

**CEPI
DOCUMENTO DE
TRABAJO
No. 19**

**Mantenimiento de
la Paz Selectivo:
una Propuesta para
México**

**Alfonso J. Motta
Allen**

Octubre 2009

Mantenimiento de la Paz Selectivo: una Propuesta para México

Por: Alfonso J. Motta Allen

(Mayo de 2008)

Prefacio

Este trabajo se basa en las conclusiones de la investigación desarrollada por el mismo autor titulada “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU: La Respuesta de México al Nuevo Paradigma de la Seguridad Internacional”,¹ donde propone el concepto del “Mantenimiento de la Paz Selectivo”, confeccionado especialmente para una participación militar activa de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU. La viabilidad del término la proporcionan el carácter voluntario de la participación en estas operaciones de la ONU y la naturaleza multifuncional y multidimensional de las modernas OMP, lo que permite un amplio margen de selectividad, suficiente para que los Estados contribuyentes puedan legítimamente alcanzar objetivos nacionales a la par de objetivos globales a través de las OMP. En tal contexto, “Mantenimiento de la Paz Selectivo” para México significa participar militarmente “solo” en ciertas OMP identificadas y desarrollando “solo” ciertas funciones – también identificadas en forma de “salvaguardias”– adecuadas para las Fuerzas Armadas Mexicanas, garantizando con ello la constitucionalidad de dicha participación y en consecuencia evitando que México se aleje de su tradición pacifista. De esta manera, bajo el concepto de Mantenimiento de la Paz Selectivo, este trabajo busca contribuir a borrar la noción de inconstitucionalidad de todas las OMP y señala una posible vía de participación militar de México en sintonía con los principios de la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias.

El valor práctico del concepto lo aporta la viabilidad de una participación mexicana activa como instrumento de política exterior. Esta proviene de la necesidad que México tiene de atender demandas relacionadas en los ámbitos internacional –contribuir a asumir los costos comunes de restablecer y mantener la paz internacionales de acuerdo a una posición económica alcanzada– y nacional –incorporar a las fuerzas armadas al proceso democrático que vive el país y lograr que estas sean más eficaces al enfrentar las amenazas a la seguridad nacional. Intentos

¹ Alfonso J. Motta-Allen, United Nations Peacekeeping Operations: México's Response to an Emerging International Security Paradigm, (Halifax, NS: Dalhousie University, Enero, 2008).

fallidos en la “reorientación” de la política exterior para hacer frente de una manera más efectiva a las necesidades que impone el nuevo orden internacional, así como avances limitados de la fuerzas armadas para hacer frente a las actuales amenazas a la seguridad nacional, cuestionada por los bajos niveles de rendición pública de cuentas, la ausencia de estructuras de cooperación cívico-militares que aseguren la plena subordinación del poder militar al poder civil y la falta de estructuras de protección de los derechos humanos, son claras indicaciones de que México necesita instrumentos que le permitan satisfacer ambas demandas con el menor costo político posible. El “Mantenimiento de la Paz Selectivo” aquí propuesto puede ser uno de estos instrumentos.

Un punto central para la discusión sobre la viabilidad de una participación activa de México en asuntos de seguridad internacional es identificar primero si dentro del concepto de las OMP de la ONU cabe un esquema compatible con los principios fundamentales de la política exterior de México y que por lo tanto permita actividades constitucionales para las fuerzas armadas mexicanas. Disipar la nube de inconstitucionalidad de una participación mexicana en dichas operaciones será entonces crucial para los tomadores de decisiones en México. Una consideración importante para el análisis es el hecho de que una participación mexicana en las OMP difícilmente confrontará a México con los Estados Unidos, que es el referente obligado en la toma de decisiones de política exterior, ya que tales operaciones deben ser autorizadas por todos (al menos no deben oponerse) los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

Bajo el concepto de Mantenimiento de la Paz Selectivo, México podría participar en las OMP para satisfacer demandas en los ámbitos internacional y nacional al mismo tiempo: internacionalmente, contribuyendo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, asumiendo los costos de acuerdo a una estatura económica alcanzada y satisfaciendo la necesidad de cooperar; nacionalmente, haciendo las políticas exterior y de defensa de apoyo mutuo para atender de una manera más efectiva las amenazas actuales a la seguridad nacional.

Prólogo

Indice

Prefacio	2
Prólogo	4
Capítulo I. Introducción	8
Capítulo II. El Mantenimiento de la Paz	12
<i>¿Qué es el Mantenimiento de la Paz?</i>	12
Diplomacia Preventiva	15
Establecimiento de la Paz	15
Mantenimiento de la Paz	16
Imposición de la Paz	17
Construcción de la Paz	18
Capítulo III. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz	20
<i>¿Qué son las OMP?</i>	20
<i>¿Qué no son las OMP?</i>	23
<i>Evolución</i>	25
<i>¿Cuáles son los mayores retos de las OMP?</i>	28
<i>¿Qué elementos son clave para el éxito de las OMP?</i>	29
¿Cuánto cuestan las OMP y quién paga por estas?	29
Cooperación Cívico-Militar	32
Mujeres en las OMP	35
Comando y Control	38
Los Medios de Comunicación en las OMP	40
<i>Implementación</i>	42
<i>¿Quiénes participan en las OMP?</i>	44
Representante Especial del Secretario General (RESG)	46
Componente militar	46
Componentes Navales	48
Policía Civil (CIVPOL)	50
Acciones Humanitarias	51
Diplomáticos y Políticos	53
Desarrollo	54
Democratización	56
Derechos Humanos	58
Capítulo IV. El “lado oscuro” de las OMP	61
Capítulo V. El Futuro de las OMP	68
Capítulo VI. Participación en las OMP	71
<i>Presión internacional</i>	71
<i>Misiones seguras</i>	72
<i>Altruismo</i>	72
<i>Opinión pública</i>	72
<i>Membresía al Consejo de Seguridad</i>	72

<i>Influencia</i>	73
<i>Seguridad nacional</i>	73
<i>Pago de “enganche”</i>	73
<i>El gobierno entero</i>	73
<i>Pago de una deuda</i>	74
<i>“Nichos” adicionales para las fuerzas armadas</i>	74
<i>Ganancias económicas</i>	74
<i>Experiencia</i>	74
Capítulo VII. Mantenimiento de la Paz Selectivo	75
<i>Análisis de compatibilidad</i>	79
No intervención - Consentimiento	83
Autodeterminación –Consentimiento –Imparcialidad	85
Solución pacífica de las Controversias – Uso mínimo de la Fuerza.....	88
<i>Definición del concepto</i>	92
<i>Salvaguardias</i>	95
Capítulo VIII. Recomendaciones de Política	98
Relaciones Cívico-militares	101
Mujeres en uniforme	103
Derechos Humanos	104
Ajustes Estructurales.....	106
<i>Motivaciones para México</i>	109
Bibliografía	113

Índice de Tablas

Tabla 1: Diferencias entre las Culturas Civil y Militar.....	33
Tabla 2: Diez principales contribuidores de tropas a las OMP - 2008	63
Tabla 3: Participación en OMP en febrero de 2008.....	68
Tabla 4: Principios de la Política Exterior de México en la Carta de las Naciones Unidas	82
Tabla 5: Lecciones y Focos de Atención para Tomadores de Decisiones	98
Tabla 6: Motivaciones para una participación mexicana en las OMP	109

Índice de Diagramas

Diagrama 1: Espectro de las OMP y uso de Terminología.....	13
Diagrama 2: Relación entre Mecanismos de Acción Colectiva y “Áreas Grises”	14
Diagrama 3: Terminando Guerras Civiles y Construyendo la Paz 1970-2002.....	22
Diagrama 4: Operaciones Militares –vs– OMP	24
Diagrama 5: OMP en Curso en abril de 2008.....	28
Diagrama 6: Estructura Genérica de una OMP.....	45
Diagrama 7: Compatibilidad de Principios de Política Exterior de México y de las OMP.....	83
Diagrama 8: Mantenimiento de la Paz Selectivo para México.....	94

Capítulo I. Introducción

La actual necesidad de México de mantener una política exterior apegada a principios tradicionales, como los de la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias, sigue tan vigente como lo era a finales del Siglo XIX, cuando México perdió más de la mitad de su territorio ante una “intervención” militar estadounidense. Es por ello que, en su actual búsqueda de esquemas de participación en asuntos de seguridad, México debe encontrar o adaptar aquellos que le garanticen, sin desandar su larga tradición a favor de la paz, que no se alejará de tales principios a la vez que cumple con la necesidad de cooperar en asuntos de seguridad internacional.

Para ello existen varios esquemas de los cuales México ya ha ensayado algunos, que aún cuando han probado ser seguros y efectivos, no proporcionan los beneficios políticos que México necesita para mostrar un nivel de compromiso político acorde a su estatura económica; ni proporcionan el apalancamiento político necesario para que México pueda promover cambios en las estructuras de poder del sistema internacional que mejor sirvan a sus intereses políticos. Ejemplo de estos esquemas es la participación de las fuerzas armadas en más de 25 misiones internacionales de ayuda humanitaria en casos de desastres naturales y la ayuda técnica electoral que el Instituto Federal Electoral ha proporcionado a 17 países. Con una participación similar a través de las OMP de la ONU, México habría mostrado un mayor nivel de compromiso con la seguridad global y estaría mejor posicionado en los foros de la Organización.

Ciertamente que participar en las OMP, aún bajo el concepto aquí propuesto del Mantenimiento de la Paz Selectivo, no es la panacea. Bajo este último, tal participación, sin embargo, sí es un primer paso para orientar las políticas de defensa y exterior de México bajo un esquema de apoyo mutuo. A través del concepto del Mantenimiento de la Paz Selectivo, México puede ofrecer al mundo una participación similar a la de las misiones de ayuda internacional, con la diferencia que a través de las OMP México podrá concentrar la ayuda internacional optimizando recursos y haciendo la diferencia. De la amplia gama de actividades que se desarrollan en las OMP Modernas, aquellas seleccionadas para las fuerzas armadas mexicanas pueden servir para el propósito de una política exterior proactiva sin necesidad de llevar a cabo reformas mayores. El problema por el que México no ha participado aún en las OMP parece ser más de falta de pragmatismo para definir los principios de la política exterior de una manera más

amplia y adecuada a la realidad global, y menos de carácter legal, como lo demuestra el análisis comparativo de principios de política exterior y de las OMP que aquí se ofrece.

Tradicionalmente, las OMP de las Naciones Unidas se han implementado sobre la base legal que ofrece el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, desde su inicio esta base se ha reconocido insuficiente, como lo demuestra el uso del término “Capítulo VI y Medio”, atribuido al ex Secretario General de la ONU Dag Hammarskjöld, quien lo utilizó al inicio de estas operaciones, para referirse a un papel ampliado del mantenimiento de la paz, donde la imparcialidad puede ser comprometida por razones humanitarias² y que coloca a las OMP entre esfuerzos de resolución pacífica tradicionales, como la negociación y la mediación (Capítulo VI) y otros más “enérgicos” o “robustos” a través del uso de la fuerza (Capítulo VII). Este margen de acción ampliado ha dado lugar a un catálogo extenso de participación donde caben prácticamente “todos” los Estados Miembros de las Naciones Unidas: desde la neutral Austria y el Constitucionalmente pacifista Japón, hasta Estados Unidos y su política de “defensa preventiva”. Como se explica más adelante, esto quiere decir que los Estados contribuyentes no extienden “cheques en blanco” a la ONU cuando comprometen tropas y recursos, sino que mantienen control de estos en todo momento de acuerdo a sus mandatos nacionales, limitados o ampliados, según corresponda.

Hoy en día, aún cuando las OMP Tradicionales o de Capítulo VI y/o Capítulo VI y Medio son reducidas en número, en 2008, siete de las 17 OMP que se desarrollaban fueron implementadas sobre la base legal del Capítulo VI (y VI y Medio) de la Carta. Las 17 operaciones ocupaban un total de 88,416 elementos de personal incluyendo civiles y militares, de los cuales 13,529 militares y 3,451 policías desarrollaron las siete OMP de Capítulo VI.³ Esto quiere decir que aún es posible hacer la diferencia a través de esquemas de participación solo en las OMP de Capítulo VI (y VI y Medio) y no hay nada que indique que estas operaciones vayan a desaparecer del catálogo de mecanismos pacíficos de resolución de conflictos de la ONU. Es importante notar que existe un marcado entusiasmo y apoyo internacional en torno a las OMP, que en 2007 alcanzó cifras record no solo por la participación de 119 Estados Miembros (lo que

² John Hillen, *Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*, (Washington, DC: Brassey's, 1998), p. 10.

³ *United Nations Department of Peacekeeping Operations*, Facts and Figures. Internet. Disponible en: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm> Último acceso: Mayo 04, 2008

deja sin participar solo a 73 de los 192 miembros), sino por las contribuciones al presupuesto para el Mantenimiento de la Paz por 6,500 millones de dólares.⁴

La relativamente baja demanda de este tipo de operaciones, la larga ausencia de México de participación en asuntos de seguridad internacional y su peculiar transición democrática, permitirán a los contingentes mexicanos prepararse para una participación activa y exitosa a su propio paso. De esta manera México no estará haciendo solo contribuciones individuales, sino contribuciones como parte de una implementación estratégicamente planeada de políticas exterior y de defensa de apoyo mutuo. Una participación mexicana deberá ser entonces un instrumento y no un fin de política exterior que busque alcanzar al mismo tiempo objetivos internacionales y nacionales.

La capacidad de las fuerzas armadas para hacer frente a las actuales amenazas a la seguridad nacional ha sido cuestionada y calificada baja por los reducidos niveles de rendición pública de cuentas, la ausencia de estructuras de cooperación cívico-militares que aseguren la plena subordinación del poder militar al poder civil y la falta de estructuras de protección de los derechos humanos. Tales “debilidades” apuntan hacia una necesidad de reforma y de implementación de políticas públicas orientadas a subsanarlas. La nueva realidad del México interdependiente y conectado al mundo global, requiere una reforma de Estado con consideraciones para hacer frente a lo internacional y a lo nacional de manera efectiva y en ocasiones simultánea; donde y cuando ambos ámbitos no se pueden separar, como en el caso de la atención a las amenazas actuales –transnacionales e/o intermísticas– la armonización de las políticas de defensa y exterior tiene sentido. En el ámbito nacional, el ajuste estructural para acomodar a las fuerzas armadas a la nueva realidad democrática de México es un renglón pendiente. La participación en las OMP bajo el concepto aquí propuesto ofrece elementos para iniciar ambos ajustes.

Este trabajo inicia con una breve explicación de “qué es el mantenimiento de la paz” y “qué son” y “qué no son” las OMP y las controversias alrededor de su éxito y “fracaso” como instrumentos de resolución pacífica de los conflictos. La forma en que estas operaciones han evolucionado a lo largo de sus sesenta años de vida muestra la dificultad de la Comunidad Internacional para adaptar su respuesta a la cambiante naturaleza de los conflictos modernos y

⁴ United Nations Department of Peacekeeping Operations. Facts and Figures. Internet. Disponible en: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm> Último acceso: Mayo 04, 2008

para utilizar criterios consensuados para el uso de la fuerza. Las consideraciones prácticas para la implementación de las OMP y las obligaciones de los Estados Miembros para contribuir al mantenimiento y el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales se ofrecen más adelante. Le siguen una serie de lecciones aprendidas con el fin de recalcar la importancia de una preparación previa a cualquier participación activa en las OMP, ya que estas deben ser parte de la solución de los conflictos y no un problema adicional. Las motivaciones que tienen los Estados Miembros de contribuir tropas a las OMP se describen después con la intención de señalar que es práctica común y aceptable para los Estados contribuyentes, buscar con su participación, objetivos políticos nacionales a la vez que se buscan objetivos globales.

Para propósitos comparativos, este estudio incluye una tabla que resume las experiencias de las participaciones de Argentina y Japón en las OMP y los focos de atención para tomadores de decisiones en México. Esto con el fin de ilustrar dos formas diferentes de armonizar los intereses nacionales con los intereses de la comunidad global a través de patrones de involucramiento gradual y seguro. Ambos casos, de países tan diferentes a México, político-militar y económicamente, fueron seleccionados por el autor porque además muestran a las OMP como el factor clave para una transición de régimen autoritario a democracia (Argentina) y cómo una participación activa en estas operaciones puede ser compatible con una tradición pacífica por mandato Constitucional si primero se aseguran una serie de salvaguardias para tal fin (Japón).⁵ El autor considera que los casos de Argentina y Japón ofrecen una serie de elementos de juicio importantes para tomadores de decisión en México.

Un análisis comparativo de los principios básicos de las OMP (el consentimiento, la imparcialidad y el uso mínimo de la fuerza solo en defensa propia) y de la política exterior de México (la no intervención, la auto determinación y la solución pacífica de las controversias), de la forma en que se han interpretado a lo largo del tiempo, allana el camino para la definición del “Mantenimiento de la Paz Selectivo” para México y se incluye más adelante. Este estudio termina ofreciendo una serie de recomendaciones de política pública para una participación activa exitosa de México en las OMP de las Naciones Unidas.

⁵ Ambos casos se analizan a detalle en: Alfonso J. Motta-Allen, United Nations Peacekeeping Operations: México's Response to an Emerging International Security Paradigm, (Halifax, NS: Dalhousie University, Enero, 2008).

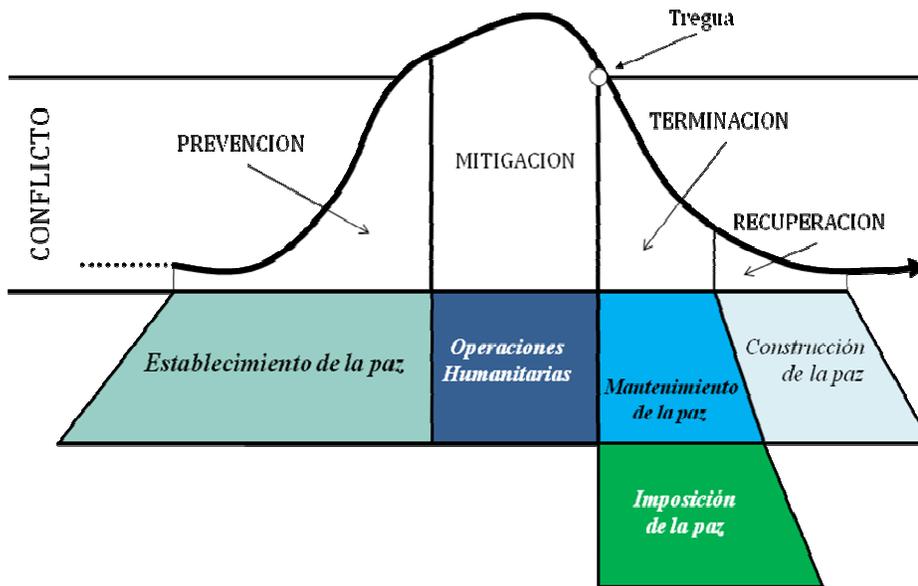
Capítulo II. El Mantenimiento de la Paz

¿Qué es el Mantenimiento de la Paz?

El Mantenimiento de la Paz es un modelo de acción que se sustenta en el sistema internacional de seguridad colectiva. Si bien no es de la exclusividad de la ONU, sí ha sido esta organización la que le ha dado un significado característico basado en un cuerpo doctrinal ampliamente reconocido y solo recientemente “oficializado”. En el mundo actual, donde la seguridad internacional se ha vuelto un tema central en las relaciones internacionales al haberse vuelto un prerrequisito para los intercambios internacionales (de cualquier índole: comercio, información, tecnología, salud, etc., todos tienen un “requisito” de seguridad que hay que llenar), la seguridad individual de los Estados se vuelve inseparable de la seguridad de la colectividad. En tal contexto, un sistema de seguridad colectiva aún tiene sentido para todos los Estados; grandes y pequeños.

En general y particularmente desde los orígenes de la Organización, los mecanismos de acción colectiva utilizados a través de la ONU incluyen la Diplomacia Preventiva, el Establecimiento de la Paz, el Mantenimiento de la Paz, la Imposición de la Paz y la Consolidación de la Paz. Tales acciones se llevan a cabo por separado o como parte de un esfuerzo continuo, dependiendo de las características del conflicto. Aún cuando en la realidad no existe una división exacta entre estos mecanismos, particularmente su aplicación en conflictos modernos, no es poco común encontrarlos referidos como separados uno del otro. Por ejemplo, el modelo confeccionado por Ken Eyre del Pearson Peacekeeping Centre de Canadá sobre el “Espectro y la Terminología del Mantenimiento de la Paz” resulta una herramienta didáctica útil para entender los diferentes mecanismos y sus respectivos momentos de implementación.

