drogas y la corrupción generada en las instituciones mexicanas encargadas de hacer frente al narcotráfico, como la Policía Judicial Federal, llevaron al gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) a utilizar al ejército para hacer frente al problema. Desde 1950 el ejército cooperó en la erradicación de drogas ilícitas, sin embargo, nunca tuvo el mandato de hacer cumplir la ley. Como lo hace notar Chabat, “el uso del ejército para colaborar en el arresto de los traficantes de droga representa un importante cambio en los esfuerzos mexicanos en contra de la droga”¹⁸⁷.

Han existido diversas críticas en torno a la actuación del ejército mexicano. Hasta el momento no se tiene claro si es la solución al problema ya que la intervención de las fuerzas armadas ha generado resultados mixtos. Por un lado, han existido acciones de gran notoriedad y cobertura por parte de los medios de comunicación. Así lo fue la aprehensión de los Generales Acosta Chaparro y Quiroz Herмосillo, ambos vinculados al cártel de Juárez, o la denuncia y posterior aprehensión del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva. Empero, también han existido importantes denuncias por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respaldadas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en contra de violaciones sistemáticas de Derechos Humanos por parte de miembros de las fuerzas armadas, en especial el ejército¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Chabat (2002, p. 136)

¹⁸⁷ Ibid

¹⁸⁸ León & Aranda (2007)

La intensificación de la violencia tiene como consecuencia la participación de más de 30 mil efectivos militares y policías dedicados a hacer frente al narcotráfico en ocho estados de República¹⁸⁹. El número de efectivos podría incluso aumentar en los próximos años ya que todo parece indicar que el gobierno de Calderón no planea dar marcha atrás. Así lo ha confirmado el Secretario de la Defensa al asegurar que el ejército mexicano se mantendrá “en la primera línea de batalla contra la violencia y el crimen organizado”¹⁹⁰. Cabe mencionar que la lucha contra el narcotráfico también ha mermado de manera importante el espacio de maniobra del ejército ya que cada vez existen mayor número de desertores y efectivos que han sido cooptados por organizaciones criminales. Se calcula que sólo durante el año 2007, hubo cerca de 17 mil soldados, 119 oficiales y 8 jefes, que se dieron de baja de las fuerzas armadas¹⁹¹. En los últimos 7 años, que coincide con la política de Zedillo de mandar al ejército al frente en el combate al narcotráfico, se calcula que han existido cerca de 100 mil elementos que han desertado de las filas del ejército¹⁹². La cifra es alarmante si se considera que según información de 2008 de la Secretaría de la Defensa, el Ejército y Fuerza Aérea en México, tienen a su disposición a cerca de 178 mil elementos¹⁹³.

Por otro lado, algunos de esos desertores han pasado a formar parte de los grupos criminales que antes enfrentaban. Ese ha sido el caso de los llamados Zetas en el estado de Tamaulipas, agrupación creada por ex militares de elite y que ha llegado al punto de extender invitaciones públicas en la entidad para que los militares pasen a ser parte de la organización narcotraficante¹⁹⁴. Entre los incentivos ofrecidos a los soldados mexicanos se encuentran las promesas de un “buen sueldo”, comida y atenciones para sus familias. Cabe mencionar que el gobierno federal no ha dado a conocer cifras aproximadas del número de efectivos militares cooptados por organizaciones criminales.

De manera más general, el uso del ejército mexicano para hacer frente al narcotráfico significa echar mano de las fuerzas armadas para objetivos propios de la seguridad interna del país. Este involucramiento en acciones civiles evidencia una

¹⁸⁹ Medellín (2006)

¹⁹⁰ Aranda & Herrera (2008)

¹⁹¹ Merlos (2008)

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Notimex (2007)

¹⁹⁴ Redacción El Universal (2008)

correlación importante entre seguridad nacional y seguridad pública. En un contexto cotidiano, la acción civil contribuye directamente al mantenimiento del orden interno del Estado Mexicano. Sin embargo, las responsabilidades asumidas por el ejército en este rubro dejan poco espacio para la “aventura” política¹⁹⁵. Dada la coyuntura actual y las misiones encomendadas al ejército, resulta difícil prever que se distraigan recursos y energía hacia las OMP en lugar de atender situaciones donde se evidencian rasgos de ingobernabilidad al interior del país.

4.5 Conclusiones

Ante las limitantes expuestas, no es de sorprender que sea el propio ejército mexicano quien exprese las mayores reservas para la participación mexicana en operaciones internacionales. A través del Secretario de la Defensa se ha ratificado la postura que tiene la institución a favor de la preservación de la seguridad interna antes que la internacional. Durante el gobierno de Fox se llegó a informar, incluso, que la mayor parte del Estado Mayor apoyó la postura de atender los asuntos de seguridad interna antes que la participación en cascos azules¹⁹⁶. No obstante, es importante notar que ya se han iniciado intercambios de ideas y conocimientos entre personal del ejército mexicano e instituciones de capacitación en OMP establecidas en Canadá, Estados Unidos, y Argentina¹⁹⁷.

El factor militar parece ser uno de los factores más importantes que limitan la participación de México en OMP. Una de las instituciones que más reservas ha expresado a la participación militar en cascos azules es el propio ejército mexicano. Además de no contar con una tradición o doctrina de acción en el exterior, las fuerzas armadas en México se encuentran limitadas por factores materiales y de coyuntura política. La guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, han pasado a ser una de las prioridades del gobierno mexicano y del ejército. La guerra ha arrojado resultados mixtos pero ha evidenciado el precario equipamiento de las fuerzas armadas, malas prácticas, y la necesidad de fortalecimiento siendo el mexicano uno de los ejércitos con menores índices de cobertura militar en relación con la población y cuyo gobierno se

¹⁹⁵ Wager (1995, p.66).

¹⁹⁶ Senado de la República. Comparecencia de Secretario de Defensa Nacional ante Senado, 27 de septiembre de 2005.