Diagrama 1: Espectro de las OMP y uso de Terminología

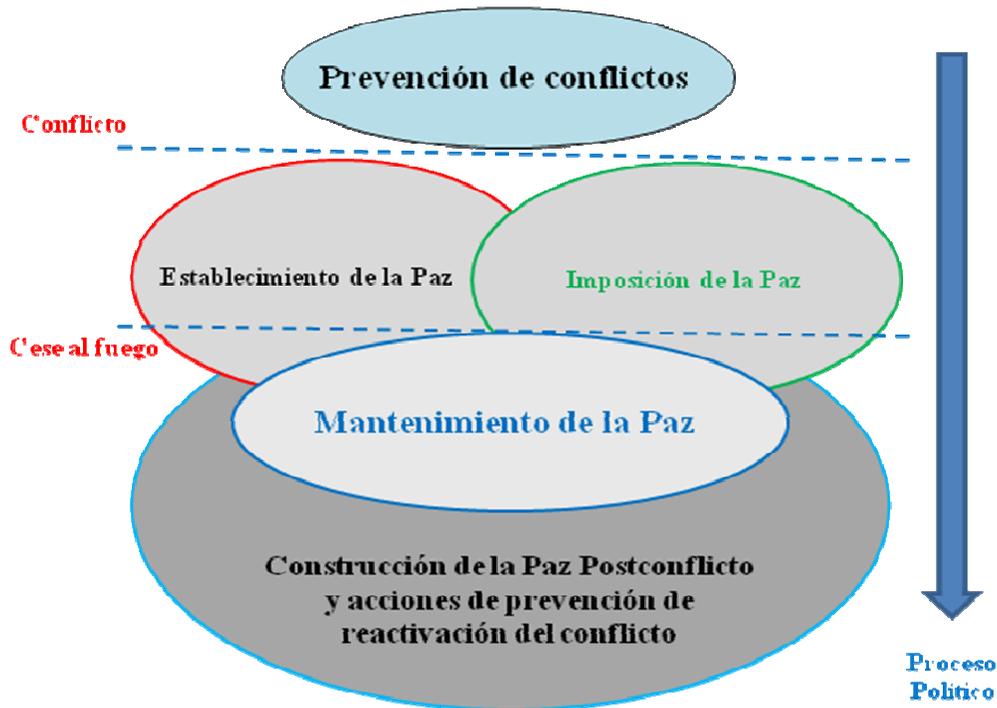


Fuente: Kenneth C. Eyre (1998).⁶

En la práctica, tal división no existe y lo que con frecuencia se encuentra en los conflictos modernos, es una serie de “áreas grises” donde algunas de las diferentes acciones de estos mecanismos se traslapan. Entender los objetivos de los diferentes mecanismos y su relación es importante para quienes estudian las OMP porque ello muestra la lógica del papel ampliado de la presencia militar, en beneficio de la solución pacífica de los conflictos, más allá de la violencia directa y hasta sus dimensiones estructural y cultural. Los mecanismos de acción colectiva rara vez se implementan en forma lineal o secuencial, y se intenta que no sea de forma aislada o independiente. Esto es porque se ha entendido que solo cuando se implementan como partes de una estrategia amplia es que se pueden atacar las causas raíces de los conflictos, con lo que se evita el resurgimiento de la violencia. Un modelo donde se pueden apreciar las áreas de traslape mismas que explican la naturaleza “multi-funcional y multi-dimensional” de las modernas OMP, lo ofrece el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP):

⁶ En Kenneth C. Eyre, “Peacekeeping at the Millennium.” *Pro Peace Paratus: An Anthology of Readings in Modern Peacekeeping*, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001). [NOTA: COLORES AGREGADOS POR EL AUTOR].

Diagrama 2: Relación entre Mecanismos de Acción Colectiva y “Áreas Grises”



Fuente: DOMP (2008)⁷

La falta de una clara división entre mecanismos, pero particularmente entre las acciones de Mantenimiento de la Paz y las de Imposición de la Paz, es quizás el punto de mayor controversia alrededor de la acción colectiva en su conjunto. El hecho que el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) con mayor frecuencia autoriza configuraciones “robustas” para las OMP modernas ha generado la percepción de que ambas son una misma cosa y por lo tanto un pretexto para la ONU para “intervenir” militarmente donde no se le llama. Sin embargo sí hay una distinción sustancial entre las OMP (aún “robustas”) y las operaciones de Imposición: “Las OMP robustas involucran el uso de la fuerza solo a nivel táctico y con el consentimiento de las autoridades anfitrionas y/o de las principales partes al conflicto; las operaciones de imposición de la paz pueden significar el uso de la fuerza a nivel estratégico o internacional, lo que

⁷ United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, (Nueva York: Naciones Unidas, Marzo de 2008), p.11. Internet. Disponible en: http://pbpu.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf Último acceso: Marzo 06, 2008.

normalmente está prohibido para los Estados Miembros de acuerdo al Artículo 2(4)⁸ de la Carta de las Naciones Unidas, a menos que lo autorice el Consejo de Seguridad.”⁹ Para implementar acciones de imposición de la paz, el CSNU no requiere del consentimiento de las partes involucradas en el conflicto y esta también es una diferencia sustancial.

Diplomacia Preventiva

La “Diplomacia Preventiva” (*Preventive Diplomacy*), también referida como acciones de “Prevención de Conflictos” (*Conflict Prevention*) se define como “la acción llevada a cabo para evitar que surjan disputas entre las partes, para evitar que las disputas entre las partes se conviertan en conflictos y para limitar la generalización de los conflictos en caso que estos ocurran”.¹⁰ Tales acciones pueden ser implementadas por diferentes órganos de la Naciones Unidas o por organizaciones regionales e incluyen normalmente medidas para crear confianza, misiones de investigación de hechos, alerta temprana, despliegue preventivo y establecimiento de zonas desmilitarizadas. Para su implementación, tales acciones requieren del consentimiento de las partes al conflicto. Cuando estas acciones fallan o son insuficientes y se desata un conflicto violento, un segundo intento para desactivarlo es a través de acciones para el Establecimiento de la Paz.

Establecimiento de la Paz

El concepto de “Establecimiento de la Paz” (*Peacemaking*) se refiere a “las acciones llevadas a cabo para lograr que las partes a un conflicto lleguen a un acuerdo, principalmente a través de medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas”.¹¹ En estos casos el Consejo de seguridad de la ONU puede actuar de *motu proprio* o por invitación de las partes al conflicto con el fin de que haga recomendaciones sobre “los procedimientos adecuados o métodos para la resolución de las disputas [(Artículo 36 de la Carta de las Naciones

⁸ Artículo 2 (4). “Los 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”, Carta de las Naciones Unidas, (San Francisco, 1945).

⁹ United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, (Nueva York: Naciones Unidas, Marzo de 2008), p.12. Internet. Disponible en: http://pbpu.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf Último acceso: Marzo 06, 2008.

¹⁰ Boutros Boutros-Ghali, An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, A/47/277-S/24111. (United Nations, 1992), p.15. Internet. Disponible en: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> Último acceso: June 06, 2005.

¹¹ Boutros-Ghali, An Agenda for Peace, p.5.

Unidas)] y, si todas las partes al conflicto lo solicitan, hacer las recomendaciones a cada una de las partes para la resolución pacífica de la disputa [(Artículo 37 de la Carta de las Naciones Unidas)].”¹² El Secretario General de la ONU puede, en casos así, solicitar la intervención de la Corte Internacional de Justicia, cuyo potencial para la resolución de disputas ha sido reconocido como muy amplio. Para su implementación, las acciones para el Establecimiento de la Paz requieren del consentimiento de las partes al conflicto.

Mantenimiento de la Paz

En su influyente trabajo “Agenda para la Paz” (también conocido como “Programa para la Paz”), el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, definió el Mantenimiento de la Paz como “el despliegue de la presencia de la ONU en el campo hasta ahora con el consentimiento de todas las partes involucradas normalmente incluyendo personal militar y/o de policía y con frecuencia también personal civil. El mantenimiento de la paz es una técnica que expande las posibilidades tanto para la prevención de conflictos como para la construcción de la paz”.¹³ En la práctica, este concepto se aplica a través de las OMP.

En 1992, Boutros-Ghali preveía ya la necesidad de interpretaciones ampliadas de los principios del mantenimiento de la paz al considerar que las OMP se implementaban “hasta ahora con el consentimiento de todas las partes involucradas”. Hoy en día se ha identificado que el consentimiento de las partes para la presencia armada es indispensable, pero se ha aceptado que dicha presencia debe jugar un papel también ampliado. Con frecuencia y con el fin de ayudar a desactivar las causas raíces de los conflictos, variadas actividades tanto de Establecimiento de la Paz, como de Construcción de la paz, se desarrollan como parte de las OMP.

La “Nueva Doctrina” del Mantenimiento de la Paz apenas publicada por la ONU en marzo de 2008 incluye una adición importante a los tres principios arriba mencionados, a saber: el “consentimiento, la imparcialidad y el uso mínimo de la fuerza solo en defensa propia y *en defensa del mandato*”.¹⁴ La autorización para los mantenedores de la paz para utilizar la fuerza para defender el mandato es la respuesta de la Comunidad Internacional a la necesidad de

¹² Boutros-Ghali, An Agenda for Peace, p.15.

¹³ Boutros Boutros-Ghali, An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, A/47/277-S/24111. (Naciones Unidas, 1992), p.45. Internet. Disponible en: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Último acceso: Febrero 10, 2008.

¹⁴ United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, (Nueva York: Naciones Unidas, Marzo de 2008). Internet. Disponible en: http://pbpu.unlb.org/Pbpu/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf Último acceso: Marzo 06, 2008.

ampliar la interpretación de los principios doctrinales para responder de manera más adecuada a la naturaleza de los conflictos actuales. En la práctica significa incorporar las lecciones aprendidas después de dolorosas experiencias de catástrofes humanas como las de Ruanda en 1994 en que cerca de un millón de personas murieron ante la mirada impotente de Cascos Azules y Srebrenica en la antigua Yugoslavia en 1995 en que más de 7,000 civiles fueron masacrados dentro de una “zona protegida” por Cascos Azules de las Naciones Unidas, entre otras.

La nueva concepción de la defensa propia debe abarcar cualquier intento de resistencia tendiente a evitar que las OMP alcancen sus objetivos tal y como han sido establecidos en el mandato emitido por el CSNU. Los contextos en que se desarrollan los conflictos modernos –y por ende donde se implementan las OMP modernas– se caracterizan por involucrar grupos antagónicos no siempre bien definidos, una tregua no muy sólidamente alcanzada y no ampliamente aceptada, un Estado soberano como teatro de operaciones y una no clara distinción entre combatientes y no combatientes. Por estas razones, el CSNU tiende ahora a emitir mandatos “robustos” para las OMP, autorizándolas a utilizar, dentro de los límites que imponen los principios normativos de estas operaciones, “todos los medios necesarios” para neutralizar cualquier intento de descarrilar los procesos políticos de paz en curso, proteger a civiles inocentes y ayudar a las autoridades locales a crear y mantener el “estado de derecho.”¹⁵

Con la autorización para usar la fuerza de manera proactiva en defensa del mandato, las OMP modernas están mejor equipadas para crear las condiciones para una paz duradera y sustentable, esto es haciendo un mejor uso de la condición de “imparcialidad” (que no de “neutralidad”) en beneficio de los procesos de paz.

Imposición de la Paz

Las acciones de “Imposición de la Paz” (*Peace Enforcement/Peace Imposition*) son el último recurso del sistema internacional de seguridad colectiva. La base legal para tales acciones la proporciona el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas: “Acción en caso de amenazas a

¹⁵ Una definición mínima de lo que es el “estado de derecho” dice que es un “Estado en el que autoridades e individuos se rigen por el Derecho, y éste incorpora los derechos y las libertades fundamentales, y es aplicado por instituciones imparciales y accesibles que generan certidumbre.” Una Definición de Estado de Derecho, (México: Centro de Investigación para el Desarrollo - CIDAC, Noviembre 02, 2002). Internet. Disponible en: www.cidac.org/vnm/pdf/informacion-edo_de_derecho.PDF Último acceso: Mayo 04, 2008

la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.¹⁶ Las facultades otorgadas por la Carta están limitadas por los propósitos y principios de la ONU y por los factores que amenazan la paz y la seguridad internacionales.

Con relación a los procesos políticos de paz, los esfuerzos de imposición son diferentes a los de las OMP no solo en relación a sus funciones, sino también a los tiempos para su implementación. En el caso del mantenimiento de la paz es importante que estas acciones no “interrumpan” el proceso del conflicto y de ahí que solo se puedan implementar después de alcanzada la tregua o el cese al fuego y de ahí también la importancia de que las OMP sean imparciales. Las acciones de imposición, por otro lado, son una medida para “detener” la violencia y aún cuando se altera con ello el proceso del conflicto, su fin es evitar los costos excesivos principalmente en términos de sufrimiento humano y de estabilidad internacional. Para implementar una Operación de Imposición de la Paz, el CSNU no necesita el consentimiento de las partes al conflicto y no son directamente conducidas por el SGNU; las Operaciones de Imposición de la Paz son operaciones de “Casos Verdes” y no de “Casos Azules”.

Construcción de la Paz

La “Construcción de la Paz” (*Peacebuilding*) tiene lugar en ambientes donde no existe violencia generalizada. No todos estos esfuerzos se desarrollan donde la ONU ha establecido su control, como es el caso de las administraciones transitorias en países que se recuperan de la guerra, y muchos se llevan a cabo sin la presencia de “Casos Azules”. En este sentido puede decirse que las acciones de construcción de la paz “incluyen una amplia gama de enfoques, procesos y etapas necesarias para hacer más sustentables las relaciones pacíficas y modos y estructuras de gobierno. La construcción de la paz incluye construir instituciones de derecho y de los derechos

¹⁶ Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Artículo 39. “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 de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

Artículo 41. “El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”.

Artículo 42. “Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”. Carta de las Naciones Unidas. (San Francisco: Naciones Unidas, 1945).

humanos así como procesos y sistemas de gobierno y de resolución de disputas. Para que los esfuerzos de construcción de la paz sean efectivos, se necesita una planeación cuidadosa y participativa, y que exista coordinación entre los varios esfuerzos y compromisos existentes entre los socios donantes y entre estos y la localidad”.¹⁷

Con frecuencia este término se encuentra relacionado con la etapa de recuperación después de un conflicto (Construcción de la Paz Postconflicto), pero cuando se toma en cuenta la característica cíclica de los conflictos y el potencial de violencia latente, la paz “antes del conflicto” como la paz “después del conflicto” pueden ser interrumpidas por un estallido de violencia. Esto significa que las acciones de Construcción de la paz postconflicto no serían necesarias si se implementaran con suficiencia este tipo de acciones antes de los conflictos. Este razonamiento confirma el argumento de que una mayor inversión en desarrollo puede evitar el estallido de “conflictos violentos”.¹⁸

Como puede apreciarse, todos estos mecanismos de acción colectiva a través de la ONU requieren diferentes capacidades para su implementación que solo provienen de la aportación de los Estados Miembros. Para la ONU, sin embargo, de todas las capacidades, las militares siguen siendo las de mayor dificultad para concentrar, ya que la Organización no cuenta con una fuerza militar propia y esta debe ser “prestada” “temporalmente” y para un fin “específico” por los Estados Miembros. La dificultad de los Estados Miembros para contribuir tropas a la ONU no es menor y varía dependiendo de lo restrictivo de los mandatos constitucionales de cada Estado. Por ello se considera que es a través de la participación militar como los Estados Miembros pueden mostrar el mayor nivel de “compromiso político” con la paz y la seguridad internacionales, además del servicio que prestan a la comunidad global.

¹⁷ Catherine Morris, “What is Peacebuilding? One Definition,” Peacemakers Trust, (2004). Internet. Disponible en: <http://www.peacemakers.ca/publications/peacebuildingdefinition.html> Ultimo acceso: Diciembre 10 de 2006.

¹⁸ Johan Galtung, Peace and Conflict Research in the Age of the Cholera: Ten Pointers to the Future of Peace Studies. Este artículo es una versión revisada de las notas del discurso ofrecido en la Conferencia General IPRA XV, Malta, Octubre 31, 1994.

Capítulo III. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

¿Qué son las OMP?

Las OMP han sido descritas de muchas formas y no existe un consenso sobre una definición específica. Sin embargo, existe una serie de elementos definatorios alrededor de estas operaciones que permiten generalizaciones al respecto. Las OMP no se mencionan de manera expresa en la Carta de las Naciones Unidas y por eso en ocasiones se piensa que la ONU carece de una base legal expresa para su implementación.¹⁹ Sin embargo, las leyes que dan vida a las OMP son las mismas que otorgan derechos y regulan las relaciones internacionales. La legalidad de las OMP se nutre de cuatro cuerpos de leyes a saber: el Derecho Público Internacional, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Constitucional (de los Estados al que pertenecen las tropas y de los Estados anfitriones, o sea donde se implementan las OMP para los casos de conflictos armados internos).²⁰ Hasta abril de 2008, la ONU ha implementado, financiado y dirigido 63 operaciones de este tipo.

Al implementarse como una forma de ayuda externa imparcial que se ofrece como salida pacífica a las partes de un conflicto armado, las OMP complementan el sistema político internacional de “auto-ayuda”. Son “el uso por Naciones Unidas de personal militar y formaciones no para combatir o jugar papeles de imposición, sino para interponerse como un mecanismo para poner fin a las hostilidades y como un separador entre fuerzas hostiles. En efecto, dicho instrumento les sirve a las partes en el conflicto como un pretexto internacionalmente constituido para dejar de combatir y como un mecanismo para mantener un cese al fuego”.²¹

Las OMP son virtualmente sinónimo de “Casos Azules” o “boinas azules” de las Naciones Unidas. Son un instrumento “pacífico”, “legal” y “legítimo” de resolución de conflictos que ha sido utilizado por la ONU por sesenta años: pacífico porque su fin último es crear un espacio ausente de violencia donde se puedan dirimir los conflictos que se desarrollan en el lugar en donde se implementan estas operaciones; legal porque las OMP se desarrollan con

¹⁹ Christopher Bellamy, *Knights in White Armour*, (London: Hutchinson, 1996), p. 85.

²⁰ *The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101*, Legal Framework for Modern Peacekeeping Operations, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p.3.

²¹ Brian Urquhart, “International Peace and Security: thoughts of the twenty anniversary of Dag Hammarskjöld’s death,” *Foreign Affairs*, (Fall 1981), p. 6.

base en principios (consentimiento, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza solo en defensa propia y en defensa del mandato) a la vez fundados en cuerpos del derecho público internacional; y legítimo porque su implementación debe ser autorizada por la Comunidad Internacional a través de su representación en el Consejo de Seguridad de la ONU, único órgano en el mundo con funciones y encargo específicos para “definir” las amenazas a, y “mantener” la paz y la seguridad internacionales.

Las OMP alargan el *momentum* existente cuando las partes a un conflicto han llegado a un acuerdo, ya sea de *motu proprio* o con ayuda de la Comunidad Internacional. En este sentido puede decirse que “las OMP son una medida para crear confianza y al proporcionar los medios a Estados o facciones que se hayan abatidos por el cansancio de la guerra pero que desconfían de sus oponentes, les permiten vivir en relativa paz y civilidad”.²² Así, con la presencia militar, las OMP crean el espacio para las negociaciones pacíficas, y con un conjunto de disciplinas civiles que son parte de las OMP modernas, establecen las condiciones mínimas para el restablecimiento del “estado de derecho”, esto es, las condiciones de orden con ley y con justicia.

Las operaciones de mantenimiento de la paz sirven para ayudar a descubrir los hechos de un conflicto, supervisar fronteras y zonas de separación una vez que se ha firmado un cese al fuego o un acuerdo de la paz; supervisar la desmovilización y desarme de excombatientes; crear y/o mantener condiciones de seguridad para el desarrollo de elecciones; y algunas veces para establecer gobiernos de transición para la construcción y/o reconstrucción de Estados.

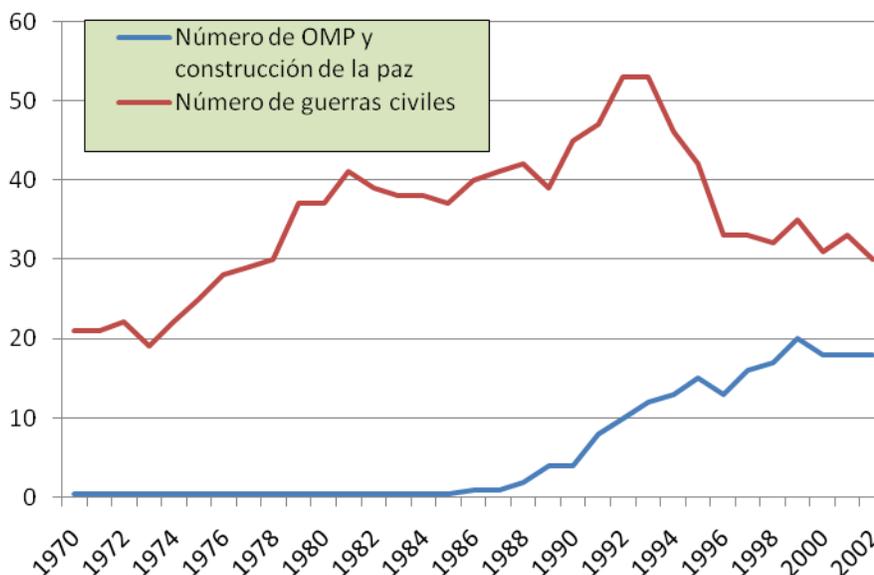
La experiencia proporcionada por la participación en numerosos conflictos ha enseñado a la ONU que una paz duradera solo es posible si, además de la violencia directa, se atienden también las dimensiones cultural y estructural de la violencia, para lo cual las modernas OMP incluyen componentes de construcción de la paz y de desarrollo. Las OMP no son iguales entre ellas. Cada misión tiene características diferentes que las hacen únicas y por lo tanto requieren de planes específicos. En realidad las OMP son muy dinámicas ya que deben ir adaptando su configuración conforme avanza el proceso político de pacificación. Por ejemplo, en los conflictos internos, las OMP inician normalmente con un esquema robusto de despliegue de fuerzas militares en tanto estas crean las condiciones de orden necesarias para que las fuerzas de policía civil hagan su parte. Cuando las condiciones de violencia generalizada han destruido los

²² William J. Durch, (Ed.), The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis, (The Henry L. Stimson Center, 1993), p. 4.

que se conoce como “estado de derecho”, las OMP deben restablecer tales condiciones y para ello se requiere que cada uno de los grupos participantes, militares y civiles, haga su trabajo.

El Reporte de la Seguridad Humana de 2005 le da el crédito a la ONU al liderar “un aumento en el activismo internacional que jugó un papel crucial en la reducción del número de conflictos violentos”.²³ No es fortuito (ver siguiente Diagrama) que mientras el número de OMP y de construcción de la paz aumentó, el número de conflictos internos disminuyó. Imperfectas como son, el mundo está mejor en gran medida a los esfuerzos de la Comunidad Internacional entre los que las OMP tienen un papel central.

Diagrama 3: Terminando Guerras Civiles y Construyendo la Paz 1970-2002



Fuente: *Uppsala University y International Peace Research Institute, Oslo.*²⁴

Ciertamente que numerosas muertes de civiles inocentes en Estados fracasados que no se pudieron evitar han puesto presión extrema sobre el CSNU para tomar acción colectiva en conflictos armados, y por eso se han tenido que implementar versiones modificadas de las OMP. Esta respuesta es lo que se conoce como las “OMP Robustas”.

²³ The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century. The Human Security Centre, (2005). Internet. Disponible en: <http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63> Ultimo acceso: Mayo 03, 2008.

²⁴ Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, “A More Secure World: Our Shared Responsibility,” (New York: Naciones Unidas, 2004), p. 33.

Lo “robusto” en las OMP se refiere en general a dos aspectos: Mandatos más amplios para reforzar el papel de mediador entre las partes al conflicto y para proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad; y un despliegue de mayor fuerza militar con Reglas para el Uso de la Fuerza, o “Reglas de Enfrentamiento” (*Rules of Engagement*) más amplias. Con ello, las OMP pueden mantener la suficiente credibilidad y libertad de acción para cumplir con el mandato establecido por el CSNU y como consecuencia aumentar su capacidad de disuasión para desalentar a las partes al conflicto a reiniciar las hostilidades; y aumentar también su capacidad para proteger a civiles inocentes como parte del mandato.

Es importante hacer notar que “proteger” civiles inocentes o “defender” el mandato necesariamente implica el uso de un cierto nivel de fuerza. Esto muestra claramente el omnipresente dilema del uso de la fuerza frente a las condiciones de mecanismo “pacífico” e “imparcial” que deben cumplir las OMP. ¿Se puede considerar “pacífico” a alguien que actúa con un garrote en la mano? o ¿se puede ser “imparcial” cuando se “protege” a civiles inocentes que necesariamente pertenecen a alguna de las facciones en conflicto? Estas son preguntas de difícil respuesta que la ONU ha buscado contestar a través de la aplicación práctica del uso de la fuerza al nivel táctico a través de herramientas político-militares como las llamadas “Reglas de Enfrentamiento”, con lo que se intenta limitar o modular el uso de la fuerza y garantizar que las OMP en su conjunto no pierdan su carácter de mecanismo “imparcial” y “pacífico”.

Tal capacidad para “modular” el uso de la fuerza con el fin de mantener el carácter “imparcial” de la operación en su conjunto, solamente es posible si se cuenta con fuerzas militares profesionales entrenadas en “el arte del mantenimiento de la paz”. Tal capacidad operativa y tal carácter estratégico son las principales diferencias entre las OMP y las intervenciones militares convencionales cuyos objetivos se centran en la neutralización de capacidades específicas de un enemigo claramente identificado.

¿Qué no son las OMP?

A pesar de ser conducidas en su mayor parte por fuerzas militares, es claro que las OMP no son intervenciones militares en el sentido tradicional del término. Esto quiere decir que las fuerzas militares o “Casos Azules” no tienen un objetivo militar tradicional, o sea, no tienen un “enemigo a vencer” ni objetivos militares que destruir. En teoría y en la práctica las OMP son sustancialmente diferentes a las intervenciones militares en numerosos sentidos. Por ejemplo, la

siguiente tabla muestra algunas de las diferencias entre el comportamiento y las habilidades que se deben desarrollar para la conducción de las OMP en comparación con operaciones militares tradicionales.

Diagrama 4: Operaciones Militares –vs– OMP
Diferencias en comportamiento mostrado y habilidades necesarias

Comportamiento Militar Tradicional	OMP
Poco contacto con civiles	Intensa interacción con civiles (control de multitudes hostiles, distribución de ayuda humanitaria a la población civil, desarme de milicias, etc.); cooperación con los componentes civiles de la misión
Se emplean habilidades militares básicas (sin contacto)	Se emplean habilidades de negociación (de contacto)
Destrucción de elementos antagónicos armados	Negociación con elementos antagónicos armados
Actitud de adversario	Actitud pacífica
Identificación del enemigo	No hay enemigo identificable; papel imparcial
Objetivo final: la victoria militar	Objetivo final: desactivar las causas del conflicto
Acciones por la fuerza	Acciones basadas en el consentimiento

Fuente: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management (2004)²⁵

Como instrumento de prevención de conflictos violentos, esto es, para evitar el estallido de la violencia dentro de un Estado, las OMP están limitadas porque no es ese su propósito. Para ello existen otros mecanismos como los mencionados en este trabajo. Para que una OMP pueda ser implementada, primero las partes al conflicto deben haber llegado a un acuerdo de detener las hostilidades, lo que se conoce como una tregua o un acuerdo de paz. Puede decirse que la tregua es el primer requisito para una OMP. Segundo, el CSNU debe autorizar la implementación de la OMP como parte de una estrategia amplia que incluye los esfuerzos de diplomacia y buenos oficios, así como medidas de construcción de la paz. Tercero la ONU debe contar con un presupuesto para tal misión y una estrategia de salida que permita no solo la utilización de los recursos, sino la transferencia de las capacidades a las autoridades locales. En el largo plazo, sin

²⁵ Wibke Hansen y otros, "Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution," (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004). Internet. Disponible en: <http://www.berghof-handbook.net> Último acceso: Febrero 10, 2008.

embargo, al implementarse las OMP indirectamente se estará “previniendo” el regreso a las hostilidades.

Las OMP no son un medio para detener las acciones violentas como parte de un conflicto, ni entre Estados ni dentro de los Estados. Cuando los hechos de violencia, o el potencial de que estos ocurran, amenazan la integridad de un número considerable de civiles inocentes o la estabilidad internacional o regional, el CSNU puede, por razones humanitarias o de seguridad internacional y en condiciones de excepción, autorizar una operación de imposición bajo el sustento legal del Capítulo VII de la Carta.

Es claro entonces que las OMP no pueden ser solamente conducidas por fuerzas militares y que estas necesitan de otras disciplinas para alcanzar el objetivo común que es crear las condiciones para que tenga lugar un proceso de pacificación y la vuelta a un estado de normalidad sustentable.

Evolución

A lo largo de sus ya sesenta años, las OMP han evolucionado para intentar cubrir las demandas de los conflictos modernos; conflictos que se desarrollan en un mundo que experimenta cambios substantivos de alcance global y que obliga a replantear principios tradicionales bajo interpretaciones amplias y pragmáticas. Originalmente imaginadas como un instrumento militar implementado para prevenir que dos Estados en guerra reiniciaran acciones hostiles, las OMP han evolucionado en operaciones multifuncionales, multidimensionales, donde el militar es solo uno más de sus componentes. Tal evolución, sin embargo, no ha sido programada ni es parte de plan alguno, sino el resultado de la necesidad de actuar ante las amenazas a la paz y el orden establecido. Esta realidad alimenta la dificultad para identificar un patrón de transformación porque es claro que las actuales son sustancialmente diferentes a las primeras OMP.

En este sentido es común encontrar diferentes clasificaciones de las OMP con base a criterios diversos. Por ejemplo, bajo un criterio cronológico las OMP han sido clasificadas en OMP de inicio (1947-1956), OMP de periodo asertivo(1956-1974), OMP de periodo durmiente (1974-1987), OMP de renacimiento (1988-1991), OMP de periodo de expansión (1992), OMP de periodo de crisis (1992-1993) y OMP de periodo de contracción (1994-1995).²⁶ Bajo el mismo

²⁶ Stephen M. Hill y Shahin P. Malik, “Peacekeeping and the United Nations,” *Issues in International Security*, (Series Editor: Stuart Croft. Darmouth. Brookfield, VT 1996).

criterio cronológico se puede encontrar que estas operaciones se clasifican en OMP de Guerra Fría (1947-1989) y OMP de 2ª Generación (1989 en adelante).²⁷ Otro criterio de clasificación es si las OMP se implementan en conflictos entre Estados o dentro de un Estado, y así encontramos que hay OMP de 1ª Generación o Tradicionales, de 2ª Generación o No Naciones Unidas, de 3ª Generación o Expandidas, de 4ª Generación o de Imposición, de 5ª Generación o de Restablecimiento de la Paz y de 6ª Generación o de Restablecimiento Multinacional de la Paz.²⁸

También es común encontrar diferentes términos relacionados con la transformación de las OMP o utilizados para referirse a estas y a operaciones similares, tales como: OMP de “Capítulo VI” (*Chapter VI Peacekeeping*),²⁹ OMP Multidimensional (*Multidimensional Peacekeeping*),³⁰ Operaciones de Apoyo a la Paz (*Peace Support Operations*),³¹ OMP Agravadas (*Aggravated Peacekeeping*),³² Operaciones de Restablecimiento de la Paz y Manejo de Conflictos (*Peace Restoration and Conflict Management Operations*),³³ Operaciones no combativas (*Operations Other than War*),³⁴ Operaciones de Apoyo a la Paz (*Peace Support Operations*),³⁵ OMP amplias (*Wider Peacekeeping*),³⁶ entre otros.

Puede apreciarse que no existe un consenso sobre los conceptos y criterios que se deben utilizar para distinguir la transformación que han sufrido las OMP y esto ha afectado también el desarrollo de una doctrina de las Naciones Unidas en este campo.³⁷ Las primeras OMP, que fueron conducidas solamente por diplomáticos y militares actuando como mediadores y observadores, se implementaron en conflictos armados entre Estados soberanos y en el contexto de la Guerra Fría, y las actuales OMP se desarrollan con frecuencia dentro de un Estado y

²⁷ United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-Keeping*, (New York, 1996).

²⁸ Ramesh Thakur y Albert Schnabel (Eds.), *United Nations Peacekeeping: ad hoc Missions, Permanent Engagements*, (The United Nations University, Tokyo, 2001).

²⁹ Política de la Administración Clinton sobre OMP, PDD-25.

³⁰ William J. Durch, (Ed.), *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s*, (New York: St. Martin's Press, 1996).

³¹ John Mackinlay, *A Guide to Peace Support Operations*, (Providence, RI: Thomas J. Watson Institute for International Studies, 1996).

³² U.S. Department of Defense Joint Publication 3-0.

³³ Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

³⁴ US Army Combined Arms Command. Center for Army Lessons Learned.

³⁵ Indar Rikhye, *The Politics and Practice of United Nations Peacekeeping: Past, Present and Future*, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2000).

³⁶ HMSO. *The Army Field Manual Vol. 5. "Operations Other Than War. Part 2. Wider Peacekeeping*, (1995).

³⁷ Indar Rikhye, *The Politics and Practice of United Nations Peacekeeping: Past, Present and Future*, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2000), p. 97

cuentan con la participación de numerosas disciplinas.

En seis décadas, el mundo sufrió cambios dramáticos y lo mismo pasó con las OMP; se volvieron más complejas, más peligrosas y más numerosas. Tal complejidad y peligrosidad ha creado la demanda de una nueva generación de soldados y de una nueva forma de desarrollar las misiones y de ahí la necesidad de contar con un entrenamiento profesional especializado para las OMP. Ningún ejercicio puede ser más ilustrativo acerca de la evolución de las OMP que el que ofrece Patricia Fortier.³⁸ Esta autora utiliza el monumento a las OMP en Ottawa,³⁹ erigido como un símbolo de la participación canadiense en estas operaciones. Este monumento representa el modelo Clásico o Tradicional de las OMP, esto es, las OMP de la Guerra Fría. Fortier explica que “un observador militar, apoyado por otros militares, está parado sobre un pedestal mirando hacia la Colina del Parlamento (*Parliament Hill*) y representa la línea de la tregua. La necesidad de una constante negociación, el peligro inherente y el valor de plantarse entre dos facciones antagónicas son evidentes”. Patricia Fortier se pregunta después ¿cómo sería un monumento a las OMP de la Posguerra Fría? Y explica: “Primero, sobre la plataforma habría una multitud. El observador solitario estaría acompañado por pilotos de combate, tropas, policías, doctores y enfermeras, ingenieros, diplomáticos, especialistas forenses, especialistas electorales y en derechos humanos, guardias carcelarios, oficiales de aduanas, trabajadores humanitarios, jueces, abogados y especialistas en planeación urbana (entre otros). Para aumentar la potencial confusión, el militar estaría jugando todos o muchos de estos papeles y viceversa. No habría una clara división entre las partes antagónicas y tal vez ni siquiera un cese al fuego. Habría, sin embargo, espacios vacíos en el monumento esparcidos en lugares no muy convenientes y en donde habría letreros indicando “esperando apoyo logístico” o “ya se solicitaron policías civiles”. Una taza metálica estaría permanentemente fija en la base con una educada, aunque desesperada, petición de donar a la buena causa”.⁴⁰

Actualmente, la ONU conduce y administra 20 operaciones de la paz en diez husos

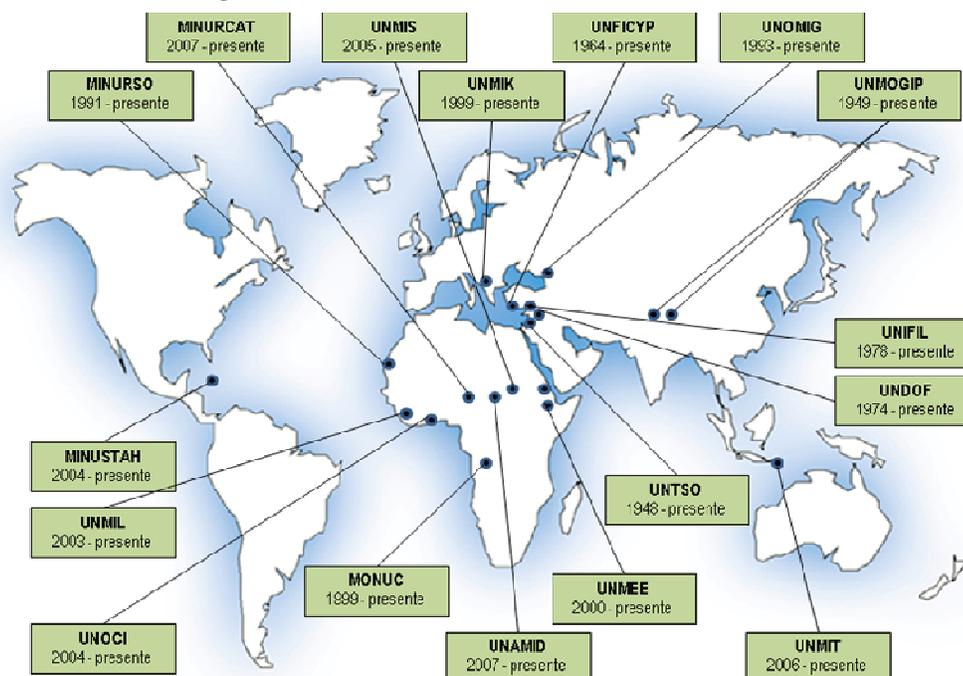
³⁸ Patricia Fortier, “The Evolution of Peacekeeping.” En Rob McRae and Don Hubert (Eds). Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace, (Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2001), p. 41.

³⁹ El Monumento a las OMP se encuentra en la ciudad de Ottawa, Ontario, Canadá y está situado frente a la Colina del Parlamento en la calle Sussex Drive, esquina con St-Patrick. El Monumento fue diseñado por el escultor Jack Harman, el planeador urbano Richard Henriquez y la arquitecta Cornelia Oberlander. Esta obra, que se compone de tres “Casco Azul”, dos hombres y una mujer, colocados sobre bloques de piedra de filosas aristas simbolizando escombros de guerra, fue develado el 8 de octubre de 1992 y se titula “Reconciliación”.

⁴⁰ Patricia Fortier, “The Evolution of Peacekeeping.” In Rob McRae and Don Hubert (Eds). Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace, (Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2001), p. 41.

horarios diferentes, de las cuales 17 son OMP que emplean a más de 88,416 elementos, entre personal de tropa, de policía civil y observadores militares. El siguiente diagrama muestra la distribución geográfica de las actuales OMP con la indicación del año en que dieron inicio.

Diagrama 5: OMP en Curso en abril de 2008



Fuente: Autor (2008) con información del DOMP.

¿Cuáles son los mayores retos de las OMP?

El debate sobre estas operaciones se centra básicamente en dos aspectos: el primero es en relación con los límites legales de su implementación y el uso de la fuerza y el segundo, sobre el apoyo político y financiero de la Comunidad Internacional a través de la organización.

Al nivel del CSNU, el reto es lograr la legitimidad para la implementación de una OMP sin violar la soberanía de los Estados en que desarrollan los conflictos armados, mientras que al nivel táctico el mayor reto es definir con precisión la mínima fuerza que se debe emplear sin que se afecte el curso natural de las negociaciones de la paz, esto es, sin que se pierda el carácter imparcial de la operación. La dificultad más grande de estas operaciones es racionalizar el uso de la fuerza, incluyendo la amenaza del uso de la fuerza, porque ésta es una navaja de dos filos que por un lado puede desanimar acciones hostiles en contra del personal de Cascos Azules cuando

muestran fuerza y decisión, y por otro puede producir el repudio de la población local, la misma que se supone deben proteger, con lo que afectan la legitimidad de la operación.

La amenaza del uso de la fuerza sólo funciona cuando ésta es creíble y sólo es creíble si se combinan capacidad y compromiso. Lograr la sensibilidad suficiente para emplear solo la cantidad exacta de fuerza es la meta de todo Comandante de la Fuerza en cualquier OMP y es la principal justificación para un entrenamiento profesional previo.

Las críticas al empleo de las OMP por la ONU normalmente van de la mano de las debilidades de la Organización misma: proclividad a la manipulación por parte de las Grandes Potencias y dificultad para discernir entre el interés altruista de velar por el bienestar de la comunidad global y el interés egoísta nacional de los Estados contribuyentes. Entre este último se encuentran por ejemplo la hipocresía de algunos de los principales países productores de armas que se encuentran también entre los mayores contribuyentes a las OMP, y el interés de países que buscan obtener un beneficio económico de su participación,⁴¹ entre otros.