¹⁹⁷ Ibid.

encuentra entre aquellos que destinan la menor cantidad de recursos de América Latina en relación con su PIB.

Por otro lado, las relaciones cívico-militares se han transformado de manera importante en los últimos años en México. A pesar de que en ningún momento de la última década, el ejército ha cuestionado la lealtad al gobierno en turno, si ha habido una reducción importante en la tradicional autonomía que las fuerzas armadas gozaban durante el pacto cívico-militar. Sin embargo, esta reducción en la autonomía aún es muy relativa y a pesar de que no ha mermado en la lealtad del ejército, existe una fuerte reticencia de la Secretaría de la Defensa para rendir cuentas ante instituciones ajenas a las fuerzas armadas, incluyendo la propia ciudadanía. Es decir, a pesar de que existen avances en la rendición de cuentas y transparencia de las instituciones del Estado, el ejército se resiste a las nuevas prácticas democráticas y está por verse su capacidad para adaptarse a los cambios internos en México.

Las tendencias negativas que muestra el ejército para adaptarse al contexto democrático del país, pueden ser reproducidas en el exterior en caso de participar en una OMP. En este sentido, una participación del ejército en OMP magnifica la actuación de las fuerzas armadas en el ámbito internacional e interno. La lucha contra el narcotráfico ha evidenciado los vicios del ejército en cuanto a las violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos. El costo político que la actuación interna de las fuerzas armadas está teniendo para el gobierno en turno, puede extenderse al ámbito internacional. Se han presentado situaciones en algunas misiones de cascos azules de Naciones Unidas que han tenido un alto costo político para los países proveedores de tropas.

Tal es el caso expuesto en 2007 en donde se dio a conocer que diversos soldados de paz de diversas nacionalidades en operaciones ubicadas en Haití, Congo, y Kosovo, habían incurrido en prácticas ilegales tales como abusos sexuales contra la población, violaciones, fomento de la prostitución y trato de blancas.

Capítulo 5. Resumen y Conclusiones

En el presente capítulo se concluye haciendo una revisión de las variables estudiadas en secciones anteriores. A saber: tradición diplomática mexicana de no intervención y autodeterminación de los pueblos, política de México en Naciones Unidas, y el factor militar dentro del país. Se presenta un análisis de costo/beneficio en base a la experiencia en OMP a nivel internacional y a la postura de México en los diferentes temas. Se analiza cómo la participación militar en cascos azules puede afectar las variables mencionadas de distintas maneras. La participación en OMP conlleva beneficios y costos para los países que deciden enviar personal militar a cascos azules y de ninguna manera se puede concluir que los efectos son homogéneos para todos los casos. Es decir, dependiendo de la historia y coyuntura de un país, el involucramiento en OMP puede tener efectos inesperados para éstos. Este capítulo busca señalar algunos de los beneficios y costos observados en la experiencia internacional de cascos azules. Si inicia haciendo un repaso de las características actuales de las OMP para posteriormente abordar las variables de estudio.

5.1 Misiones de Paz de Naciones Unidas

Las misiones de paz de Naciones Unidas son de distinta índole y poseen características diferentes. La presente investigación se enfocó en aquellas denominadas de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) que son diferentes, por lo menos conceptualmente, a otro tipo de misiones de Naciones Unidas. Se consideran diferentes a aquellas de imposición de la paz (*peace enforcement*), de creación de la paz (*peacebuilding*) y otras de carácter híbridas como son las fuerzas multinacionales (*multinational forces*). Si bien todas pueden ser misiones de Naciones Unidas es importante mencionar que existen misiones internacionales con los mismos nombres que no tienen el aval de la organización. Tal es el caso de algunas misiones autonómicas de mantenimiento de paz, de carácter regional, y sin el aval de Naciones Unidas, las cuales se pueden considerar como fuerzas de intervención que persiguen intereses estrictamente nacionales que nada tienen que ver con la paz y seguridad internacionales.

Las misiones de cascos azules han experimentado cambios importantes desde el despliegue de la primera operación en 1947. Una de las razones de tal flexibilidad se debe a que los conceptos de “peacekeeping” y “peacekeeper” no se encuentran contemplados ni definidos en la Carta de las Naciones Unidas. Esto ha provocado que sea un mecanismo *ad hoc* de la organización del cual ha echado mano para preservar la paz y seguridad internacionales a nivel mundial. Por lo mismo, las tareas de los cascos azules han evolucionado a lo largo de los años y se han adaptado a los cambios estructurales que ha experimentado el sistema internacional. En el periodo de la Guerra Fría la mayoría de las misiones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas (OMP), se consideran “tradicionales” en el sentido de que su mandato principal fue separar a las partes en conflicto por medio de observadores militares ligeramente armados. Parte fundamental de las OMP tradicionales fue el uso limitado de la fuerza, autorizada sólo para la autodefensa, y desplegadas en zonas de conflicto donde existía el consentimiento explícito de las partes en conflicto. En este periodo las potencias medias se encargaron de aportar el mayor número de personal civil y tropas militares para las misiones de cascos azules.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo un entusiasmo sin precedentes por parte de Naciones Unidas en el despliegue de OMP. El Consejo de Seguridad se encontró en una coyuntura favorable que le dio el espacio político suficiente para destrabar la creación de un mayor número de misiones de mantenimiento de paz en diversas zonas geográficas del mundo. Las OMP experimentaron la ampliación de sus mandatos y una mayor complejidad de sus actividades. Las OMP de “segunda” y “tercera” generación, a diferencia de las “tradicionales”, se distinguen por ser multidimensionales, con un mandato ampliado y con un uso mayor de la fuerza armada, generalmente respaldadas bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. A medida que las tareas de cascos azules aumentaron, los mandatos volvieron más complejos. Asimismo, existió un mayor énfasis en la defensa de los Derechos Humanos a través de la “intervención humanitaria”, lo que ha propiciado el despliegue de cascos azules en conflictos intraestatales, en ocasiones sin el consentimiento de las partes en conflicto. De esta manera, la ausencia de consentimiento es uno de los rasgos fundamentales que distinguen a las OMP de “tercera generación” de previas generaciones y que ha

generado el debate respecto si a estas fuerzas son o no violatorias del principio de derecho internacional de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

El debate actual en México, respecto a la posibilidad del envío de tropas militares a OMP, exige discernir entre los diferentes tipos de misiones existentes y definir el tipo de misión a la cual se está refiriendo cuando se alude al tema. Es decir, es importante considerar que es diferente una misión de construcción de la paz (*peacebuilding*) a una de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), y así sucesivamente. En pocas ocasiones se presenta en el debate tal diferenciación de misiones por lo que se suele tratar a las OMP como una misión que engloba todas las mencionadas anteriormente. No obstante, es comprensible esta práctica debido a que las OMP actuales poseen fronteras poco definidas con otro tipo de misiones de Naciones Unidas. La propia organización pocas veces es precisa cuando se refiere al tema, envolviendo distintas misiones en un mismo concepto. La complejidad de los mandatos y las características de las zonas en conflicto, ha provocado que cada vez existan mayor número de misiones que caen dentro del Capítulo VII de la Carta y que se transformen de fuerzas de mantenimiento de la paz a fuerzas de imposición de la paz. Es decir, han seguido el modelo de la misión ONUC desplegada en Congo en 1960, la cual pasó de ser una OMP tradicional a una de imposición de paz a medida que el cumplimiento de su mandato (preservar la integridad territorial del país) exigió el uso de la fuerza armada ilimitada.

Es importante identificar aquellas misiones y conflictos que son más propensas a tener un uso ampliado de la fuerza y que se alejan del concepto tradicional de OMP. Las misiones que caen bajo el Capítulo VII tienen mayores dificultades para mantenerse neutrales ante los ojos de las partes en conflicto aumentando el riesgo para el personal de cascos azules debido a la dificultad de cumplir con los mandatos y el tiempo necesario para hacerlo. Cabe recordar que una fuerza armada difícilmente es percibida como apolítica o neutral. Incluso la intervención y asistencia humanitaria conlleva el riesgo de borrar la delgada línea entre el cumplimiento del mandato y la parcialidad en el conflicto. La ayuda humanitaria puede ir en contra de los intereses de una de las partes en una guerra civil.

5.2 Tradición diplomática de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

En diversos momentos de su historia reciente, México ha hecho énfasis en su política exterior de principios para evitar una participación militar en OMP. En especial se ha enfatizado en la tradición diplomática mexicana sobre los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Se estudió en el capítulo 2 que una política exterior de principios se aleja de la práctica común de los Estados en el sentido de que éstos optan por evitar compromisos en acciones y actitudes internacionales. México, por el contrario, ha optado por una política exterior basada en principios, misma que ha dotado al país de gran prestigio internacional en diferentes momentos de su historia. La práctica mexicana en el exterior se ha visto fuertemente influenciada por las diversas amenazas externas que el país ha experimentado desde su independencia. Dentro de estas amenazas resalta la vecindad con Estados Unidos y su práctica intervencionista en países del continente americano, incluyendo México. Los principios buscaron establecer los lineamientos para la conducción de una política exterior diseñada para la defensa de los intereses nacionales internos; siendo el principal interés el de afirmar y preservar la soberanía nacional. De esta manera la búsqueda de autonomía del exterior, especialmente de Estados Unidos, fomentó el desarrollo de una política exterior defensiva.

Sin embargo, los principios de política exterior, incluyendo los dos mencionados, son interpretados de manera amplia y flexible cuando lo cree conveniente el gobierno en turno. A pesar de que diversos actores de la sociedad mexicana han argumentado que la participación mexicana en OMP se ve limitada por los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, se hace notar en la presente investigación que no es una limitante de peso para el escaso involucramiento del país en dichas misiones. Existen antecedentes en el periodo de la Guerra Fría que marcan el distanciamiento de dichos principios. Como prueba el llamado “Corolario Echeverría” el cual justificó un alejamiento al principio de no intervención en caso de violación de Derechos Humanos por parte de gobiernos extranjeros. Asimismo, el gobierno de López Portillo se alejó de una política exterior de principios al condenar y romper relaciones con el gobierno nicaragüense de Somoza en 1979. Recientemente en 2001, la apertura política interna en México y el compromiso con la defensa de los Derechos Humanos,

llevó al país a un cambio en la interpretación de los principios de política exterior aceptando la tesis de la “soberanía compartida” en materia de Derechos Humanos.

Debido a que históricamente las principales amenazas han provenido en su mayoría de Washington, México ha desplegado sus principios de política exterior como una defensa contra la intervención estadounidense. La participación mexicana en OMP se ve afectada por tal percepción del mundo. Existen sectores de la sociedad mexicana con la firme creencia de que una participación en misiones de paz abrirá la puerta para una intervención en territorio mexicano por parte de Estados Unidos y otros países que avalen dicha visión. El argumento parte del supuesto de que las OMP persiguen el interés nacional de las grandes potencias y que son una mera herramienta para concretar sus intereses particulares, en especial aquellos de Estados Unidos. Sin embargo, la participación estadounidense en OMP es prácticamente nula. También es inexistente la participación militar del vecino del norte en cascos azules. Esto se debe a dos motivos principales: primero, la doctrina militar de Estados Unidos, que poco sigue la línea de Naciones Unidas en cuanto al uso de la fuerza armada; y segundo, porque desde la concepción original de las OMP, se evitó la participación de grandes potencias o países que pudieran tener un interés específico en alguna región geográfica (potencias regionales), con el fin de que los cascos azules fueran percibidos como fuerzas neutrales por las partes en conflicto.