¿Qué elementos son clave para el éxito de las OMP?

La experiencia adquirida a través de los sesenta años de implementación de las OMP ha enseñado que se debe poner especial atención a ciertos aspectos clave de las operaciones y los entornos en que se desarrollan. El proceso de negociación y el compromiso político manifestado especialmente a través del financiamiento para cada OMP son elementos clave para el éxito de la misión. Los aspectos para mantener el carácter imparcial de las operaciones y entrelazar las diferentes disciplinas, civiles y militares, que participan en las OMP modernas, como el financiamiento, la coordinación cívico-militar, la participación de la mujer en la solución de los conflictos, las estructuras de comando y control y el papel de los medios de comunicación, también se encuentran entre los aspectos clave para el éxito de las OMP.

¿Cuánto cuestan las OMP y quién paga por estas?

El mecanismo de financiamiento de las OMP no está libre de problemas ya que el proceso es altamente político y afecta directamente al éxito de las misiones. El presupuesto para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*Peacekeeping Operations Budget*) es uno de los cuatro

⁴¹ Kgomotso Monnakgotla, "The Naked Face of UN Peacekeeping: Noble Crusade or National Self-interest," *African Security Review*, 5, 5 (Sudáfrica, 1996). Internet. Disponible en: <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/5No5/Monnakgotla.html> Último acceso: Mayo 02, 2008

presupuestos del Sistema de las Naciones Unidas. Los otros tres son: el Presupuesto Regular, el de Agencias Especializadas y el de Programas Voluntarios. El presupuesto aprobado para OMP para el periodo 2005-2006 fue de aproximadamente \$5,066,000 millones de dólares, lo que representó un importante incremento en relación al año 2002 que fue de 2,600,000 millones.⁴²

El Presupuesto Regular se integra con las contribuciones de los Estados Miembros con base en una Escala de Aportaciones (*Scale of Assessments*).⁴³ En el caso del presupuesto para OMP, es el Quinto Comité (Administrativo y Presupuestario) el órgano que lo establece para el periodo de Julio a Junio de cada año, haciendo ajustes necesarios durante ese tiempo. Las aportaciones de cada miembro se establecen de acuerdo también a la Escala de Aportaciones del Presupuesto Regular, pero los Miembros Permanentes del CSNU, que son quienes aprueban todas las OMP, deben pagar cuotas adicionales y los Estados pobres reciben un descuento. Es a través de este presupuesto que se financian todas las OMP.⁴⁴

La Escala tiene diez niveles de aportaciones y parámetros a los que se asignan los Estados Miembros de acuerdo a su Producto Interno Bruto Per Cápita, correspondiendo el Nivel A a los P5 y el Nivel J a los países menos desarrollados. Este sistema de niveles facilita los descuentos de manera automática y ayuda a predecir cambios entre las diferentes categorías y se dice que es más justo para quienes tienen menos. Las tasas de descuento van desde cero para el Nivel A, hasta 90% para el Nivel J. Este sistema, sin embargo, muestra discrepancia para los países cuya distribución de la riqueza es inequitativa. Por ejemplo, según la escala, México, que es considerado una Potencia Media en términos económicos, se encuentra en el Nivel I junto con Guatemala, El Salvador y Nicaragua cuyo PIB es mucho menor pero con quienes comparte ingresos per cápita similares.

A pesar que el presupuesto para las OMP está separado de los otros presupuestos de la ONU, fondos del primero han sido utilizados para cubrir faltantes de los segundos.⁴⁵ Esta situación, provocada por el retraso en los pagos de las aportaciones, solo ha transportado los

⁴² Jens Whinter Andersen, UN Peacekeeping Operations. Lessons Learned and a Vision for the Future, "Presentation," (Inter-American Defense College, January 15, 2008).

⁴³ Resolution A/RES/55/235 Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses of United Nations Peacekeeping Operations, (United Nations General Assembly). Internet. Disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/573/25/PDF/N0057325.pdf?OpenElement> Ultimo acceso: Noviembre 29, 2006.

⁴⁴ UN Peacekeeping Operations Budget, (Global Policy Forum). Internet. Disponible en: <http://globalpolicy.org/finance/tables/inxpckp.htm> Ultimo acceso: Febrero 10, 2008.

⁴⁵ Money Talks: the Funding Crisis at the UN, World Federalists of Canada. (Global Policy Forum). Internet. Disponible en: <http://www.globalpolicy.org/finance/docs/wfedcan.htm> Ultimo acceso: Febrero 10, 2008.

problemas financieros de la Organización a los mantenedores de la paz en las misiones, que con frecuencia carecen de lo necesario para el desempeño de sus funciones.

Los Estados que contribuyen tropas a las OMP deben pagar los salarios a su personal. La ONU les reembolsa una cantidad fija de \$1,000 dólares por individuo cada mes. En el caso de aportaciones en equipo especial, los Estados deben hacer sus propios acuerdos con la ONU. Sin embargo, los reembolsos son con frecuencia diferidos debido a falta de liquidez en la Organización y dado que la mayoría de las tropas previenen de países en desarrollo, tal situación representa una carga adicional y es una causa de desaliento para quienes quieren participar. Con todo, tal retribución significa una fuente vital para pagar a sus tropas. Al personal de policía civil y otros especialistas civiles se les paga del presupuesto para la OMP específica en la que laboran.

Un problema adicional del presupuesto para financiar las OMP es que los Estados se retrasan en sus aportaciones. Algunas ocasiones lo hacen por razones políticas, como cuando objetan la implementación de alguna OMP en particular o simplemente como instrumento de presión al nivel de la ONU. Cada misión es financiada de manera separada y cada una tiene su propio año fiscal que inicia en el momento en que se autoriza su mandato. Esto quiere decir que con frecuencia se pide a los Estados Miembros que hagan aportaciones en momentos inesperados para sus propios ciclos presupuestarios, lo que complica grandemente el proceso de financiamiento para las OMP.⁴⁶

Hasta diciembre de 2005, cerca de tres mil millones de dólares se debían al Presupuesto para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.⁴⁷ La ONU ha estado en situación deficitaria por largo tiempo a pesar que cumplir con las aportaciones es una obligación de tratado internacional.⁴⁸ Sin embargo, varios Estados no cumplen con la ley y aún y cuando la Carta de

⁴⁶ The Financial Costs of Peacekeeping, (United Nations Association). Internet. Disponible en: <http://www.una-uk.org/UN&C/costs.html> Ultimo acceso: Octubre 04, 2004.

⁴⁷ Peacekeeping Operations Expenditure vs Payment Arrears of Member States 1975-2005, (Global Policy Forum). Internet. Disponible en: <http://globalpolicy.org/finance/tables/pko/expendarrears.htm> Ultimo Acceso: Febrero 10, 2008.

⁴⁸ El tema de la obligatoriedad de las contribuciones a la ONU es un debate abierto y de diferentes niveles de sensibilidad en cada país. Ver por ejemplo Cliff Kincaid, "The United States Debt: Who Owes Whom?" Cato Policy Analysis, 304, (April 23, 1998). Internet. Disponible en: <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-304.html> Ultimo acceso: Febrero 10, 2008.

las Naciones Unidas incluye previsiones para penalizar a los morosos,⁴⁹ tales medidas no se aplican y no son efectivas.⁵⁰

Es necesario que los Estados Miembros busquen con mayor entusiasmo la manera de resolver el problema crónico de falta de recursos para la ONU y despolitizar su sistema de recaudación. Se han explorado métodos alternativos de recaudación basados en “actividades que se benefician del orden internacional pacífico que la ONU trata de mantener, y por lo tanto las actividades como el transporte de pasajeros y de carga, las comunicaciones y las transacciones internacionales, serían candidatos obvios”.⁵¹ Como se aprecia, esta es un área que merece mayor atención e investigación para que la ONU pueda seguir incrementando su capacidad para cumplir con su función primordial en favor de la paz y la seguridad internacionales, con mecanismos de cooperación incluyentes y enfoques amplios que atiendan las raíces de los conflictos armados.

Cooperación Cívico-Militar

La cooperación entre organizaciones civiles y militares es un área de creciente interés. El papel tradicional de las fuerzas armadas – usar la fuerza coercitiva contra un enemigo – no aplica en las OMP donde no existe un “enemigo” y por lo tanto, el uso de la fuerza coercitiva adquiere connotaciones diferentes en cuyo caso se requiere mayor sensibilidad en su uso. En ambientes complejos donde varios componentes civiles y militares siguen objetivos similares a largo plazo, la necesidad de coordinación es evidente. Los conflictos armados modernos son un reto para la noción de que los ejércitos son entes autosuficientes; “por entrenamiento, equipo y actitud, el mayor y más sofisticado ejército de la historia mundial es incapaz de pelear verdaderas guerras

⁴⁹ El artículo 19 de la Carta de las Naciones Unidas establece que “El Miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización, no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos. La Asamblea General podrá, sin embargo, permitir que dicho Miembro vote si llegare a la conclusión de que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de dicho Miembro.” Carta de las Naciones Unidas, (San Francisco: Naciones Unidas, 1945).

⁵⁰ El problema del incumplimiento con los pagos puede remontarse hasta el origen mismo del mantenimiento de la paz. En 1956, la Unión Soviética, apoyada por varios países árabes se negó a pagar por la operación UNEF, considerada la primera OMP y que fue implementada para resolver la Crisis del Canal de Suez. La ONU estudió la posibilidad de hacer cumplir el Artículo 19 de la Carta sin éxito ya que la URSS amenazó con abandonar la Organización. La misma situación ocurrió de Nuevo con la OMP implementada en el Congo. “La incapacidad de hacer cumplir el Artículo 19 por el miedo a la renuncia de Estados clave demostró la falta de voluntad y de resolución para mantener el espíritu y la letra de la Carta. Por esa razón los Estados Miembros pueden dejar de pagar sin ningún temor a las consecuencias”. Money Talks: the Funding Crisis at the UN, World Federalists of Canada. (Global Policy Forum). Internet. Disponible en: <http://www.globalpolicy.org/finance/docs/wfedcan.htm>. Último acceso: Octubre 17, 2004.

⁵¹ Money Talks: the Funding Crisis at the UN, World Federalists of Canada. (Global Policy Forum). Internet. Disponible en: <http://www.globalpolicy.org/finance/docs/wfedcan.htm>. Último acceso: Octubre 17, 2004.

modernas”.⁵² Varios factores explican esta afirmación, entre los que se pueden mencionar el hecho que los conflictos modernos con frecuencia involucran Estados debilitados o colapsados y se vuelve extremadamente difícil desescalar tales conflictos debido al gran número de factores que esto involucra. Por eso, estudiosos de los conflictos armados han ligado las OMP con la teoría de resolución de conflictos y han hecho un llamado para que estas operaciones amplíen sus objetivos más allá de la práctica de separar beligerantes.⁵³

La amplia gama de componentes de una OMP se puede separar en dos “culturas” diferentes entre las que tradicionalmente ha existido poco entendimiento y comunicación: la civil y la militar. Por todo ello, las OMP deben buscar construir fuertes nexos entre componentes civiles y militares, para lo cual es importante que estos componentes lleguen con mente abierta para aceptar nuevas formas de cooperación.

Un primer paso para una coordinación y cooperación efectiva es el reconocimiento mutuo de las diferencias de culturas y lenguajes que a veces son incompatibles. Algunas diferencias entre civiles y militares son obvias, como las bases de financiamiento, los mandatos, el territorio exclusivo de trabajo, las personalidades, la experiencia y los recursos para su despliegue. Tales diferencias generan a veces tensiones entre ambos grupos que los llevan a chocar entre ellos.⁵⁴ Las más sobresalientes de las diferencias entre civiles y militares son las siguientes:

Tabla 1: Diferencias entre las Culturas Civil y Militar

Militares	Civiles
Rigidez	Docilidad
Estructurada	Plana
Jerárquica	Basada en consensos
Autoritaria	Altamente descentralizada
Ordenada	No convencional
Imparcial	Independientes, Neutrales (algo)
Poca comprensión de los civil	Poco entendimiento de lo militar
Territorio exclusivo	Territorio exclusive

⁵² John Raiston Saul, “The Doubter’s Companion: A Dictionary of Aggressive Common Sense,” *Penguin Books*, (1995), 318-319. Citado en “*The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101*, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p.3.

⁵³ David M. Last, “Winning the Peace.” En *The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101*, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p.15.

⁵⁴ David T. Lightburn, “Civil-Military Co-Operation,” “Ass Pass on the Seas...” *The Peacekeeping Dimension of Maritime Operations. Civil-Military Cooperation. Précis C16-2001*, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 1.

Fuente: David T. Lightburn (2001).

La ONU se refiere a los mecanismos de coordinación cívico-militar como UN CMcoord; otros Estados como Canadá utilizan el término CIMIC (*Civil-Military Cooperation*) y los Estados Unidos los de CMO (*Civil-Military Operations*) y CA (*Civil Affairs*). La diferencia básica entre estos conceptos y los de la ONU es que el componente militar en las OMP está bajo control civil a través de la figura del RESG. Para la ONU, UN CMcoord es “un sistema de interacción que involucra intercambio de información, negociación, apoyo mutuo y planeamiento a todos los niveles entre elementos militares y organizaciones humanitarias, de desarrollo o la población civil local, para alcanzar los respectivos objetivos”.⁵⁵

La coordinación y cooperación entre componentes civiles y militares no es el producto de una moda pasajera o de planes caprichosos en el seno del CSNU. Más bien, es el producto de una identificada interdependencia entre estos componentes en una OMP: ningún componente puede alcanzar sus objetivos de manera individual si el resto no ha hecho lo propio. Por ejemplo, si el componente militar no logra establecer las condiciones de seguridad para que exista “orden con ley”, el componente de policía civil no podrá ser desplegado para iniciar sus funciones y así el resto de los componentes. Los siempre escasos recursos obligan a los responsables de las OMP a optimizar el uso de los mismos. Sin coordinación entre organizaciones y agencias de atención humanitaria, por ejemplo, no se podrán atender algunos sectores de la población mientras que en otros se duplicará tal atención. Por último, el combinar esfuerzos facilita el logro de los objetivos. Esto aplica principalmente a las áreas de gran especialización como Inteligencia y logística. Entonces, para resumir, la coordinación y cooperación cívico-militar debe basarse en tres principios: interdependencia, evitar la duplicidad y combinar esfuerzos.⁵⁶

Otras dificultades surgen en el campo cuando se intenta coordinar a las agencias y organizaciones que trabajan en un área donde se desarrolla una OMP, particularmente las numerosas ONG. Coordinar a estas organizaciones que se han multiplicado de manera

⁵⁵ United Nations Department of Peacekeeping Operations. “Training.” Internet. Disponible en: <http://www.un.org/depts/dpko/training/SGTM%20v%201.1/B-%20Training%20Material/C-%20UN%20Issues/10%20%20UN%20Civil-Military%20Coordination.doc> Último acceso: Junio 20, 2005.

⁵⁶ “General Guidance for Interaction between UN Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq.” (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). Internet. Disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID/59218944e7ee840485256d2500516cf0> Último acceso: Junio 20, 2005.

impresionante en los últimos años, pasando de 584 en 1990 a más de 22,000 en 1998, cada una con su propia agenda, es simplemente un labor titánica. Uno de los aspectos que separa a las ONG de las agencias de gobierno y de la ONU es que no tienen una autoridad que las controle. Mientras algunas de ellas consideran que deben mantener su distancia del componente militar y hasta de las organizaciones nacionales e internacionales de su propio campo con el fin de evitar ser “arrastradas” a cuestiones políticas y poder garantizar así su neutralidad,⁵⁷ otras en el sentido opuesto ven al componente militar como “reserva” de mano de obra, lo que en ocasiones crea dependencias no deseadas.

UN CMcoord puede ser la nueva disciplina que enseñe tanto a civiles como a militares a tratarse entre ellos en beneficio de un objetivo final común. Lo primero es aceptar que el problema existe, lo que siempre es difícil cuando ni siquiera se acepta que existen diferencias, para enfocarse después a la solución. El problema de la cooperación entre civiles y militares en las OMP es grande, si se toma en cuenta que la mayoría de las fuerzas armadas que participan en estas operaciones no han desarrollado capacidades UN CMcoord. Por parte de organizaciones civiles, también es importante avanzar tales capacidades. Al momento existen varias propuestas para mejorar dicha cooperación, entre las que destacan la de aceptar que las diferencias culturales existen y trabajar con ellas; reducir las tensiones sobre el “terreno exclusivo” de aplicación de cada campo; mejor entendimiento y cooperación en tiempos de la paz a través de más y mejores estructuras cívico-militares, entrenamiento, ejercicios, intercambios, etc.; intercambio de información, conceptos operativos y planeamiento previos al despliegue; desarrollo de medidas prácticas para mejorar la cooperación y coordinación durante las operaciones; mayores esfuerzos nacionales para aumentar capacidades UN CMcoord; y ajustar conceptos operativos clave.⁵⁸

Mujeres en las OMP

El 31 de octubre de 2000, el CSNU adoptó la Resolución 1325 en la que pide a los Estados Miembros “asegurar una mayor representación de la mujer en los niveles de toma de decisiones

⁵⁷ “Interagency Cooperation in Peacekeeping Operations,” Conference Report, (U.S. Army Command and General Staff College, 1994). En Kenneth C. Eyre, “Peacekeeping at the Millennium.” Pro Peace Paratus: An Anthology of Readings in Modern Peacekeeping, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 171.

⁵⁸ David T. Lightburn, Civil-Military Co-Operation. “Ass Pass on the Seas...” The Peacekeeping Dimension of Maritime Operations. Civil-Military Cooperation. Précis C16-2001, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 5.

en las instituciones nacionales, regionales e internacionales, así como en mecanismos para la prevención, el manejo y la resolución de conflictos”.⁵⁹

La Resolución 1325 documenta la primera vez en la historia de la ONU en que el Consejo de Seguridad toma una decisión formal sobre un tema de género y con ello resume el debate en curso sobre el papel de la mujer en las OMP. Se puede decir con seguridad que este documento es el parteaguas para identificar la dimensión de género en las operaciones de mantenimiento de la paz y de construcción de la paz. Por otro lado pero coincidiendo en el tiempo, el Fondo de Desarrollo para la Mujer (UNIFEM) considera cinco aspectos centrales para definir la dimensión de género en estas operaciones: “Entender el impacto de los conflictos armados en mujeres adultas y jóvenes; mejorar la protección y ayuda para la mujer; apoyar la participación de la mujer en los procesos de la paz; incluir la perspectiva de género en las iniciativas intergubernamentales de la paz y de seguridad; y asegurar la justicia de género en las acciones de construcción de la paz postconflicto”.⁶⁰

La Resolución 1325 se apoya en la Declaración de 1999 de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia para Introducir la Perspectiva de Género en las Operaciones de la paz, también conocida como la “Declaración de Windhoek”. Esta declaración apoya la idea de que “para asegurar la efectividad de las operaciones de la paz, los principios de igualdad de género deben permear a toda la misión y a todos los niveles, con el fin de asegurar la participación de la mujer y del hombre como socios y beneficiarios iguales en todos los aspectos del proceso de la paz – desde el mantenimiento de la paz, la reconciliación y la construcción de la paz, hasta una situación de desarrollo político, económico y social del país”.⁶¹

Sin embargo, la integración de la mujer a las fuerzas armadas ha encontrado una fuerte resistencia y muy poco apoyo. Por un lado, las mujeres, se dice, “no son buenos soldados porque son débiles física y emocionalmente”.⁶² No obstante, los avances tecnológicos han erosionado el argumento físico aunque hay que aceptar que el emocional se mantiene para situaciones de

⁵⁹ United Nations Security Council Resolution S/RES/1325, on Women and Peace and Security, (United Nations, 2000). Internet. Disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement> Último acceso: Febrero 10, 2008.

⁶⁰ United Nations Development Fund for Women. Internet. Disponible en: http://www.unifem.undp.org/about_us/ataglance.html. Último acceso: Febrero 10, 2008.

⁶¹ United Nations Development Fund for Women. Windhoek Declaration. Windhoek, Namibia 2000. Internet. Disponible en: <http://www.unifem.undp.org/unseccouncil/windhoek.html>. Último acceso: Febrero 10, 2008.