Respecto al temor que existe de que las OMP sean una herramienta de las grandes potencias, Boulden ha estudiado que generalmente cuando un conflicto toca el interés vital de un miembro permanente del Consejo de Seguridad, éstos optan por no insertar el tema dentro de la agenda del órgano y persiguen su interés por otros medios que no incluyen necesariamente a las Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad. Por el contrario, cuando un miembro permanente permite que un tema de vital interés se inserte en la agenda lo hace con el fin de buscar legitimidad a posibles respuestas de su parte, empero, no elimina la opción de perseguir su interés por fuera de la organización internacional. No obstante, debido a que una misión de cascos azules requiere ser aprobada por el Consejo de Seguridad, su creación no va en contra del interés nacional de los miembros permanentes, lo cual equivale a decir que la creación de una OMP está en sintonía con los intereses nacionales de los miembros permanentes.

Sin embargo, es importante hacer notar que el interés en conflictos regionales puede ser resultado de diversos fenómenos que no son necesariamente de carácter estratégico para los miembros permanentes. La presencia que una crisis tenga en los medios de comunicación¹⁹⁸, los grupos de presión, las labores de ONGs, etc, afectan el interés de los miembros del Consejo de Seguridad hacia crisis regionales. La mayoría de las respuestas del Consejo de Seguridad caen dentro de esta categoría, incluyendo las OMP. Es decir, debido a que una OMP requiere del aval del Consejo de Seguridad, se necesita del consenso entre los miembros pero esto no equivale a afirmar que una misión de paz sea una herramienta de las grandes potencias. Si una crisis regional toca el interés vital de uno de ellos, éste optará por perseguirlo por fuera de Naciones Unidas y por medios que no son las OMP. De esta manera se entiende la “división del trabajo” existente en labores de paz y seguridad internacionales. Los Estados occidentales contribuyen a operaciones de coaliciones en sus propias regiones cuando sus propios intereses vitales están de por medio, mientras que dejan los conflictos en el mundo en vías de desarrollo principalmente a otros Estados en desarrollo por medio de las operaciones de paz de cascos azules.

Más allá de la práctica mexicana internacional, es importante considerar que las OMP desplegadas a través de intervenciones humanitarias realizadas por Naciones Unidas pueden no ser consideradas violatorias de la soberanía estatal. Respecto a las OMP tradicionales y de segunda generación, el debate no resulta significativo dado que estas misiones se despliegan con el consentimiento explícito de las partes en conflicto, es decir, con su aprobación. En las intervenciones humanitarias realizadas por OMP de tercera generación el debate es mayor debido a que éstas no necesitan el consentimiento de las partes para ser desplegadas en una zona geográfica. No obstante, según la visión de los “realistas legales”, el artículo 39, Capítulo VII, de la Carta de Naciones Unidas faculta al Consejo de Seguridad para determinar aquellas situaciones que amenazan “la paz” (en sentido amplio), la cual va más allá de “la paz internacional”. Esta interpretación justifica y permite intervenciones para terminar con las violaciones a Derechos Humanos que carecen de efectos transfronterizos. El Consejo de Seguridad considera las violaciones de Derechos Humanos como una amenaza para

¹⁹⁸ También conocido como el “efecto CNN”

la paz y seguridad internacionales, llevándolo a actuar bajo la jurisdicción del Capítulo VII.

Por otro lado, la práctica de Naciones Unidas puede no ser considerada violatoria de la soberanía de los Estados si se considera que los miembros se unieron a la organización ratificando la Carta a través de una decisión autónoma. Aunque la acción limitó su libertad estableciendo compromisos con la organización, las prácticas de intervención humanitaria son avaladas por el Consejo de Seguridad actuando bajo las facultades que le otorga la Carta. Cabe mencionar que sí bien cierto que la intervención humanitaria es motivo de un debate actual e importante en las relaciones internacionales, éste no está dirigido específicamente a la práctica de Naciones Unidas, sino en el “derecho de proteger” que algunos Estados se han autoproclamado. Es decir, el debate acerca de si la intervención humanitaria es violatoria del principio de soberanía estatal se enfoca más en prácticas internacionales que no son avaladas por Naciones Unidas.

5.3 México en Naciones Unidas

La política mexicana dentro de Naciones Unidas no evidencia un rechazo hacia las misiones de cascos azules. Por el contrario, los hechos hacen ver que ha existido un apoyo explícito por parte de México a dichas operaciones. Cabe recordar que existe un historial de participación mexicana en OMP, de manera esporádica, pero que se remonta hasta los años cuarenta. En 1947 México decidió participar con observadores militares en la Comisión de Investigación de la ONU en los Balcanes (UNSCOB) de 1947 a 1950. Posteriormente, en 1949 el país decidió enviar observadores militares como parte del Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en Cachemira (UNMOGIP). En 1992 México volvió a participar en OMP como parte de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). El país también ha apoyado a algunas misiones de paz de Naciones Unidas a través de asistencia electoral como lo fue el caso de las misiones en Timor del Este y Haití, en 1999 y 2004, respectivamente.

El país tiene una importante tradición de participación en temas de seguridad y paz internacionales dentro de Naciones Unidas. Sin embargo, la contribución mexicana al mantenimiento de la paz internacional en su mayor parte es realizada por medios

distintos a las OMP. Una participación mexicana en OMP puede ser una manera efectiva de ganar influencia en el tablero geopolítico internacional. Por lo general, aquellos países que han tenido gobiernos sin prestigio internacional se han abstenido de participar en misiones de cascos azules. Por el contrario, diversos países que han transitado hacia la democracia han visto en la participación militar en OMP una manera efectiva de enviar un mensaje a la comunidad internacional respecto al nuevo compromiso del Estado con la promoción y defensa de la democracia y Derechos Humanos. Así, la participación en OMP puede formar parte de la estrategia de una nación para consolidar la democracia en el orden interno y adquirir prestigio internacional.

Sin embargo, la estrategia de un país para adquirir mayor presencia internacional a través de la participación militar en OMP, puede llevar implícito el riesgo de comprometerlo en asuntos y situaciones no necesariamente adecuados para su interés nacional. La inclusión de nuevos criterios por parte del Consejo de Seguridad al término de la Guerra Fría para definir las situaciones que atentan contra la paz y seguridad internacionales, desdibujan los límites en la actuación de los Estados a nivel mundial. Tal problema es especialmente claro en materia de “seguridad humana” donde se incluyen temas tan diversos y complejos que el concepto termina por cubrir todas las áreas, temas y actores reales e imaginables por la comunidad internacional. No es de extrañar que, de acuerdo con el ex Secretario Kofi Annan, Naciones Unidas se encuentre “sobre extendida” en distintas áreas de conflicto a nivel mundial. Si decide México participar de manera activa en OMP, es necesario que defina aquellas zonas y situaciones que obedecen a su interés nacional y no dejarse arrastrar por misiones en donde no existen objetivos específicos para el país.

5.4 Ejército, Política exterior y Cascos Azules

La presente investigación considera que el ejército en México es el factor que limita en mayor medida una activa participación del país en misiones de cascos azules. A diferencia del énfasis puesto en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos en la conducción de la política exterior, los cuales han sido lo suficientemente flexibles como para desarrollar una política exterior “pragmática”, y de la práctica de México dentro de Naciones Unidas, donde no existe una oposición

explícita al despliegue de cascos azules, el factor militar se manifiesta por medio del veto ejercido por el ejército a las iniciativas del gobierno mexicano para un mayor involucramiento en OMP. Existen diversas interpretaciones al por qué de dicho fenómeno. En el estudio se analizó la doctrina militar en México, las relaciones cívico-militares en el país, las limitantes materiales de las fuerzas armadas, y por último, la guerra contra el narcotráfico. Todos influyen de alguna manera en la negativa del ejército para la participación en OMP. Además de no contar con una doctrina militar que fomente las acciones en el exterior, las fuerzas armadas en México se encuentran seriamente limitadas por factores materiales y de coyuntura política.

La doctrina de guerra de un país puede ser transformada por una participación en OMP. Existen casos exitosos en América Latina en donde la participación militar en OMP coadyuvó en gran medida a la transformación de la doctrina militar de un país, al pasar de una enfocada hacia el interior a otra con mayor contenido internacional, impregnada de temas actuales de la agenda internacional como democracia y Derechos Humanos. La decisión de participar en misiones de paz de Naciones Unidas puede obligar al ejército nacional a poner en marcha reformas estructurales y enfocar su atención hacia el exterior en lugar de los asuntos de política interna. Las doctrinas de seguridad nacional pueden transformarse en doctrinas de paz internacional.

Las relaciones cívico-militares en México poseen características interesantes que las distinguen de otros casos latinoamericanos. En México hay una fuerte tradición de control civil hacia las fuerzas armadas, la cual se cimentó sobre el pacto cívico-militar entre el partido hegemónico y las fuerzas armadas. A medida que el sistema político mexicano ha transitado hacia la democracia, se ha instado a las fuerzas armadas a tener una mayor transparencia ante la ciudadanía y ante la clase política en el desarrollo de sus procesos internos. Esto ha alterado de forma importante la autonomía y discreción del ejército en sus tareas diarias, tocando uno de los pilares sobre los cuales descansó el pacto cívico-militar en México. Una de las limitantes más importantes para una participación militar de México dentro de OMP es la resistencia por parte del ejército a la autoridad civil. Una mayor participación en OMP puede resultar en una mayor penetración civil dentro de las instituciones militares, así como generar una mayor rendición de cuentas y escrutinio del ejército por parte de actores nacionales e internacionales.

Los casos de Argentina y Uruguay muestran cómo una participación militar en OMP tiene efecto diferente en las relaciones cívico-militares de cada país. Los resultados están condicionados por las características del régimen interno y de las relaciones cívico-militares prevalecientes en el país. Mientras que en Argentina el envío de personal militar a OMP ayudó a consolidar el control civil sobre las fuerzas armadas, en Uruguay la misma política de participación en cascos azules tuvo efectos insignificantes en la relación cívico-militar al interior del país. El caso mexicano se asemeja más a este último en el sentido de que prevalece una gran autonomía por parte de las fuerzas armadas, en especial en lo que se refiere al ejército y la fuerza aérea. Al igual que el caso de Uruguay en su transición, en México las fuerzas armadas están adoptando una postura defensiva en contra de la clase política. De consolidarse, lograría evitar una mayor injerencia civil en los asuntos de las fuerzas armadas. Es decir, dada las relaciones cívico-militares imperantes en México, no existen elementos suficientes para afirmar que una participación en OMP sería benéfica para un mayor control civil sobre las fuerzas armadas. Por el contrario, el involucramiento militar en OMP puede llevar hacia una asimetría de información considerable entre civiles y militares, dificultando el control civil sobre las fuerzas armadas.

En lo que se refiere a la transferencia de recursos, México es uno de los países a nivel mundial que menor cantidad destina a sus fuerzas armadas en relación con su PIB. Dicha práctica se refleja en las precarias condiciones del equipo y armamento con el que cuentan las fuerzas armadas. Una participación en OMP incentiva a los gobiernos a modernizar el equipo, armamento y entrenamiento de sus fuerzas armadas. Sin embargo, se observa que no todos los incentivos económicos esperados por los Estados llegan a concretarse. Se requiere de una fuerte inversión inicial con el fin de insertar exitosamente al personal militar dentro de misiones de cascos azules. De igual manera, Naciones Unidas puede demorar por varios meses e incluso años la transferencia de recursos económicos, obligando a los gobiernos a asumir los pagos de salarios y depreciación de equipo. En cuestión de pago de sueldos, la participación en OMP resulta sumamente atractivo para los militares ya que las misiones internacionales pagan significativamente más que cualquier tipo de misión local. Participar en cascos azules puede traducirse en recibir un salario 10 veces mayor para el personal militar

involucrado. Estos incentivos económicos suelen acallar las críticas emitidas por los propios militares, tal como se observó en Argentina.