⁶² Gerard J. DeGroot, “A Few Good Women: Gender Stereotypes, the Military and Peacekeeping.” En Louise Olsson y Torunn L. Tryggstad, (Eds.), Women and International Peacekeeping, (Frank Cass, London 2001), p. 23.

combate, que no es el caso de las OMP. La mujer, también se dice, está genéticamente programada para dar vida, no para quitarla. Sin embargo, las modernas OMP necesitan soldados capaces de desempeñar funciones diferentes a las tradicionales, que incluyen cualidades más conciliatorias, pacientes y humanitarias. Las últimas operaciones de mantenimiento de la paz han llevado a apreciar las cualidades atribuidas a las mujeres cuando se ha requerido asegurar la aceptación de la misión por parte de la población local, esto es, asegurar la legitimidad que es un factor clave para el éxito de las OMP. Tal reconocimiento sugiere que las futuras OMP “bien pueden necesitar mujeres por las mismas razones que han sido rechazadas en el pasado”.⁶³

La participación 50/50 mujer/hombre en las OMP también encuentra una serie de problemas.⁶⁴ Solo unos cuantos países pueden aportar mujeres bien entrenadas y aún éstos están lejos de alcanzar tal proporción. Canadá por ejemplo es uno de esos pocos países y la mujer representa el 12 por ciento de sus fuerzas armadas; en las OMP, la participación de la mujer canadiense es aún mucho menor.⁶⁵ Las OMP Modernas han visto muy poco avance en el rubro de igualdad de género aunque el llamado del Secretario General para mejorar este aspecto sigue vigente. Es importante notar que este llamado y los esfuerzos de grupos de apoyo buscan hacer justicia a la mitad de la población mundial y mejorar las cualidades de y la calidad de la función del mantenimiento de la paz que, aunque en su mayoría desarrollada por soldados, no es el tradicional papel de estos el que se requiere que desempeñen de manera óptima en las OMP. Con todo esto, mientras que el personal civil de las Naciones Unidas en las OMP ha aumentado, el porcentaje de mujeres militares desplegadas se mantiene bajo⁶⁶ y por eso es importante que quienes planean participar en las OMP aseguren un mejor papel incluyendo mayores porcentajes de mujeres en las filas de sus fuerzas armadas. La perspectiva de género y de manera especial la participación de la mujer en las OMP es un tema que demanda mayor investigación y esfuerzos por parte de la Comunidad Internacional.

⁶³ DeGroot, “A Few Good Women: Gender Stereotypes, the Military and Peacekeeping,” p. 37.

⁶⁴ Ver Gayle Kirshenbaum, “In UN Peacekeeping, Women are an Untapped Resource,” *Ms. Magazine*, January/February 1997, Vol. 11, No. 4, (Beverly Hills, CA: 1997).

⁶⁵ Gerard J. DeGroot, “A Few Good Women: Gender Stereotypes, the Military and Peacekeeping.” En Louise Olsson and Torunn L. Tryggestad, (Eds.), *Women and International Peacekeeping*, (Frank Cass, London 2001), p. 37.

⁶⁶ Judith Hicks Stiehm, “Women and Peacemaking: Gender Balance and Mainstream.” En Louise Olsson and Torunn L. Tryggestad, (Eds.), *Women and International Peacekeeping*, (Frank Cass, London 2001), p. 40.

Comando y Control

Diferente a la estructura de mando de las OMP Tradicionales de los primeros años en que el Comandante de la Fuerza era la cabeza de la misión de la ONU, las OMP Modernas tienen estructuras de Comando (o mando) y Control (C2) incluyentes para cubrir a todos o casi todas las disciplinas participantes. En términos generales, las estructuras de mando y control deben cubrir requisitos nacionales e internacionales para asegurar un control efectivo de la misión y una coordinación efectiva entre participantes. Tales estructuras tienen que ser establecidas por separado para los niveles estratégico y táctico.⁶⁷ Hay que recordar que la participación oficial de los Estados Miembros es voluntaria y que no necesariamente se subordinan a la ONU, al menos no en la concepción militar de la subordinación como sinónimo de obediencia. Esta diferencia es parte de la libertad que asegura la soberanía de cada Estado contribuyente que es un principio válido en todo momento y que estos se aseguran, también en todo momento, de que así sea. Esto significa que los Estados contribuyentes mantienen siempre el control directo de sus respectivos contingentes aunque el nivel de control varía según el Estado y las circunstancias. Por eso se dice que las OMP, los componentes militares mantienen dos cadenas de mando paralelas: una con el gobierno de su país a través de los estados mayores de sus departamentos de defensa y otra con Naciones Unidas a través del Comandante de la Fuerza y las coordinaciones regionales cuando se establecen.

En las OMP ha ido ganando aceptación la idea propuesta por Estados Unidos de diferenciar el término “comando” (o “mando”) del de “control operativo” de los contingentes, entendido el primero como la facultad “indivisible” e “indelegable”, exclusiva del comandante supremo (presidente o jefe de Estado), y el segundo como el ejercicio de dicha facultad limitado en tiempo y capacidades operativas y que en el caso de las OMP radica en el Comandante de la Fuerza.

Al nivel operativo o táctico, los comandantes necesitan suficiente autoridad para trabajar de manera armónica y coordinarse efectivamente con el resto de los participantes (que son numerosos) en la misión. Cada restricción impuesta de manera unilateral sobre los comandantes en el campo repercute en el resto de la misión. Este punto fue muy claramente ilustrado por el

⁶⁷ David Last, “Theatre Dynamics of a Mission: Command, Control and Transition,” Command and Control, Coordination and Cooperation, en Kenneth C. Eyre, “Peacekeeping at the Millennium.” Pro Peace Paratus: An Anthology of Readings in Modern Peacekeeping, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p.145.

General Sir Peter de La Billiere en un pasaje sobre la Guerra del Golfo. El Gral. De La Billiere explicaba que "...los franceses... contribuían con un contingente significativo para la coalición, pero sin que fuera culpa de sus oficiales y personal, fueron rápidamente hechos a un lado y no tuvieron voz en el planeamiento central. Esto fue porque el ministro de defensa ...insistió en que todas las decisiones de mando debían tomarse a través de él en París – un requisito que hizo imposible que los franceses trabajaran de forma cercana con los americanos, condenándolos al aislamiento".⁶⁸

Los asuntos administrativos como el pago de los "haberese" o sueldos y la disciplina tienen que ser manejados a través de las cadenas de mando nacionales y el reacomodo de unidades al nivel táctico para cubrir las necesidades de acuerdo a los planes del Comandante de la Fuerza de la OMP, se vuelve muy complicado ya que rara vez se acepta que los contingentes o las unidades nacionales sean separados o divididos.⁶⁹ Se puede decir entonces que la ONU proporciona las estructuras básicas para el comando y control pero una sola estructura completamente funcional y eficiente no es posible debido al poder soberano de los Estados, particularmente los que cuentan con un mayor poder político y capacidad de decisión a nivel del Consejo de Seguridad. Por esta razón, la participación en las OMP de las Grandes Potencias y en especial de Estados Unidos, se debe analizar en forma separada.

Las principales medidas de control a nivel internacional son las Resoluciones del Consejo de Seguridad, las directivas de la Secretaría y del Secretario General y los Reportes del Secretario General. No obstante, las Resoluciones por sí solas no dan una idea clara y coherente de lo que deben hacer las personas responsables de la misión como el Representante Especial del Secretario General y el Comandante de la Fuerza. Estas personas necesitan mayor información y asesoría en varios campos. La asesoría militar se proporciona a nivel nacional porque la ONU no tiene un estado mayor militar y el DOMP sólo asesora al Secretario General.

El DOMP es la oficina de contacto para todas las misiones. Está organizado de tal forma que proporciona información y responde a las necesidades de las misiones, pero no tiene una

⁶⁸ Peter De La Billiere, *Storm Command*, (Harper Collins, San Francisco, 1992), 50-51. Citado en David. Last, "Theatre Dynamics of a Mission: Command, Control and Transition." *Command and Control, Coordination and Cooperation*. En Kenneth C. Eyre, "Peacekeeping at the Millennium." *Pro Peace Paratus: An Anthology of Readings in Modern Peacekeeping*, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 146.

⁶⁹ David Last, *Theatre Dynamics of a Mission: Command, Control and Transition*. *Command and Control, Coordination and Cooperation*. En Kenneth C. Eyre, "Peacekeeping at the Millennium." *Pro Peace Paratus: An Anthology of Readings in Modern Peacekeeping*, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 146.

estructura de estado mayor militar ni funciona como tal. Otras oficinas como el Departamento de Asuntos Políticos (UNDPA) y el Departamento de Asuntos Humanitarios (UNDHA) también se involucran activamente en las acciones cotidianas de las misiones. Recientemente, personal de la Unidad de Administración y Logística de Campo (UNFALD) ha sido incorporado a las OMP para reducir los conflictos entre los reportes emitidos por civiles y militares a través de la Oficina del Jefe de Administración (CAO) y del Comandante de la Fuerza respectivamente.⁷⁰

Normalmente, las medidas internacionales de control no están sujetas a discusión o manipulación de ninguna índole a nivel nacional. Los Estados contribuyentes necesitan encontrar sus propios medios para influir en la dirección que toma cada misión. Los conductos oficiales para los Estados Miembros participantes son a través del Asesor Militar de su respectivo Representante Permanente ante Naciones Unidas y el DOMP, una figura que muchos países como México no tienen

Los Medios de Comunicación en las OMP

El papel de los medios de comunicación en las OMP modernas ha aumentado en importancia. El rápido avance tecnológico en el área de las telecomunicaciones ha acercado a los pueblos y ahora, lo que ocurre en lugares remotos de la tierra es visto y escuchado de manera casi instantánea por pueblos enteros al otro lado del mundo. La enorme capacidad de los medios de comunicación para hacer público todo lo que ocurre en el mundo también le ha dado poder a la sociedad civil para lograr una mayor participación política, sobre todo en los países democráticos. La naturaleza neutral de las noticias proporciona a los medios de comunicación una capacidad dual sobre las políticas públicas.

Uno de los efectos de los medios de comunicación más ampliamente conocido en el área de las OMP es el llamado “efecto CNN”, que toma su nombre de la cadena estadounidense de noticias *American Company Cable News Network* (CNN). Este “efecto” se refiere al impacto que tiene la transmisión de noticias en vivo desde áreas de crisis o de desastre en el público y en las elites de tomadores de decisiones que responden apresurándose a intentar cambios en la agenda de asuntos exteriores. Al “efecto CNN” se le atribuye la presión para “enviar” tropas a donde el público percibe que es urgente actuar por razones humanitarias, ya sea para salvar víctimas

⁷⁰ David Last, “Theatre Dynamics of a Mission: Command, Control and Transition.” Command and Control, Coordination and Cooperation. En Kenneth C. Eyre, “Peacekeeping at the Millennium.” Pro Peace Paratus: An Anthology of Readings in Modern Peacekeeping, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 147.

inocentes de la agresión, la violencia generalizada o el genocidio y para “sacar” a sus tropas cuando la situación empeora. Esto es claro en conflictos armados remotos que no representan una amenaza directa a la seguridad nacional de los Estados contribuyentes de tropas. Esta es la dualidad del “efecto CNN”, que en los países democráticos con “opiniones públicas” sensibles y enteradas de lo que pasa en el mundo puede producir debates acalorados. Esta situación puede ser ejemplificada por cómo las imágenes de televisión de mujeres y niños somalíes muriendo de hambre “enviaron” a los *Marines* norteamericanos a desembarcar en Somalia para proteger los convoyes de ayuda humanitaria de la ONU en 1993. En la misma operación, las imágenes por televisión del cadáver de uno de los 18 soldados norteamericanos muertos siendo arrastrado por la turbamulta por las calles de Mogadishu “sacaron” a los norteamericanos del Cuerno de África.⁷¹

La naturaleza única de las OMP le da a los medios de comunicación mayor poder potencial y mayor libertad para actuar que cualquier guerra o conflicto armado convencionales. Esto es porque debido al número de actores, las OMP tienen muchas más fuentes de información. Por ejemplo, “cerca de 90 agencias de ayuda humanitaria operaban en Ruanda y en Somalia varias facciones étnicas se peleaban por lograr que sus mensajes se transmitieran a través de los medios de comunicación”. Por las consecuencias políticas internacionales de las acciones en las OMP, las personas con cargos de responsabilidad tienen que poner mucha más atención a los medios de comunicación que en el pasado”.⁷²

Otro aspecto sobre los medios de comunicación en las OMP, que es diferente a las operaciones militares convencionales es la relación entre los corresponsales y los oficiales militares y funcionarios civiles de la misión. En vez de controlar a los reporteros, los comandantes militares y los funcionarios de la ONU en las OMP “los buscan con desesperación para pedirles que les ayuden a lograr el apoyo público; que expliquen situaciones complicadas e incluso que recolecten información útil por donde andan”.⁷³ A cambio, los mantenedores de la paz les garantizan a los corresponsales acceso a ciertas áreas e independencia en su labor de reportaje.

⁷¹Judith Hicks Stiehm, “Women and Peacemaking: Gender Balance and Mainstream.” En Louise Olsson and Torunn L. Tryggstad, (Eds.), *Women and International Peacekeeping*, (Frank Cass, London 2001), p. 40.

⁷² “The Mass Media’s Impact on International Affairs,” (U.S. Institute of Peace). Internet. Disponible en: <http://www.usip.org/peacewatch/1997/697/media.html>. Último acceso: Febrero 10, 2008.

⁷³ Warren P. Strobel, “The Military and the Media.” *Late-Breaking Foreign Policy*, (United States Institute of Peace, 1997).

Implementación

Las OMP son autorizadas por el Consejo de Seguridad para ser administradas y conducidas por el Secretario General de la ONU, quien a su vez delega su autoridad en el Representante Especial del Secretario General (RESG); nombramiento especial para quien, en el lugar en que se desarrolla dicha operación, se encarga de la conducción de la misma. La figura del RESG es política y por lo general busca refrendar (aunque se dan casos de RESG militares) la necesidad de asegurar la subordinación del poder militar al poder civil. Cada OMP es diferente y su diseño obedece a las necesidades que llevó a su autorización por el CSNU. El hecho de que la ONU no cuenta con una fuerza armada propia ni de otro tipo, obliga a “armar” cada OMP partiendo de negociaciones con Estados Miembros como potenciales contribuyentes y de los mecanismos establecidos para una respuesta expedita.

No existe un procedimiento único para implementar una OMP, pero en general existe una serie de requisitos que se deben cumplir junto con algunas consideraciones. El DOMP establece los siguientes pasos para el establecimiento de una OMP:⁷⁴

- 1) Consultas para la negociación de un acuerdo de la paz. Cuando se está desarrollando un conflicto armado o cuando ha estallado la violencia generalizada dentro de un Estado, se empiezan a dar una serie de negociaciones entre la Secretaría General de la ONU, algunos Estados Miembros que tienen un interés directo en el conflicto, ya sea por razones geográficas o de otra índole, o porque sean potenciales contribuyentes de tropas y recursos, y las partes en el conflicto. En este punto el consentimiento de las partes es esencial para que se pueda dar el involucramiento de la ONU como parte imparcial al conflicto. Se da en este punto un proceso de negociación política donde se ponderan los intereses de los Estados directa y potencialmente involucrados. En ocasiones, el consentimiento de alguna de las partes se da bajo condiciones de cumplimiento con aspectos expresados en el acuerdo de la paz y que servirán de base para el diseño de la misión. Por su experiencia, la ONU proporciona invaluable asesoría a las partes en el diseño de las condiciones de los acuerdos de la paz que se puedan traducir en términos operativos efectivos. Sobre esto, el CSNU revisa los acuerdos y las condiciones y discute la aprobación de las OMP y de sus mandatos. En esta etapa es crucial que se desarrollen negociaciones paralelas entre miembros del CSNU

⁷⁴ Department of Peacekeeping Operations, Peacekeeping Best Practices Unit, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, (United Nations, December 2003), p.3.

y los Estados Miembros involucrados con el fin de determinar la aprobación y el apoyo de los posibles cursos de acción que aseguren un papel apropiado para la ONU.

- 2) Misión de evaluación técnica. En cuanto las condiciones lo permiten, la ONU lleva a cabo una misión de evaluación técnica integral compuesta por personal de los órganos más relevantes de la Organización. El equipo de la ONU viaja al lugar donde se desarrollará la OMP para evaluar las condiciones generales de seguridad, políticas, de derechos humanos y la situación militar, así como las implicaciones para un eventual despliegue de Cascos Azules.
- 3) Reporte del Secretario General. El SGNU debe elaborar una serie de recomendaciones al CSNU con base en los resultados y recomendaciones de la misión de evaluación y sugiriendo opciones para el establecimiento de la OMP, tales como tamaño, recursos y configuración.
- 4) Resolución del Consejo de Seguridad. El CSNU debe pasar una Resolución con la que se autoriza el establecimiento de la OMP y a través de la cual se determina el tamaño y la duración y se establecen los mandatos. Para que la Resolución sea aprobada se requiere por lo menos nueve votos a favor de los 15 miembros del Consejo, sujetos al veto por cualquiera de los P5. Una vez aprobada la Resolución, el presupuesto y los recursos para la OMP deben ser sometidos a la aprobación de la Asamblea General.
- 5) Nombramiento de la cabeza de la OMP. El SGNU nombra a quien habrá de dirigir la OMP con base a su experiencia en temas de negociación y de buenos oficios con la ONU. Por lo general y si las condiciones lo permiten y como práctica moderna, se nombra a un civil como Representante Especial del Secretario General al frente de la OMP.
- 6) Planeación. La planeación o planeamiento de la OMP se desarrolla de manera paralela a los procesos arriba señalados. En esta se determinan los aspectos políticos, militares, de operación, administrativos y de logística para la misión. Esta fase incluye el establecimiento de un grupo de trabajo en la sede de la ONU en Nueva York, también denominado Fuerza de Tarea Integral para la Misión (*Integrated Mission Task Force – IMTF*). Este grupo lo integra personal de los diferentes fondos y programas de la ONU.
- 7) Contribución de tropas y recursos. La ONU solicita a los Estados Miembros su contribución para la OMP en forma de tropas y policía civil cuando se requiere, así como suministros, equipo, transporte y apoyo logístico.

- 8) Despliegue. El despliegue de los recursos asignados a la OMP se hace lo más pronto posible y el tiempo lo determinan las condiciones políticas en el terreno. Siguiendo las directivas del mandato, esta fase normalmente empieza con el envío de un equipo de avanzada para el establecimiento del cuartel general para la misión y la preparación de las condiciones para una llegada gradual de los componentes.
- 9) Reportes del Secretario General. El SGNU debe reportar con regularidad al CSNU sobre las actividades en torno a la OMP.
- 10) Revisión del Consejo de Seguridad. El CSNU lleva a cabo revisiones y ajustes periódicos al mandato de la OMP con el fin de mantener su viabilidad y durante todo el tiempo que esta dure vigente.

Conforme las modernas OMP se han vuelto multidisciplinarias y multidimensionales, las necesidades de coordinación y cooperación han sido mayores. La diversidad de funciones hace evidente la necesidad de mejores niveles de coordinación y cooperación entre los componentes, de manera especial entre civiles y militares, para la optimización de recursos. El carácter imparcial de las OMP permite que las acciones emprendidas para el logro de los objetivos de la misión vayan encaminadas a buscar la solución pacífica de los conflictos y por ello las OMP Modernas no deben limitarse a la separación de facciones combatientes, sino a desactivar los focos potenciales de un retorno a la violencia generalizada. Por esta razón, las OMP conducen programas de cobertura para el desarme, la desmovilización de combatientes y la reintegración de estos a la sociedad.

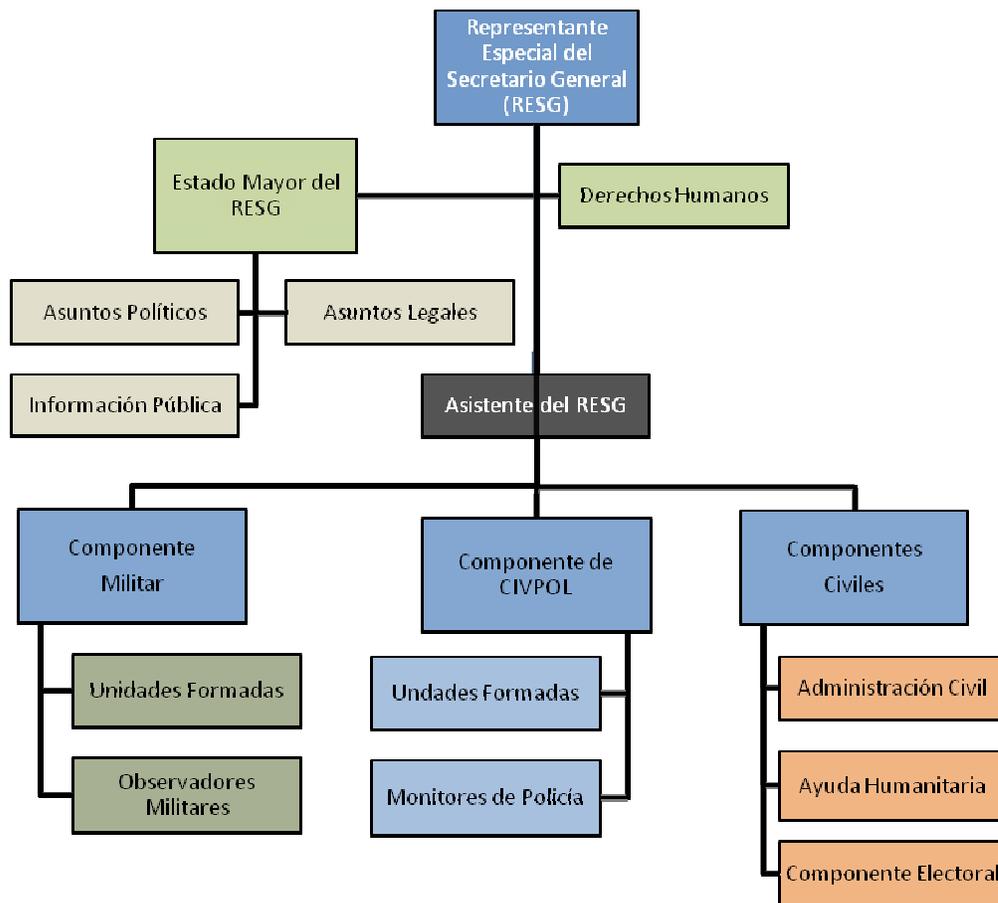
¿Quiénes participan en las OMP?

Los conflictos modernos con frecuencia involucran grupos antagónicos no siempre bien definidos, una tregua no muy sólidamente alcanzada y no ampliamente aceptada, un Estado soberano como teatro de operaciones y una no clara distinción entre combatientes y no combatientes. La respuesta de la Comunidad Internacional a este nuevo escenario ha sido a través de las OMP Modernas, que integran componentes de “mantenimiento de la paz” tradicionales con componentes de “construcción de la paz” y de desarrollo. Enlazando los esfuerzos del mayor número posible de actores que participan en la solución de los conflictos armados, las OMP Modernas tratan de cerrar el ciclo de la violencia sirviendo de “puente” entre

los esfuerzos de construcción de la paz “antes del conflicto” con los esfuerzos de construcción de la paz “después del conflicto”. Esto quiere decir que las acciones para el desarrollo implementadas como parte de las OMP (postconflicto) deben ser parte de una estrategia de desarrollo a largo plazo (preconflicto).

De manera general, los actores principales en una OMP Moderna incluyen al Representante Especial del Secretario General (RESG), la Administración Civil, el componente militar al frente del cual se encuentra el Comandante de la Fuerza, el componente de policía civil al frente de un Comisionado y los componentes de derechos humanos, elecciones y de ayuda humanitaria.

Diagrama 6: Estructura Genérica de una OMP



Fuente: Standard Generic Training Modules (SGTM), DOMP (2003)

A la amplia gama de disciplinas y organizaciones que participan en las OMP Modernas el *Pearson Peacekeeping Centre* de Canadá le ha llamado “La Nueva Sociedad del Mantenimiento

de la Paz”.⁷⁵ Este concepto categoriza de manera general a los participantes en las OMP Modernas como “socios”, a los que distingue de la siguiente forma: diplomáticos y políticos, agencias y organizaciones de derechos humanos, fuerzas armadas, policía civil, agencias y organizaciones de desarrollo y organizaciones de apoyo a la democracia.⁷⁶ El siguiente diagrama muestra la estructura de una OMP Moderna en general.

Representante Especial del Secretario General (RESG)

El RESG es la persona que, como su nombre lo indica, “representa” al SGNU en una OMP. La razón de su existencia es que los componentes, particularmente el militar, son confiados a la ONU por los Estados contribuyentes bajo la supervisión y control directos del Secretario General, quien nombra a un representante para cada OMP. Dichos nombramientos los hace de manera directa el SGNU con la autorización del Consejo de Seguridad. Con ello, el SGNU delega autoridad sobre la figura del RESG para la conducción diplomática y política de la OMP en el sitio de su implementación.

La función primaria del RESG es la de buscar la solución al conflicto y hacia tal fin debe conducir a los componentes que forman la misión. Entre sus obligaciones se encuentran las de manejar los aspectos políticos de acuerdo a la Resolución del CSNU que le dio vida a la OMP y a los mandatos de la misma; ejercer el liderazgo de la misión; planear el proceso de la paz; coordinar la operación en su conjunto y asegurar la unidad de esfuerzos; coordinar a todas las dependencias de la ONU en el teatro de operaciones; conducir las tareas de mediación y de negociación con las partes al conflicto; y facilitar la acción internacional para aliviar el sufrimiento humano, entre otras.⁷⁷

Componente militar

El Comandante de la Fuerza (CF) es nombrado por el Subsecretario General para Operaciones de mantenimiento de la Paz con autorización del SGNU. En esta persona se centra la autoridad para la conducción de los contingentes multinacionales en favor de las necesidades operativas de la OMP. El CF siempre es el jefe del componente militar y dependiendo del tamaño y complejidad

⁷⁵ The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101, The Human Security Agenda, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p.2.

⁷⁶ The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101, The Human Security Agenda, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 2.

⁷⁷ Standard Generic Training Module, UN Department of Peacekeeping Operations, (United Nations, 2003).

de la misión, existirá un Comandante de los Observadores Militares, quien de cualquier forma estará subordinado al primero. Entre las funciones principales del CF se encuentran las de ejercer el liderazgo de la fuerza militar multinacional, asesorar al RESG, ejecutar la misión militar, velar por la disciplina y la moral de las tropas y en ocasiones, aún como en el pasado, puede ser el jefe de la misión cuando no se nombre un RESG civil. Como CF, normalmente se nombra a un oficial de carrera con el grado de General (*Major General/Brigadier*) con experiencia en las OMP y en comandar tropas.

El componente militar sigue ocupando el lugar central en las OMP Modernas. Esto se debe a que sus cualidades lo hacen ideal para jugar el papel primario de la paz, de apoyo a la seguridad, de entrega de ayuda humanitaria, de apoyo a programas de derechos humanos, de desarrollo y de democratización. Las cualidades del componente militar identificadas para las OMP son su alta cohesión, su organización eficiente, su alta capacidad de comunicación, su capacidad de auto contención, alta movilidad y alta capacidad para seguir mandatos y para alistarse inmediatamente para entrar en combate.⁷⁸ El componente militar también puede llevar a cabo acciones peligrosas o “potencialmente letales”.

Sin embargo, no todos los contingentes militares son necesariamente buenos mantenedores de la paz. Se deben alcanzar ciertas capacidades que sólo se pueden desarrollar a través de un entrenamiento especializado. El *Pearson Peacekeeping Centre* de Canadá señala las siguientes características esenciales de los buenos mantenedores de la paz militares:

- Equipados apropiadamente para la misión
- Capaces de hablar el idioma de la misión
- Incorruptibles
- Humanizados
- Saludables y capaces de adaptarse al clima del teatro de operaciones
- Capaces de aceptar bajas sin excederse en su reacción
- Capaces de ayudar y respetar a otros grupos y las agencias participantes⁷⁹

⁷⁸ Kenneth C. Eyre, “An Overview of the Military Role in Peacekeeping,” Central Presentations. C99-0101. (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 36.

⁷⁹ Kenneth C. Eyre, “Peacekeeping at the Millennium.” Pro Peace Paratus: An Anthology of Readings in Modern Peacekeeping, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 31.

Tales características solo pueden alcanzarse con entrenamiento especializado y un cambio de identidad importante para la mayoría de las fuerzas armadas, especialmente aquellas cuyas misiones están orientadas hacia el exterior.

De manera ideal, el entrenamiento de los componentes militares para las OMP debe hacerse con suficiente antelación a su despliegue. El DOMP ha desarrollado “estándares” de entrenamiento con la idea de igualar los niveles operacionales, difundir la terminología de uso común y aumentar la capacidad de despliegue rápido. Aún cuando el componente militar permanece durante todo el tiempo que dura la misión, su tamaño y robustez disminuye gradualmente conforme se van alcanzando los objetivos

Componentes Navales

El fallido Comité de Estado mayor Militar de la ONU incluía consideraciones para fuerzas navales y los bloqueos navales fueron consideradas estrategias viables para obligar al cumplimiento de sanciones impuestas por el CSNU. Los esquemas de bloqueos navales y de seguridad marítima han sido un importante pilar de las OMP.⁸⁰ Independientemente de su utilidad, las operaciones navales nunca han sido definidas con claridad dentro de la doctrina de las OMP y por ello muy pocas operaciones navales de mantenimiento de la paz han sido implementadas. Puede decirse que las acciones navales como parte del planeamiento militar de la ONU son marginales. Sin embargo, las fuerzas navales han probado ser efectivas jugando papeles de apoyo en las OMP y su implementación ha aumentado desde 1990.

En las OMP, los componentes navales pueden apoyar de manera decisiva a que se alcance los objetivos de la misión. Su participación puede darse en forma de supervisión y monitoreo del cese al fuego, observación de cumplimiento con acuerdos, cumplimentar las sanciones establecidas por el CSNU, recolección de información y producción de inteligencia, disuasión estratégica convencional, logística, interdicción y apoyo a otras operaciones. Sin embargo, para operar como parte de las OMP, las fuerzas navales deben desarrollar la capacidad de actuar de manera independiente en ambientes multinacionales remotos. Esto implica

⁸⁰ Owen J. W. Parkhouse, Naval Diplomacy and the United Nations: Naval Peacekeeping in a New World Order, MA Thesis, Department of Political Science, (Halifax: Dalhousie University, October 1997), p. 44.

consideraciones de entrenamiento, doctrina, procedimientos, directivas políticas adecuadas, Reglas de Enfrentamiento, comando y control comunicaciones y logística efectivas.⁸¹

El entrenamiento naval para las OMP debe ser dirigido, primero a aumentar la capacidad nacional para operar de una manera segura e independiente; segundo, para operar de manera efectiva, esto es, estableciendo estrategias para alcanzar metas específicas; y tercero, para operar en ambientes multinacionales. Por su naturaleza, la mayoría de las armadas desarrollan estándares aceptables para los primeros dos niveles, pero el tercero es más problemático. La OTAN ha desarrollado estándares compatibles de comando, control y comunicaciones, lo que hace a las armadas de países miembros, estar mejor equipadas para improvisar fuerzas multinacionales. Estas han reducido los problemas asociados con las diferencias de idioma, de procedimientos y de doctrinas. Las armadas No OTAN pueden también desarrollar la habilidad para operar de manera segura y efectiva en ambientes multinacionales a través de su participación en ejercicios diseñados para este fin, como UNITAS,⁸² MARCOT,⁸³ TEAMWORK SOUTH⁸⁴ y RIMPAC,⁸⁵ por mencionar algunos.

La conducción de operaciones multinacionales requiere procedimientos y doctrinas compatibles. Desarrollarlos, sin embargo, requiere de un proceso lento que involucra cuidadosas revisiones a los niveles estratégico y táctico. Por esta razón, aquellas armadas que no cuentan

⁸¹ Ruggero Cozzi Paredes, "Participación de Unidades Navales en Operaciones de Paz," *Revista de Marina*, 119/873, (Armada de Chile, Septiembre 2002). Internet. Disponible en: <http://www.revistamarina.cl/> Ultimo acceso: Diciembre 03, 2006

⁸² UNITAS exercises initiated as bilateral naval exercises with the U.S. Navy in 1959. They were a coordinated answer from the United States and its Latin American allies to an eventual aggression of the Soviet Union. The original focus was the performance of anti-submarine exercises. These exercises have gradually evolved to adapt to the global changes. These are now multinational exercises with the participation of units from Navies of coastal South American countries like Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Peru, Uruguay, and Venezuela, and NATO navies from Canada, Great Britain, and the Netherlands. UNITAS exercises also include amphibious exercises and exercises of units that have a role in coastal areas. (Center for International Policy). Internet. Disponible en: <http://www.ciponline.org/facts/unit.htm> Ultimo acceso: Diciembre 03, 2006

⁸³ MARCOT (*Maritime Coordination and Training*) es un ejercicio naval multinacional organizado por la Armada de Canadá. Se desarrolla en aguas del Océano Pacífico y está orientada a entrenar fuerzas multinacionales para operar bajo mandato de la ONU. En este ejercicio participan las Armadas de Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos y el Reino Unido. Internet. Disponible en: http://www.armada.cl/p4_ingles/site/artic/20040518/pags/20040518103935.html Ultimo acceso: Diciembre 03, 2006

⁸⁴ TEAMWORK SOUTH es un ejercicio naval multinacional que concentra tropas, unidades navales y aeronaves. Se desarrolla desde 1995 en el norte de Chile y desde 1991, se organiza cada dos años en años noes. Internet. Disponible en: http://www.armada.cl/p4_ingles/site/artic/20040518/pags/20040518103935.html Ultimo acceso: Diciembre 03, 2006

⁸⁵ RIMPAC (*Rim of the Pacific*) es el ejercicio naval combinado más grande que se desarrolla en aguas del Océano Pacífico. Este ejercicio es organizado por la Armada de Estados Unidos desde 1971 y desde 1974 se lleva a cabo dos veces al año en años pares en Hawái. Los países que participant son: Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Corea, Reino Unido y Perú. (US Third Fleet). Internet. Disponible en: http://www.c3f.navy.mil/RIMPAC_2006/ Ultimo acceso: Diciembre 03, 2006

con tal capacidad acuden con frecuencia al marco doctrinal de la OTAN, que ha probado ser una excelente plataforma para facilitar la interoperabilidad entre armadas aliadas.

Policía Civil (CIVPOL)

La Policía Civil es esencial para crear las condiciones de “orden con ley” para una paz duradera. En las primeras OMP, el componente de CIVPOL participaba como auxiliar subordinado al militar. Su primera participación a nivel de OMP Modernas fue en Namibia en 1989. Hoy en día es impensable no incluir a CIVPOL en cada OMP. El papel que juega este componente varía dependiendo del mandato de la misión, pero algunas de sus funciones más comunes son: monitoreo de la policía local, patrullaje e investigación criminal y formación policial. Las funciones tradicionales de CIVPOL son prevención, detección de focos de amenazas reales y potenciales al orden público, investigación de actividades criminales, protección de la ciudadanía, enlace entre Naciones Unidas y la sociedad civil del país anfitrión, monitoreo de derechos humanos y de desempeño de las policías locales, entrenamiento de fuerzas policiales locales y función policial.⁸⁶ Algunos aspectos relevantes de CIVPOL son el reclutamiento de nuevos elementos de policía cuidando el balance de minorías en la composición de las fuerzas, especialmente en el caso de conflictos de origen étnico y/o religioso.

Una función más de CIVPOL es el control de multitudes. Solo pocas policías en el mundo han desarrollado eficazmente esta capacidad y quienes las poseen son buscados con apremio por Naciones Unidas. El papel de CIVPOL tiene varias facetas y requiere de muchas especialidades. A diferencia del componente militar que es desplegado normalmente en unidades tácticas o estratégicas, CIVPOL lo hace de manera individual. Solo algunos países proporcionan unidades de CIVPOL, como es el caso de los “*Carabinieri*” italianos, que tienen una estructura paramilitar. El reclutamiento individual es altamente ineficiente ya que los contingentes de policía civil internacional necesitan mucho más tiempo para alcanzar sus objetivos. En casa, la contribución de policías a una OMP es un asunto sensible. Necesariamente, los policías seleccionados para participar en una OMP deben dejar a un lado sus trabajos en sus

⁸⁶ Kenneth C. Eyre, “The Roles of CIVPOL.” Course Presentation. International Summer Peacekeeping Institute 2001, (Wolfville, NS: Acadia University/The Royal Canadian Military College/The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

corporaciones por varios meses.⁸⁷ Muchas veces estos policías dejan investigaciones que han llevado por años en detrimento de la función policial nacional, particularmente en el caso de investigadores criminales.

La policía no puede crear y mantener la seguridad pública por sí misma ya que solo es uno de los tres componentes de la ecuación de seguridad pública. Los otros dos son el sistema judicial (juzgados y tribunales) y el sistema correccional (cárceles y prisiones). Además de esta tríada, un modelo expandido incluye los órganos de justicia y aquellas agencias con funciones policiales, como aduanas, hacienda, parques, etc.⁸⁸ Según esto, la seguridad pública sólo funciona adecuadamente cuando todos estos elementos se encuentran presentes y funcionando en estrecha coordinación.

Acciones Humanitarias

Algunos asuntos actuales en humanitarismo tocan la interacción entre las fuerzas armadas y aquellos que se dedican a las acciones humanitarias. El componente militar, normalmente acostumbrado a entregar ayuda humanitaria, parece no estar muy bien equipado para este trabajo. En las OMP, como atinadamente lo ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Kofi Annan en 2000: “La ayuda humanitaria es una actividad civil”.⁸⁹ Sin embargo, hay varias tareas humanitarias para las fuerzas armadas y estas caen dentro de un área que se conoce como Cooperación Cívico-militar (*UN CMcoord*), como las de proporcionar seguridad, desminado, desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes (DDR), logística y transportación, entre otras.⁹⁰ Importante es distinguir las acciones humanitarias desarrolladas durante o con el apoyo de las OMP, de las “Intervenciones Humanitarias”, término empleado para referirse a las operaciones de carácter puramente militar, implementadas por razones “humanitarias” para detener o prevenir la violencia generalizada.

⁸⁷ El tiempo normal de permanencia de policías de CIVPOL en una OMP es de seis meses para los niveles operativos. La ONU considera necesario rotar al personal de policía civil y evitar que repitan turnos para disminuir el síndrome de stress post-traumático.

⁸⁸ “Law and Order.” Course Presentation. C99-0101, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

⁸⁹ Kofi Annan, Skopje, May 19, 2000. Citado en Timothy Pitt, “The Role of Humanitarian Aid.” Course Presentation. International Summer Peacekeeping Institute 2001, (Wolfville, NS: Acadia University/The Royal Canadian Military College/The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

⁹⁰ Timothy Pitt, “The Role of Humanitarian Aid.” Course Presentation. International Summer Peacekeeping Institute 2001, (Wolfville, NS: Acadia University/The Royal Canadian Military College/The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

Las acciones humanitarias emprendidas por Naciones Unidas normalmente no se llevan a cabo de manera aislada, sino como parte de una respuesta de la Comunidad Internacional en situaciones de emergencia. En el caso de las OMP, para que las acciones humanitarias sean efectivas deben ser parte de una estrategia comprehensiva de la paz y seguridad, derechos humanos y desarrollo social y económico, como lo propone el documento “Una Agenda para la Paz”. Además, es importante señalar que dichas iniciativas no deben limitarse a los objetivos ni a la duración de las OMP. Estas acciones proporcionan el soporte de vida y alivio al sufrimiento, así como la atención de necesidades básicas de las personas, como agua, alimento, techo y protección. El orden de prioridad asignado a estas tareas se conoce como “prioridades de gobierno” y se presenta como una secuencia en cascada empezando por detener el combate, imponer orden y ley y restaurar la economía para restablecer la sociedad civil y la democracia.⁹¹

El fin de la respuesta humanitaria es “en forma tal que fortalezca las instituciones locales, apoye la rehabilitación y la reconstrucción de la sociedad mientras el proceso de la paz prosigue paralelamente”.⁹² Al nivel de las Naciones Unidas, la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios (OCAH) es la responsable de coordinar las agencias de la ONU involucradas en entregar ayuda de emergencia, como ACNUR y otras organizaciones regionales como la Unión Europea, la OEA, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y ONG como CARE (*Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*), *Médecis Sans Frontières International*, la Cruz Roja y la Media Luna Roja y países donantes entre otras que proporcionan ayuda de emergencia.⁹³ La ayuda entregada por estas organizaciones se hace a nivel individuo, mientras que la entregada por las organizaciones de desarrollo se hace a nivel las comunidades. De todas estas organizaciones, la Cruz Roja y la Media Luna Roja sobresalen por su particular estatus internacional y por eso merecen una explicación por separado.