Por último, es importante reconocer que actualmente el ejército en México se encuentra sumamente constreñido por las exigencias de la guerra contra el narcotráfico. En la lucha contra el crimen organizado las labores del ejército mexicano no son un fenómeno nuevo, sin embargo, a partir del gobierno de Ernesto Zedillo se optó por usar al ejército como la institución con el mandato para hacer cumplir la ley. Actualmente, la intensificación de la violencia ha tenido como consecuencia la participación de más de 30 mil efectivos militares y policías dedicados a hacer frente al narcotráfico en ocho estados de República. El escalamiento de la violencia entre las fuerzas armadas y el crimen organizado también incrementó el tráfico de armas calculándose en cerca de 2 mil armas al día que entran por la frontera del norte. Hoy en día México vive una carrera armamentista entre los cárteles de droga que ha sido estimulada por las acciones del ejército mexicano. El conflicto también ha mermado de manera importante las acciones del ejército provocando que cada vez existan mayor número de desertores y efectivos que han sido cooptados por organizaciones criminales. En los últimos 7 años se calcula que han existido cerca de 100 mil elementos que se han dado de baja de las filas del ejército. La cifra resulta alarmante considerando el tamaño del ejército mexicano el cual consiste en aproximadamente 178 mil elementos, con un radio de cobertura de 23 efectivos militares por cada 10 mil habitantes, una cobertura menor a la que posee Uruguay, República Dominicana, Colombia, Chile, Bolivia, Perú, Venezuela, Ecuador y El Salvador. Por otro lado, es bien conocido que algunos de los desertores pasan a conformar parte de grupos delictivos como los llamados “Zetas” localizados en Tamaulipas y creada por ex militares de elite.

Bibliografía

- Ackroyd, W. (1991), "Military Professionalism, Education, and Political Behavior in Mexico", *Armed Forces & Society*, Vol. 18, 1, pp. 81-96.
- Ai Camp, R. (2005), *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Estados Unidos, Greenwood Publishing Group.
- Allan, J.H. (1993), *Peacekeeping. Outspoken Observations by a Field Officer*, Estados Unidos, Praeger.
- Aranda, J. & C. Herrera (20 de febrero de 2008), "El Ejército seguirá "en primera línea de batalla" contra el crimen: Galván", *La Jornada*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/20/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- Áviles, K. & J. Galán (10 de enero de 2001), "Divide a expertos eventual apoyo a la ONU", *La Jornada*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.jornada.unam.mx/2001/01/10/015n1pol.html>
- Behringer, R.M (2005), "Middle Power Leadership on the Human Security Agenda", *Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 40, 3, pp. 305-342.
- Benavides, C. (8 de enero de 2008), "Advierte EU carrera armamentista en narco", *El Universal*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156904.html>
- Benítez, R. (2007), "América Latina: operaciones de paz y acciones militares internacionales de las fuerzas armadas", *Foro Internacional* 187, XLVII, 1, pp. 99-116.
- Birgisson, K.T . (1993), "United Nations peacekeeping force in Cyprus", en Durch, W. J. (Coord.), (1993), *The Evolution of UN Peacekeeping*, Estados Unidos, Saint Martin Press, pp. 77-83.
- Bizberg, I. (Coord.), (1998), *México ante el Fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México.
- Boulden, J. (2006), "Double Standards, Distance and Disengagement: Collective Legitimization in the Post-Cold War Security Council", *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 3, septiembre, pp. 409-423.
- Boulden, J. (2007), "Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en la Posguerra Fría", *Foro Internacional* 187, XLVII, 1, pp. 36-52.
- Boutros-Ghali, B. (1992), *Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, Estados Unidos, United Nations.
- Casanova, P. G. (1988), *Los Militares y la Política en América Latina*, México, Océano.

- Castañeda, J. (1981), *México y el Orden Internacional*, México, El Colegio de México.
- Castañeda, J. G. & R.A. Pastor (1989), *Limites en la Amistad México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz y Planeta.
- Chabat, J. (2002), "Mexico's War on Drugs: No Margin for Maneuver", *ANNALS, AAPSS*, 582, julio, pp. 134-148.
- Chacón, S. (Coord.), (2002), *Entre la Globalización y la Dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, México, ITESM CCM y El Colegio de México.
- Chamberlin, M. (2007), "La transparente oscuridad del ejército mexicano", *Derecho a Saber*, Fundar, pp. 127-131. Recuperado el 26 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/PDF/PDF's%20DERECHO%20A%20SABER/SEC3%20Michael%20Chamberlin.pdf>
- CIA World Fact Book:
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html>
- Congreso de la Unión, *Comparecencia de Secretario de Defensa Nacional ante Senado*. 27 de septiembre de 2005.
- Covarrubias, A. (2000), "El Problema de los Derechos Humanos y los Cambios en la Política Exterior", en Lajous, R. & B. Torres (Coords.), *La Política Exterior de México en la Década de los Noventa, Tomo LX*, México, Senado de la República y El Colegio de México.
- Diehl, P. & Et al (1998), "International Peacekeeping and Conflict Resolution: A Taxonomic Analysis with Implications", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, febrero, pp. 33-55.
- Diehl, P. & J. Lepgold (2003), *Regional Conflict Management*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield Publishers.
- Diehl, P. (1994), *International Peacekeeping*, Estados Unidos, The Johns Hopkins University Press.
- Diehl, P. (1988), "Peacekeeping Operations and the Quest for Peace", *Political Science Quarterly*, Vol. 103, No. 3, otoño, pp. 485-507.
- Díez, J. & I. Nicholls (2006), "The Mexican Armed Forces in Transition". Recuperado el 20 de mayo de 2008, del sitio web del *Strategic Studies Institute*. Disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=638>
- Doyle, M.W. (1995), "Introduction", *Peacemaking and Peacekeeping for the Next Century*, Report of the 25th Vienna Seminar, Co-Sponsored by the Government of Austria and the International Peace Academy , p. 4.