La Cruz Roja es una institución social mundial no lucrativa e independiente de cualquier Estado. Sus principios son los de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, servicio voluntario, unidad y universalidad.⁹⁴ Las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos, así como

⁹¹ “Law and Order.” Course Presentation. C99-0101, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

⁹² Timothy Pitt, “The Role of Humanitarian Aid.” Course Presentation. International Summer Peacekeeping Institute 2001, (Wolfville, NS: Acadia University/The Royal Canadian Military College/The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

⁹³ Timothy Pitt, “The Role of Humanitarian Aid.” Course Presentation. International Summer Peacekeeping Institute 2001, (Wolfville, NS: Acadia University/The Royal Canadian Military College/The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

⁹⁴ Stanislaw E. Nahlik, “A Brief Outline of International Humanitarian Law.” International review of the Red Cross, (July-August 1984. Geneva, 1984), p. 10.

las Conferencias de la Haya, le dan a la Cruz Roja un trato especial que se traduce en protección legal internacional; un estatus único para una organización no gubernamental. Mientras que las primeras tratan sobre la protección de individuos, las segundas constituyen las reglas interestatales contra el abuso de la fuerza; ambas reconocen el papel neutral y otorgan la protección legal única a la Cruz Roja.⁹⁵ Los países islámicos solicitaron usar a cambio una media luna roja. Esta institución responde a emergencias a nivel nacional manteniendo presencia en casi todos los países. Las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja forman la Federación de la Cruz Roja. El Comité coordina a todos estos.

Las acciones humanitarias más inmediatas incluyen la administración de campos de refugiados, techo (refugios) y repatriación de refugiados, servicios sanitarios (letrinas, disposición de cuerpos, suministro de agua), seguridad de alimentación (transportación, almacenaje y distribución), servicios de salud (cirugía de guerra, el campos de vacunación y control de enfermedades), vestido, protección de grupos vulnerables (niños, mujeres embarazadas, ancianos, mujeres jefas de familia, minusválidos) y localización de familiares.⁹⁶ Sin embargo, hacer llegar todos estos servicios a la población necesitada muchas veces es posible sólo gracias a los buenos oficios de diplomáticos y políticos involucrados en la solución del conflicto.

Diplomáticos y Políticos

Los políticos y diplomáticos juegan un papel importante durante todo el proceso de negociación de resolución del conflicto. De especial importancia para las OMP son los esfuerzos de estos individuos una vez que han cesado las hostilidades, al menos temporalmente. Los políticos que buscan alcanzar el poder o cierto liderazgo a nivel nacional, regional o comunitario y los diplomáticos que actúan a nombre de un Estado extranjero, una organización internacional o actores no nacionales, conforman esta disciplina.⁹⁷ En general, a las acciones de políticos y diplomáticos se les denomina “Establecimiento de la Paz” y sus acciones pueden ser independientes o parte del esfuerzo al que se suman las OMP.

⁹⁵ Nahlik, “A Brief Outline of International Humanitarian Law,” p. 14.

⁹⁶ Timothy Pitt, “The Role of Humanitarian Aid.” Course Presentation. International Summer Peacekeeping Institute 2001, (Wolfville, NS: Acadia University/The Royal Canadian Military College/The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

⁹⁷ The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 10.

La responsabilidad primaria de estos individuos, que actúan cada quien por separado y siguiendo sus propias agendas (de ahí la complejidad de la coordinación de sus esfuerzos), es la de asegurar las condiciones en que la OMP se va a desplegar. Estas condiciones deben incluir al menos un mandato claro y viable y los recursos disponibles necesarios para sostener la operación. Estas personas también se involucran activamente en establecer las condiciones para el mejor desarrollo de las negociaciones de la paz. La figura central de este grupo es el RESG. Se puede decir con certeza que el trabajo de este grupo le da forma a cada OMP y afecta de manera directa los objetivos individuales de cada componente de la misión. Tal afirmación es importante de tener en cuenta para efectos de evaluación de las OMP porque las limitaciones inspiradas políticamente no siempre pueden traducirse en directivas operativas.⁹⁸

Los esfuerzos de políticos y diplomáticos están lejos de significar el final del proceso de la paz, aún cuando gracias a estos se haya llegado a un acuerdo de la paz; los conflictos armados en Medio Oriente y en Bosnia y Herzegovina demuestran que se necesita más que un acuerdo de la paz para alcanzar un estado de no violencia. Los acuerdos de la paz son más bien el inicio de las iniciativas de mayor alcance, como las OMP y las acciones y programas de Construcción de la Paz a través del desarrollo. Algunas de las técnicas utilizadas por políticos y diplomáticos incluyen buenos oficios diplomáticos, negociación y mediación oficial y no oficial. Existe además un sinnúmero de técnicas de mediación y negociación, así como de resolución de conflictos. Sin embargo, una creciente demanda ha sido la inclusión de esquemas no tradicionales (léase no occidentales) en las mesas de negociación, particularmente sobre aquellas establecidas para la resolución de conflictos de carácter étnico y/o religioso. Lo que políticos y diplomáticos logren se verá reflejado en las condiciones en que trabajarán el resto de los componentes de una OMP y de aquellos que realizan acciones que trascienden la duración de éstas, como las agencias de desarrollo económico y social.

Desarrollo

De las fases del conflicto, las más comunes para que se lleven a cabo las acciones de desarrollo son las de “prevención” (o “antes del conflicto”) y la de “terminación” (o “después del conflicto”). Las acciones de desarrollo son realizadas por un sinnúmero de agencias y

⁹⁸ Thomas B. Baines, “The Laws of War and the Rules of Peace: Why Traditional Legal Models Do Not Work,” The Pearson Papers, Paper No. 5, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 1999), p. 11.

organizaciones, principalmente no gubernamentales (ONG). De estas acciones, dos tipos de limitaciones son centrales para un desarrollo sustentable: las impuestas por la condición imparcial de las mismas organizaciones y las impuestas por la dificultad para construir capacidades locales. La imparcialidad de la misión entera puede ponerse en riesgo si las acciones de desarrollo se llevan a cabo de manera indiscriminada. Tomar en cuenta esta consideración hace que los proyectos de desarrollo caminen más lentos de lo que las agencias de manera independiente desean. Además, el desarrollo ha probado ser más efectivo cuando sus acciones se enfocan a iniciativas de largo plazo, como educación y capacitación, aunque siempre es necesario hacer inversiones inmediatas en sistemas de agua, caminos y electricidad.⁹⁹

Al conjunto de acciones de desarrollo se le conoce como “Construcción de la Paz” (*Peacebuilding*) e incluye una gama de actividades asociadas con la construcción de capacidades, reconciliación y transformación de la sociedad.

Con frecuencia se dice que ningún esfuerzo externo puede traducirse en desarrollo sustentable o sostenido si no se incluyen y/o se construyen capacidades locales. Sustentable o sostenido en cuanto se obtiene o se genera la capacidad de resolver las necesidades inmediatas sin comprometer la capacidad para satisfacer las necesidades futuras. El fortalecimiento de capacidades locales (*grassroots*) busca incrementar en los actores locales la sensación de pertenencia de un proceso de intervención, “empoderándolos” y creando un ambiente más conducido hacia una paz duradera. Esto incluye dar a individuos y grupos identificables de la sociedad local la oportunidad de redescubrir sus identidades culturales y reganar su independencia.¹⁰⁰ A través de la ONU, los esfuerzos de desarrollo en forma de Construcción de la Paz proporcionan a los Estados contribuyentes a las OMP, la base para una estrategia de salida que es un recurso político indispensable. Como lo hace notar el Reporte Brahimi, considerado un referente obligado para las OMP, “La historia ha enseñado que los mantenedores de la paz y los constructores de la paz son socios inseparables en operaciones complejas: mientras que los

⁹⁹ The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 8.

¹⁰⁰ William Boyce, Michael Koros and Jennifer Hodgson. Community Based Rehabilitation: A Strategy for Peacebuilding, (Kingston ON: Queens University,). Internet Disponible en: <http://www.humanities.mcmaster.ca/peace-health/Resources/cbrpb.pdf> Último acceso: Junio 19, 2005.

constructores de la paz no pueden funcionar sin el apoyo de los mantenedores de la paz, estos no pueden salir sin el trabajo de los constructores de la paz”.¹⁰¹

Si los esfuerzos de desarrollo fructifican, las posibilidades de un retorno a la violencia generalizada disminuyen considerablemente. Una Construcción de la Paz efectiva previene que las posibles hostilidades entre comunidades se propaguen a regiones más amplias, evita los vacíos de poder en regiones sensibles al ofrecer mejores niveles de vida y permite reactivar la economía y allanar el regreso de refugiados y desplazados. Los esfuerzos de desarrollo son un apéndice de esfuerzos más generales de construcción de Estados y de naciones.¹⁰²

Democratización

En un Estado donde se desarrolla un conflicto armado, se le llama “democratización” al proceso mediante el cual se crean o se recrean instituciones de Estado para una sociedad más abierta, más participativa y menos autoritaria dentro del territorio de un Estado. El sello característico de una sociedad democrática es la conducción de elecciones libres y periódicas. En este sentido, las instituciones democráticas deben ser acuerdos socialmente construidos para organizar la competencia política, legitimar a quienes gobiernan y a las leyes con que se gobierna. Estas instituciones involucran alguna forma de participación ciudadana a través de elecciones para determinar la composición del gobierno y su legislatura. Las instituciones democráticas se caracterizan por ser constitucionales y ser los pilares del estado de derecho, que es una condición esencial para garantizar el ejercicio de los derechos políticos y civiles y la libertad ciudadana. Los procesos de democratización no requieren de la presencia de actores externos, sin embargo, en Estados fracasados o colapsados que han experimentado violencia generalizada y deterioro o desaparición de sus instituciones, el papel de los actores externos imparciales es necesario una vez que un cese al fuego ha sido negociado y se ha alcanzado una tregua y las hostilidades han cesado.

Quienes desarrollan las funciones de promoción de la democracia en las OMP son generalmente organizaciones de países desarrollados que trabajan de manera bilateral con la ONU, organizaciones regionales, la Fundación para los Sistemas Electorales, numerosas ONG e

¹⁰¹ Report of the Panel on the United Nations Peacekeeping Operations. A/55/305-S/2000/809. (United Nations, March 2000). Internet. Disponible en: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ Último acceso: Junio 15, 2005.

¹⁰² Mark W. Zacher, “The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force,” International Organization, 55, 2, (Spring 2001), pp. 215-250.

individuos prominentes. El principal objetivo de estas organizaciones e individuos es la de proporcional asistencia técnica y supervisión de elecciones. Su propósito es el de contribuir a elevar la credibilidad y la legitimidad de las elecciones en el país anfitrión, buscando siempre respetar la autonomía de dicho país al manejar los procesos electorales.

En ese sentido, las ONG juegan el papel central al encargarse de verificar la transparencia de los procesos electorales. Construir o reconstruir una democracia requiere procesos de largo plazo y unas cuantas elecciones libres no son suficientes para consolidarla. Por lo tanto, quienes participan en este rubro deben usar un enfoque amplio y trazar planes a largo plazo. Esto puede incluir ayuda para elaborar la legislación electoral y su operacionalización. Crear y fortalecer la institución electoral es vital y debe hacerse a la par con la construcción de infraestructura electoral (presencia local, producción, distribución y seguridad de boletas electorales, etc.). Los organismos democratizadores son responsables de crear los elementos de la sociedad civil y en ocasiones hasta la legislación para los procesos democráticos.¹⁰³

Este último punto es particularmente controversial ya que hay quienes ven el “tipo de democracia” implementado por “países desarrollados” a través de la ONU, como una forma directa de dominación o de imperialismo. Además, con frecuencia se dice que los regímenes democráticos establecidos por la ONU a través de las OMP no son sustentables, ya que a menudo carecen de las consideraciones culturales necesarias para mantenerlos y legitimizarlos, para lo que se necesita una serie de creencias y normas que sólo las culturas locales pueden aportar.

También es frecuente encontrar que la democracia va de la mano del capitalismo y del libre mercado, lo que, ante la ausencia de instituciones efectivas, puede aumentar el riesgo de un regreso a la violencia generalizada.¹⁰⁴ Cuando la ONU ha tenido la necesidad de implementar lo que se conoce como Administraciones Transitorias (*Transitional Administrations*), como en Camboya (UNTAC), Kosovo (UNMIK) y Timor Leste (UNTAET), ha generado la duda acerca del interés de la Comunidad Internacional en establecer un tipo especial de democracia liberal (una forma de gobierno que ni siquiera es adoptada por todos sus Estados Miembros) y en

¹⁰³ The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p.11.

¹⁰⁴ Roland Paris, At Wars End: Building Peace after Civil Conflict, (Cambridge University Press, 2004). Ver también Andreas Andersson. Democracies and UN Peacekeeping Operations, 1990-1996. International Peacekeeping, 7, 2 (2000), pp. 1-22.

desarrollar la capacidad institucional para supervisar dichas administraciones (a través de mandatos claros o de consenso político).¹⁰⁵ Las operaciones que establecen Administraciones Transitorias son más difíciles de conciliar con los principios de soberanía (ya que la Comunidad Internacional debe ejercer funciones de gobierno) y de autodeterminación (porque naciones afectadas por la violencia generalizada difícilmente pueden decidir libremente sobre su futuro).

De cualquier forma, los esfuerzos de democratización a través de las OMP no deben verse sino como una expresión más de los intentos de la Comunidad Internacional a través de la ONU por restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

Derechos Humanos

Existe una evidente relación entre los conflictos armados y las violaciones de los derechos humanos. De hecho, varias de las OMP Modernas han tenido como justificación para su implementación, la ocurrencia de violaciones masivas de derechos humanos. Por lo tanto, atender el problema de los derechos humanos es fundamental para lograr una paz duradera y necesariamente debe ser una de las funciones de las OMP Modernas por lo menos en tres vertientes fundamentales: proteger, construir confianza y prevenir futuras violaciones. La ONU ha entendido que en las OMP, la fuerza puede lograr mucho en materia de protección de derechos humanos y por eso, como se ha señalado, cada vez son más frecuentes los mandatos y los componentes robustos o “con músculo”. Se ha comprobado que el establecimiento de mecanismos para asegurar el respeto a los derechos humanos es una manera efectiva para que las OMP se ganen la confianza de la sociedad en conflicto y con ello asegure su aceptación y por ende el consentimiento y la legitimidad necesarios para lograr sus objetivos. En sus mandatos, las OMP incluyen aspectos para garantizar los derechos humanos de la población. Esto se hace estableciendo normalmente normas específicas para cumplir con la legislación internacional vigente. Al incorporar acciones que atacan las causas estructurales de los conflictos, las OMP y los mecanismos de largo plazo implementados por la Comunidad Internacional como acciones de desarrollo, lo que se busca es prevenir futuras violaciones a los derechos humanos.

Se ha reconocido que los derechos humanos no son la panacea y que su mayor debilidad es la poca capacidad que existe para su cumplimiento. El embajador Abba Eban, Representante Permanente de Israel ante Naciones Unidas en 1957, señalaba que el Derecho Internacional de

¹⁰⁵ Alex J. Bellamy y otros, Understanding Peacekeeping, (Cambridge: Polity Press, 2004), p. 238.

los Derechos Humanos es “un derecho que el ruín no obedece y el justo no hace que se respete”.¹⁰⁶

Sin embargo, los derechos humanos han ganado aceptación mundial y se han ido incorporado gradualmente a la conciencia colectiva. Sin embargo, algunas posturas críticas ponen en tela de juicio la validez del alcance universal que se le atribuye a estos derechos. En el centro del debate se encuentra la idea de que debe existir una moral universal para la aceptación y el respeto de los derechos humanos. No hay tal moral de validez universal, dicen los críticos, y en el caso de las OMP, la “implantación” de una doctrina culturalmente predispuesta no siempre encuentra la aceptación necesaria para que su sostenimiento.

Las acciones en relación a los derechos humanos son definitivamente una actividad civil. Estas acciones son conducidas por una amplia gama de instituciones entre las que destaca la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). Otras organizaciones en esta disciplina son el Centro de Derechos Humanos, UNICEF y las organizaciones regionales.¹⁰⁷ Todas estas organizaciones llevan a cabo labores legalmente encuadradas en la legislación internacional para los derechos humanos, que incluye la Carta Internacional de los Derechos Humanos, que a su vez se compone de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus respectivos protocolos opcionales. Otros instrumentos legales sobre los derechos humanos son la Convención sobre Genocidio, la Convención sobre la Tortura y la Convención sobre Refugiados.¹⁰⁸ Hay que señalar que existe una creciente tendencia por el respeto a los derechos humanos, práctica ligada al proceso de democratización que abiertamente promueve la ONU y otras organizaciones internacionales.

En las OMP, los trabajadores de derechos humanos orientan sus esfuerzos a promover los derechos humanos para todos. Las organizaciones de derechos humanos que trabajan en las OMP tratan de asegurar la implementación práctica de las normas universales de los derechos humanos. Una de sus tareas principales es la de mejorar las capacidades nacionales para la protección y el respeto por estos derechos. Estas tareas incluyen las acciones de personal de la ONU y de otras organizaciones involucradas en los esfuerzos de paz.

Las organizaciones de derechos humanos juegan un papel muy activo removiendo los obstáculos

¹⁰⁶ Eba, Abba. 1957. Citado en Timothy Pitt, “The Role of Humanitarian Aid.” Course Presentation. International Summer Peacekeeping Institute 2001, (Wolfville, NS: Acadia University/The Royal Canadian Military College/The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

¹⁰⁷ “Instrumentos Internacionales para los Derechos Humanos,” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos). Internet. Disponible en: http://www.unhcr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm Último acceso: Junio 09, 2005

¹⁰⁸ The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p.10.

que evitan el pleno ejercicio de los derechos humanos y previniendo abusos futuros. Para alcanzar su objetivo, estas organizaciones trabajan de manera muy cercana con los gobiernos, las agencias de la ONU, las organizaciones regionales, con otros trabajadores del campo de la construcción de la paz y con proyectos de democratización y sociedades civiles.

Capítulo IV. El “lado oscuro” de las OMP

Las OMP tienen un lado oscuro. Numerosos asuntos inesperados alrededor de la implementación de estas operaciones han tenido terribles efectos sobre la población a la que se supone han ido a proteger. Violaciones de derechos humanos, tráfico de personas, de drogas y de armas son sólo algunos de los aspectos mal documentados y peor atendidos por la ONU y los Estados contribuyentes. Algunos de estos problemas son el resultado directo de la mala preparación del personal que participa en estas operaciones y otros son el efecto de fallas estructurales. Cualquiera que sean las causas, las acciones no intencionadas o deliberadas producen sufrimiento por igual en los grupos más vulnerables de la población y retrasan la vuelta a la normalidad de las sociedades que se han visto atrapadas en conflictos armados. También, la falta de cobertura de los medios de comunicación debido a un número de factores como la lejanía de los conflictos, la ausencia de órganos de supervisión y las condiciones de impunidad negociadas para las tropas y el personal de la ONU en las OMP, han evitado que salgan a la luz y que hayan encontrado castigo atrocidades cometidas por “mantenedores de la paz”. Casos individuales de mala conducta son relativamente fáciles de reportar y de corregir, pero ofensas sistemáticas a gran escala han sido “tapadas” por Estados contribuyentes y por la ONU en un intento por proteger la legitimidad de la misión.

Cuando los Cascos Azules son desplegados en grandes números, las periferias de las instalaciones militares se convierten muchas veces en imanes que atraen todo tipo de oficios creando mercados ilegales: redes de prostitución, bandas de contrabandistas, fuga de cerebros y de mano de obra calificada, entre otros. Estos mercados irregulares tienen serias implicaciones económicas, sociales, culturales y legales para las comunidades locales. Muchos de estos males son provocados de manera involuntaria por los contingentes, pero otros más son causados de manera deliberada por los mismos. Por ejemplo, doctores y enfermeras y otras personas educadas son contratados con frecuencia por la ONU para cubrir las necesidades de servicios como choferes, secretarías, intérpretes, personal de limpieza, etc., produciendo con ello escasez de servicios profesionales en la población local. Este fenómeno es de difícil prevención ya que los salarios de la ONU son altamente competitivos y las OMP son con frecuencia implementadas en lugares donde las economías se han colapsado. Por lo tanto, la presencia de cientos o hasta miles de soldados y civiles, jóvenes en su mayoría y con dinero en el bolsillo, crea una demanda

de un sinnúmero de servicios ilegales. La ONU no tiene una solución adecuada a estos problemas y aunque el entrenamiento para las OMP incluye códigos de conducta y adoctrinamiento en derechos humanos, esto no ha sido suficiente para prevenir abusos, como lo demuestran los hechos. El lado oscuro de las OMP merece mucha mayor atención y estudio si se desea que estas operaciones sirvan para remediar un mal y no para causar más sufrimiento a las poblaciones en crisis.