Durch, W. J. (Coord.), (1993), *The Evolution of UN Peacekeeping*, Estados Unidos, Saint Martin Press.

Espinosa, A. (1998), *Derecho Militar Mexicano*, México, Editorial Porrúa.

Fixdal, M. & D. Smith (1998), "Humanitarian Intervention and Just War", *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, No. 2, noviembre, pp. 283-312.

Garduño, R. (17 de febrero de 2008), "El Ejército, sujeto a carencias que se subsanan mediante disciplina", *La Jornada*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/17/index.php?section=politica&article=010n1pol>

Gámez, A. (2006), *Liberalización económica y política exterior en México, 1989-1994*, México, Plaza y Valdés.

Garduño, R. & E. Méndez (10 de octubre de 2007), "Equipo y materiales del Ejército, obsoletos, advierte el general Galván", *La Jornada*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/10/index.php?section=politica&article=003n1pol>

Gibbs, D.N. (2000), "The United Nations, International Peacekeeping and the Question of 'Impartiality': Revisiting the Congo Operation of 1960", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 38, No. 3, septiembre, pp. 359-382.

Gordon, D.S. & F. H. Toase (Coords.), (2001), *Aspects of Peacekeeping*, Reino Unido, Frank Cass.

Goulding, M. (1993), "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs Royal Institute of International Affairs*, Vol. 69, No. 3, julio, pp.451-464.

Heller, C. (1990), "Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid", *Foro Internacional* 30, XXX, No. 3, pp. 380-397.

Herrera-Lasso, L. (Coord.), (2006), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica.

Hoge, W. (21 de marzo de 2001), "Annan says UN is 'overstretched' by global conflicts", *International Herald Tribune*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.iht.com/articles/2008/03/21/news/21nations.php>

Holzgrefe, J.L. (2003), "The humanitarian intervention debate", en R.O. Keohane & J.L. Holzgrefe (Coords.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 15-52.

ICISS (2001), *La Responsabilidad de Proteger* [en línea]. Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados. Recuperado el 27 de mayo de 2008, de <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>

IFAI, *Resolución 246*, 12 de abril de 2006, Comisionado Ponente Juan Pablo Guerrero Amparán.

Iruegas, G. (2006), "Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana", en J.E. Navarrete, (Coord.), *La Reconstrucción de la Política Exterior de México: Principios, Ámbitos, Acciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Katz, F. (1982), *La Guerra Secreta en México. La Revolución Mexicana y la Tormenta de la Primera Guerra Mundial*, México, Ediciones Era.

Keohane, R. O. (2005), "La Soberanía, la Interdependencia y las Instituciones Internacionales", en A. Borja (Coord.), *Interdependencia, Cooperación y Globalismo, Ensayos Escogidos de Robert O. Keohane*, México, CIDE.

Keohane, R.O. & J.L. Holzgrefe (Coords.), (2003), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Reino Unido, Cambridge University Press.

Lajous, R. & B. Torres (Coord.), (2000), *La Política Exterior de México en la Década de los Noventa, Tomo IX*, México, Senado de la República y El Colegio de México.

Lebovic, J.H. (2004), "Uniting for Peace? Democracies and United Nations Peace Operations after the Cold War", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 6, diciembre, pp. 910-936.

León, G. & J. Aranda (26 de septiembre de 2007), "Apoya la ONU recomendaciones del ombudsman contra abusos militares", *La Jornada*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/26/index.php?section=politica&article=012n1pol>

Luck, E.C. (2007), "Estados Unidos y el Mantenimiento de la Paz Internacional: Historia y Perspectivas", *Foro Internacional* 187, XLVII, 1, pp. 53-81.

Medellín, J. (10 de abril de 2006), "Acumula bajas el Ejército por la lucha contra el narco", *El Universal*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/137181.html>

Merlos, A. (23 de enero de 2008), "Ofensiva al narco frena ingreso de militares a cárteles", *El Universal*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/157161.html>

Meyer, L. (1998), "La Construcción Histórica de la Soberanía y del Nacionalismo Mexicanos", en I. Bizberg (Coord.), *México ante el Fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México.

Navarrete, J. E. (Coord.), (2006), *La Reconstrucción de la Política Exterior de México: Principios, Ámbitos, Acciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Navarrete, J.E. (2008), "Circunstancia interna y acción internacional: la reforma de la ONU", en J.E. Navarrete (Coord.), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección de Prospectiva Global, pp. 25-117.

Navarrete, J.E. (Coord.), (2008), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección de Prospectiva Global.

Neack, L. (1995), "UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self?", *Journal of Peace Research*, Vol. 32, No. 2, mayo, pp. 181-196.

Notimex (10 de mayo de 2007), "Cuenta Ejército con casi 178 mil elementos", *El Universal*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/424100.html>

Ojeda, M. (1976), *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México, El Colegio de México.

Ojeda, M. (1982). *México: el surgimiento de la política exterior activa*. México, SEP, Cultura Fondo 2000.

Ojeda, M. (1998), "Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana", en I. Bizberg (Coord.), *México ante el Fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México.

ONU. Carta de las Naciones Unidas. Recuperado el 27 de mayo de 2008, del sitio web de Naciones Unidas: <http://www.un.org/aboutun/charter/>

Paris, R. (2000), "Broadening the Study of Peace Operations", *International Studies Review*, Vol. 2, No. 3, otoño, pp. 27-44.

Peacekeeping by Numbers. Recuperado el 27 de mayo de 2008, del sitio web The Council of Canadians: http://www.canadians.org/peace/issues/Marching_Orders/numbers.html

Pellicer, O. & E. Mancilla (1979), *El Entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*, Colección Historia de la Revolución Mexicana, Vol. 23, México, El Colegio de México.

Pellicer, O. (1972), *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México.

Pellicer, O. & Et al (2006), "Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico", en L. Herrera-Lasso (Coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 25-116.

Pellicer, O. (2007), "Operaciones de Paz", *Revista Nexos*, marzo, pp. 43-44.

Piñeyro, J.L. (2007), "¿Operaciones de paz?", *Revista Nexos*, marzo, pp. 45-46.

Redacción El Universal (14 de abril de 2008), "Zetas 'invitan' a militares a desertar del Ejército", *El Universal*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.eluniversal.com.mx/primer/30804.html>

Report of the Somalia Commission of Inquiry (1997). *Peacekeeping: concepts, evolution, and Canada's role*. Recuperado el 27 de mayo de 2008, del sitio web de National Defence and the Canadian Forces: <http://www.dnd.ca/somalia/vol1/v1c10e.htm>

RESDAL. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Edición 2007*, Disponible en: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>

Riding, A. (1984), *Vecinos Distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz.

Rosas, M.C. (Coord.), (2005), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas: lecciones para México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Rosas, M. C. (2007), "México y las operaciones de paz de Naciones Unidas: desafíos y oportunidades", *Comercio Exterior*, Vol. 57, No. 12, pp. 981-1002.

Rozental, A. (1993), *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rozental, A. (2004), "Fox's Foreign Policy Agenda: Global and Regional Priorities", en L. Rubio & S. Kaufman (Coord.), (2004), *México Under Fox*, Estados Unidos, Americas Society and CIDAC.

Rubio, L. & S. Kaufman (Coord.), *México Under Fox*, Estados Unidos, Americas Society and CIDAC.

Ruiz, J. L. (5 de enero de 2001), "Ratifican participación en fuerzas de paz", *El Universal*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=44792&tabla=nacion

Saldierna, G. (4 de enero de 2001), "México participaría en operaciones de la ONU por la paz, anuncia Castañeda", *La Jornada*. Recuperado el 15 de mayo de 2008, de <http://www.jornada.unam.mx/2001/01/04/003n1pol.html>

Saucedo, A. (2002), *Teoría Jurídica del Ejército y sus lineamientos Constitucionales*, México, Universidad Autónoma de México.

Shimizu, H. & T. Sandler (2002), "Peacekeeping and burden sharing", *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 6, pp. 651-668.

Schulz, D.E. y E.J. Williams (Coord.), (1995), *Mexico faces the 21st century*, Estados Unidos, Praeger.

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Misión Permanente de México ante la ONU*. Recuperado el 26 de mayo de 2008. Disponible en:
<http://www.sre.gob.mx/onu/>

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Entrevista a Alicia Bárcena, Subsecretaria General de Administración y Gestiones de la Organización de las Naciones Unidas*, 30 de octubre de 2007. Recuperado el 26 de mayo de 2008. Disponible en:
<http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=2721>

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Quinta Comisión: asuntos administrativos y presupuestarios*. Recuperado el 26 de mayo de 2008. Disponible en:
http://www.sre.gob.mx/substg/onu/Stadmin_presu.htm

Senado de la República. *Comparecencia de Secretario de Defensa Nacional*, 27 de septiembre de 2005. Recuperado el 27 de mayo de 2008. Disponible en:
<http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/conferencias/2005/glosaV/defenboletin.php>

Sepúlveda, C. (1979), "Vigencia actual de los principios de la política exterior del Estado Mexicano", *Relaciones Internacionales*, Vol. 26-27, pp. 5-18.

Serrano, M. (1995), "The Armed Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, No. 2, pp. 423-448.

Sotomayor, A.C. (2001), *The Peace Soldier from the South: From Praetorianism to Peacekeeping?*, Tesis Doctoral, Estados Unidos, Universidad de Columbia.

Sotomayor, A.C. (2005), "La participación en la operaciones de paz de la ONU: los beneficios económicos y sus costos políticos", en Rosas, M. C. (Coord.), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas: lecciones para México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 173-194.

Sotomayor, A.C. (2006), "La seguridad internacional: vino viejo en botellas viejas", *Documentos de trabajo*. División de Estudios Internacionales, CIDE, 21 pp.

Sotomayor, A.C. (2007), "La Participación en Operaciones de Paz de la ONU y el Control Civil de las Fuerzas Armadas: Los Casos de Argentina y Uruguay", *Foro Internacional* 187, XLVII, 1, pp. 117-139.

Sotomayor (2008). La seguridad de Norteamérica: aspectos institucionales y militares. Evento académico celebrado en El Colegio de México el 18 de Abril de 2008.

Torres, B. (1979), *México en la Segunda Guerra Mundial*, Colección Historia de la Revolución Mexicana, Vol 19, México, El Colegio de México.

UN, Department of Peacekeeping Operations:
<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>

UN, Human Development Reports (UNDP):
<http://hdrstats.undp.org/buildtables/##>

UN, Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personnel:
<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>

UN, Financing of United Nations Peacekeeping:
<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/financing.html>

Vázquez, J.Z. (2000), *México y el Expansionismo Norteamericano, Tomo I*, México, Senado de la República y El Colegio de México.

Wager, S.J. (1995), "The Mexican Military Approaches the 21st Century; Coping with a New World Order", en Schulz, D.E. y E.J. Williams (Coord.), *Mexico faces the 21st century*, Estados Unidos, Praeger, pp. 59-76.

Waltz, K. N. (1979), *Theory of International Politics*, Estados Unidos, McGraw Hill.

Waltz, K. N. (2005), "El Realismo Estructural después de la Guerra Fría", en: Kahhat, F. (Coord), *El Poder y las Relaciones Internacionales. Ensayos Escogidos de Kenneth N. Waltz*, México, CIDE.

Worboys, K. (2007), "Traumatic Journey from Dictatorship to Democracy. Peacekeeping Operations and Civil-Military Relations in Argentina, 1989-1999", *Armed Forces & Society*, Vol. 33, No. 2, enero, pp. 149-168.

Zartman, I.W & J.L. Rasmussen (1997), *Peacemaking in International Conflict. Methods & Techniques*, Estados Unidos, United States Institute of Peace Press.