Actos individuales de mala conducta y hasta acciones criminales han sido documentados en muchas misiones. Estos casos pueden evitarse con mejores sistemas de selección y entrenamiento por los gobiernos nacionales de los Estados contribuyentes. Sus efectos son muy significativos ya que al momento en que los Cascos Azules arriban, la población local ya ha pasado por verdaderos infiernos y porque dañan severamente la credibilidad y la legitimidad de la misión. Estos casos individuales van desde entrar a una iglesia y robar utensilios usados para la misa,¹⁰⁹ elaborar videos pornográficos de mujeres de la localidad¹¹⁰ y asaltar sexualmente y asesinar mujeres jóvenes.¹¹¹ Las medidas disciplinarias son normalmente dejadas a las autoridades de los gobiernos de los países a que pertenecen quienes cometen las faltas. La ONU no tiene capacidad para tomar acciones disciplinarias más allá de enviar deshonorados de regreso a casa a los culpables de las faltas. Los delitos se deben investigar y se les debe seguir proceso en los Estados de origen de quienes los cometen bajo sus respectivas legislaciones. Los acuerdos de impunidad solamente protegen de la legislación nacional del país anfitrión pero los Estados contribuyentes tienen la obligación moral de perseguir los delitos y castigar a los culpables. Esto sin embargo no siempre ocurre ya que los Estados cuidan siempre su “buena imagen”.

Otro aspecto oscuro es una extraña “división del trabajo” que se empieza a dar en las OMP. En octubre de 2003 los principales Estados contribuyentes de tropas eran los Estados del

¹⁰⁹ “La ONU informó este jueves [9/11/2003] que siete militares del Uruguay pertenecientes a las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU se encuentran bajo investigación por robar de una iglesia en el noreste de Congo, y serán trasladados a la capital Kinshasa”. (Associated Press). Internet. Disponible en: <http://www.kentucky.com/mld/kentucky/2003/07/31/news/state/6750710.htm> Último acceso: Junio 13, 2005. [NOTA: TRADUCCION DEL AUTOR].

¹¹⁰ Declan Walsh Nicola Byrne, Mantenedor de la Paz encarcelado por elaborar videos porno, (NewsScotsman.Com, December 2002). Internet. Disponible en: <http://www.news.scotsman.com/international.cfm?id=1422722002> Último acceso: Junio 13, 2005. [NOTA: TRADUCCION DEL AUTOR].

¹¹¹ Steven Silber, “Soldado norteamericano se declara culpable de asesinar a una joven kosovar. El Sargento de administración Frank Ronghi, de Estados Unidos, se declaró culpable el viernes pasado [6/28/2000] de sodomía forzada y asesinato premeditado de una niña blanca de 11 años de origen Albano, durante su servicio en Kosovo como mantenedor de paz”, (Reuters, July 29, 2000). Internet. Disponible en: http://dailynews.yahoo.com/h/nm/20000729/ts/soldier_trial_dc_1.html Último acceso: Junio 13, 2005. [NOTA: TRADUCCION DEL AUTOR].

Sur de Asia que proporcionaban cerca del 27 por ciento del personal militar y de policía civil a las OMP.¹¹² En marzo de 2008, los diez más altos contribuyentes de tropas a las OMP eran:¹¹³

Tabla 2: Diez principales contribuidores de tropas a las OMP - 2008

Lugar	Estado	Tropas
1	Pakistán	10,629
2	Bangladesh	9,047
3	India	8,964
4	Nigeria	5,415
5	Nepal	3,667
6	Ghana	3,312
7	Jordán	3,077
8	Ruanda	3,008
9	Italia	2,873
10	Uruguay	2,589

Fuente: Autor (2008) con información del DOMP

Los países occidentales se ubican en la escala baja de los contribuyentes y han sido señalados como “cada vez más preocupados por los riesgos de las operaciones de mantenimiento de la paz. En áreas problemáticas fuera de sus regiones de influencia, estos países dejan las operaciones riesgosas a soldados no-blancos. El asunto es que quienes tienen los músculos para montar operaciones efectivas les falta el valor de sus convicciones y quienes tienen la voluntad carecen de los medios. Tal tribalización de las OMP daña la solidaridad de la Comunidad Internacional e introduce el riesgo de un apartheid que se aproxima lentamente a las OMP”.¹¹⁴

Otros problemas serios se encuentran en el lado oscuro de las OMP. Estos se refieren a violaciones sistemáticas de derechos humanos cometidas por mantenedores de la paz y sobre las cuales poco se ha hecho para evitarlas. Una denuncia pública de atrocidades sistemáticas

¹¹² En Octubre de 2003, sólo Bangladesh, India y Paquistán contribuían con 12,562 elementos (incluyendo personal militar y policía civil), representando 27.6% del total de tropas en Operaciones de Mantenimiento de Paz. Información obtenida de [United Nations Department of Peacekeeping Operations](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2003/October2003_2.pdf). Internet. Disponible en: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2003/October2003_2.pdf Último acceso: Junio 13, 2005

¹¹³ [United Nations Department of Peacekeeping Operations](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/). “Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personnel: Ranking March, 2008. Internet. Disponible en: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/> Último acceso: Mayo 05, 2008

¹¹⁴ Ramesh Thakur y David Malone. “Tribes within the UN,” [The Hindustan Times](http://www.hindustantimes.com), (November 20, 2000). Citado en Shalini Chawla, “Trends in United Nations Peacekeeping,” [Strategic Analysis: A Monthly Journal of the ISDA](http://www.isda.org), Vol. XXIV, No. 10, (January 2001).

alrededor de las OMP fue hecha en 2002 por Graça Machel en su reporte titulado “El Impacto de los Conflictos Armados en los Niños”.¹¹⁵ En tiempos de conflictos armados, las mujeres son forzadas por las circunstancias a vender sus cuerpos por comida o techo y así es como la prostitución florece alrededor de las OMP. Con frecuencia se prostituye a niñas y jóvenes menores de 18 años y las relaciones sexuales entre un adulto y un menor son inaceptables sin importar el contexto o las circunstancias. Aún cuando los niños accedan a tener relaciones sexuales, ellos no están conscientes del peligro que eso implica. La Sra. Machel, quien es reconocida por su labor educativa en Mozambique y alrededor del mundo, encontró que el arribo de tropas de mantenimiento de la paz está directamente asociado con un rápido aumento en la prostitución infantil.¹¹⁶ Ella recomienda entrenamiento adecuado para el personal que participa en las OMP sobre cómo tratar con mujeres y niños junto con el establecimiento de comisiones de la verdad para exponer “las malas conductas y reforzar la rendición de cuentas de manera individual”.¹¹⁷

En 2003 la ONU implementó una política de “cero tolerancia” para el personal de las OMP involucrado en casos de explotación sexual y tráfico de mujeres y niñas.¹¹⁸ Sin embargo y a pesar de todo esto, no se ven cambios mayores a nivel de entrenamiento conducido por las Naciones Unidas y la educación para evitar tales problemas no está definitivamente entre los cursos prioritarios del entrenamiento en el mantenimiento de la paz.

Por último pero no por eso menos importante, el problema relacionado con el Virus de Inmunodeficiencia Humano VIH/SIDA. Los conflictos armados producen desorden económico y social además de movimientos en masa de personas en condición de refugiados y de personas internamente desplazadas. Se pierden hogares, se separan familias, se colapsan los servicios educativos y de salud y aumentan dramáticamente los niveles de prostitución y las violaciones sexuales. Todo ello produce condiciones ideales para la propagación del VIH y otras

¹¹⁵ Report of Graça Machel, Expert of the Secretary-General of the United Nations, UNICEF. “Impact of Armed Conflict on Children”, (United Nations, 2002). Internet. Disponible en: http://www.unicef.org/graca/a51-306_en.pdf Último acceso: Marzo 05, 2008.

¹¹⁶ Report of Graça Machel, Expert of the Secretary-General of the United Nations, UNICEF. “Impact of Armed Conflict on Children”, (United Nations, 2002). Internet. Disponible en: http://www.unicef.org/graca/a51-306_en.pdf Último acceso: Marzo 05, 2008.

¹¹⁷ Graça Machel, cited in Mulegwa Zihindula, “Rape: A Weapon of War.” General Board of Global Ministries, (The United Methodist Church). Internet. Disponible en: http://gbgm-umc.org/mission_programs/global_connections/africa/rapeweap.cfm Último acceso: Abril 13, 2005

¹¹⁸ Deen Thalif, “UN Cracks Down on Sexual Exploitation by Peacekeepers,” (Interpress Service, July 31, 2003). Internet. Disponible en: http://www.cyberdyaryo.com/features/f2002_0731_05.htm Último acceso: Junio 13, 2005

enfermedades contagiosas. El personal militar en las misiones de paz también está en riesgo de contraer y/o transmitir estas enfermedades, ya sea actuando como combatientes o como mantenedores de la paz; en términos de VIH/SIDA, la diferencia por las funciones que realizan es nula. “Con demasiada frecuencia, la triste verdad es que a veces al tratar de resolver un problema como prevenir la guerra...o contener un conflicto, los mantenedores de la paz de la ONU contribuyen sin querer a crear otro problema serio; la propagación del SIDA”, dijo Richard Holbrooke, Representante Permanente de los EE.UU. ante Naciones Unidas.¹¹⁹

El 17 de julio de 2000, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1308 donde reconoce los efectos negativos y positivos de las OMP sobre el problema de VIH/SIDA alrededor del mundo.¹²⁰ Como resultado de esto, el DOMP y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA (UNAIDS) firmaron en 2001 un acuerdo marco de cooperación donde las dos partes se comprometen a mejorar la capacidad de los mantenedores de la paz para convertirse en promotores y actores para hacer conciencia y prevenir la transmisión de VIH.¹²¹

Las Naciones Unidas han pedido a los Estados contribuyentes incluir programas educativos sobre los riesgos de contagio del VIH. De acuerdo con la ONU, la mejor manera de implementar estos programas es a través de los gobiernos nacionales, ya que estandarizar programas culturalmente sensibles para casi 90,000 elementos de 118 países diferentes que actualmente prestan sus servicios en OMP es materialmente imposible. El DOMP ha tomado medidas adicionales y ha ordenado la distribución de condones en todas las misiones, la aplicación de pruebas anti-VIH a personal militar antes de su despliegue en las OMP y la

¹¹⁹ Richard C. Holbrooke, US Permanent Representative to the United Nations. Statement for the Record on HIV/AIDS before the Committee on Banking and Financial Services of the U.S. House of Representatives, (March 8, 2000).Internet. Disponible en: <http://www.un.int/usa/00hol0308.htm> Último acceso: Junio 13, 2005

¹²⁰ Resolution S/RES/1308/2000 on the responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security: HIV/AIDS and international peacekeeping operations (United Nations Security Council, 2000). Internet. Disponible en: <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/59c118f065c4465b852572a500625fea/f897cd0e6cc680da85256d3b006a37d3!OpenDocument>. Último acceso: Febrero 10, 2008.

¹²¹ “HIV/AIDS Prevention and care among armed forces and UN peacekeepers: The Case of Eritrea,” (UNAIDS, 2003). Internet. Disponible en: http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub05/armed_forces_eritrea_en.pdf. Último acceso: Febrero 10, 2008.

distribución de “equipos PEP” (*Post-Exposure Prophylaxis Kits*)¹²² a todas las instalaciones médicas de las misiones.

Sin embargo, la aplicación obligatoria de pruebas anti-VIH ha desatado polémica en relación a la violación de los derechos humanos del personal militar. El propósito de la aplicación de las pruebas es la de asegurar un estado físico y mental óptimo para el servicio, pero tal necesidad no parece justificar la violación de la privacidad de los individuos ya que la condición de seropositivo, o sea aquel individuo que ha entrado en contacto con el virus del VIH, no es un determinante médico para la incapacidad física para el servicio de las armas, se dice. En este sentido, el debate está en curso y algunas medidas atenuantes han sido recomendadas para proteger la privacidad del personal que sirve en las operaciones de mantenimiento de la paz.¹²³

La ONU está enfrentando el problema del VIH/SIDA pero debe hacerse más, tal y como lo expresó el Embajador Holbrooke: “Gastamos miles de millones de dólares en las OMP, gastamos millones para proteger a los mantenedores de la paz de ataques terroristas y fuerzas hostiles – pero yo no creo que estemos gastando ni siquiera \$500,000 para protegerlos del VIH/SIDA”.¹²⁴

Para finalizar, el alcance de las acciones ilícitas e inmorales por parte del personal de las Naciones Unidas desplegado en las OMP puede ser devastador para la población que busca desesperadamente volver a un estado de normalidad, en donde la violencia es la excepción y no la generalidad. Las acciones de mal comportamiento y las causantes de delitos por parte de los mantenedores de la paz deben ser sujetas de escrutinio público y para ello, los Estados participantes deben establecer criterios claros antes de desplegar a sus contingentes. La ONU

¹²² Los PEP son equipos de emergencia médica para proteger a individuos que han sido expuestos al virus (VIH). El equipo consta de medicamento, pruebas de laboratorio e información. Idealmente, se debe aplicar el PEP dentro de las primeras 24 horas de la exposición al virus y no más de 72 horas; incluye tratamiento para cuatro semanas. El PEP fue diseñado originalmente para personal médico que pudiera ser accidentalmente expuesto al virus al realizar su trabajo, aunque su utilidad ha sido probada en otras circunstancias como ataques sexuales. Los PEP son administrados y financiados por un Grupo de Trabajo Interagencias compuesto de 12 agencias de la familia de las Naciones Unidas, entre las que destacan el Banco Mundial, la Organización Mundial de Salud, UNICEF y otras. La aplicación de PEP ha sido restringida sólo para accidentes ocupacionales o asaltos sexuales; quienes hayan sido contagiados por realizar actividades voluntarias fuera de su trabajo o quienes ya estén infectados no son sujetos de acceso a PEP. “Post-exposure Prophylaxis (PEP) to prevent HIV infection.” Guidelines on the use of Treatment Starter Kits, (United Nations). Internet. Disponible en: http://data.unaids.org/Cosponsors/WHO/who_pepkit_en.pdf Último acceso: Mayo 09, 2008.

¹²³ “HIV Testing for UN Peacekeeping Forces: Legal and Human Rights Issue.” (Canadian HIV/AIDS Legal Network, September 2001). Internet. Disponible en: http://data.unaids.org/publications/IRC-pub04/unlegalhumanrights_0901.pdf. Último acceso: Febrero 10, 2008.

¹²⁴ Judy Aita, “Security Council discusses connection between Peacekeepers, HIV/AIDS.” International Information Programs, (U.S. Department of State). Internet. Disponible en: <http://www.aegis.com/news/usis/2001/US010102.html>. Último acceso: Febrero 10, 2008.

debe establecer mecanismos claros de rendición de cuentas y los Estados contribuyentes deben hacer más para educar a su personal y contener los efectos negativos de sus acciones.

Capítulo V. El Futuro de las OMP

Como mecanismo de resolución de conflictos del sistema de seguridad colectivo centrado en la ONU, las OMP aún tienen futuro. A lo largo de los casi sesenta años de existir, las OMP alcanzaron en 2007 cifras record. Con contribuciones de más de 6,800 millones de dólares y poco más de 88,000 militares y policías y 17,000 civiles provenientes de 118 países trabajando en 17 operaciones en curso, las OMP se afirman como “el instrumento de resolución de conflictos” por excelencia. Este marcado entusiasmo internacional mostrado por una participación sin precedente, inyecta futuro a las OMP.

Tabla 3: Participación en OMP en febrero de 2008

Concepto	2004	2007
Misiones	16	17
Estados	102	119
Militares	64,700	83,854
Civiles	11,500	16,200
Bajas acum.	1,933	2,420
Presupuesto (millones)	\$3,870	\$6,800

Fuente: Autor (2008) con información del DOMP.

Es notorio el aumento en el número de personal que ha alcanzado cifras record, así como en el número de países contribuyentes, el cual tampoco tiene precedente. También es claro que una mayoría abrumadora de las OMP en curso se desarrollan dentro de las fronteras territoriales de Estados soberanos y que la necesidad de la ONU de intervenir es ineludible. Este hecho justifica la necesidad que la Comunidad Internacional tiene de revisar y adecuar las estructuras del sistema internacional en lo general y del sistema de seguridad colectiva centrado en la ONU en lo particular, sobre instrumentos flexibles que permitan mayor seguridad a las personas sin debilitar las estructuras del Estado como unidad constitutiva y del Sistema de Estado-nación en su conjunto. El dilema sin resolver de las intervenciones humanitarias y del uso de la fuerza por parte de la ONU para cubrir el requisito de proteger a las personas cuando las estructuras del Estado fallan, y de restablecer y mantener la paz internacionales seguirá siendo el centro del debate para el desarrollo de las OMP Modernas.

La participación en las OMP también se ha vuelto un asunto peligroso. Hasta el 31 de octubre de 2005, el número de bajas acumuladas de mantenedores de la paz era de 2,028;¹²⁵ para 2007 el número ascendió a 2,420.

El Reporte Brahimi reafirma que el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo para defensa propia, deben continuar siendo los principios base de las OMP. La nueva doctrina de las OMP vuelve a reafirmar estos principios e incluye la “defensa del mandato” como principio del mantenimiento de la paz. Se reconoce que el consentimiento puede ser manipulado de muchas formas por lo que imparcialidad para las OMP debe significar adherirse a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Si una de las partes viola el acuerdo, entonces la ONU no puede tratar a las dos partes de manera igual. Esto lleva a la necesidad de analizar y evaluar las OMP bajo consideraciones diferentes para los niveles estratégico y táctico. Como se sabe, los conflictos armados actuales son mucho más complejos y más peligrosos y por eso la ONU ha respondido con OMP “robustas”.

Sin embargo, algunas deficiencias en la estructura de toma de decisiones y la falta de compromiso de los Estados Miembros, particularmente de los cinco Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, han producido resultados mezclados. Muchos aspectos de las OMP Modernas han sido identificados para su mejoramiento, pero sus soluciones enfrentan retos para una pronta implementación. Los retos actuales de las OMP son de naturaleza estructural y contextual. La primera se refiere a las necesidades identificadas para aumentar el compromiso de los Estados Miembros que permita ajustes a la estructura de la ONU para que ésta pueda enfrentar mejor las amenazas que surjan para la paz. La segunda se refiere a la naturaleza de los conflictos armados y al frágil orden internacional.

Es claro que se debe hacer más para lograr reformar el Consejo de Seguridad y mejorar con ello la capacidad de la ONU para responder a las amenazas a la paz mundial. El poco apoyo que las OMP reciben como instrumento de resolución de conflictos por parte de los EE.UU. al privilegiar acciones unilaterales sobre paz y seguridad y su rechazo a apoyar la recién nacida Corte Penal Internacional, significan un reto aún mayor para las Naciones Unidas. Como ha sido señalado por Michael Renner, investigador veterano del *World Watch Institute* de los Estados Unidos, “el más amplio –y más problemático– contexto es que Washington no quiere acatar las

¹²⁵ Jens Whinter Andersen, UN Peacekeeping Operations, Lessons Learned and a Vision for the Future, “Presentation,” (Inter-American Defense College, January 15, 2008).

reglas que gobiernan el comportamiento internacional y que él mismo exige a otros que acaten. La política de los EE.UU. hacia las OMP lleva los signos de soplón de un excepcionalismo tal que rechaza las más simples obligaciones recíprocas. La lucha política en torno a las OMP es también una lucha que involucra la legitimidad del derecho internacional y de las instituciones. Ambas luchas se unen al reconciliar cooperativamente las contradicciones de la soberanía nacional en un mundo globalizado”.¹²⁶

A cinco años del Reporte Brahimi, en 2005, el DOMP preparó una estrategia de reforma dada a conocer en el documento titulado “*Peace Operations 2010*”. Esta “agenda de reforma” señala los tiempos y la dirección para el desarrollo de una doctrina al más alto nivel, que establezca los principios fundamentales, las lecciones más importantes aprendidas hasta ahora y los factores necesarios para el éxito de una OMP Moderna, así como las funciones esenciales para estas operaciones de la ONU. Se espera que la Nueva Doctrina, publicada en marzo de 2008, sirva de base para un trabajo más sólido de investigación y de guía el desarrollo de políticas y ciertamente para una más profesional y específica capacitación de mantenedores de la paz. Dicho trabajo, titulado “Principios y Directrices de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas” “representa el primer intento en diez años, para codificar las lecciones más importantes de las últimas seis décadas de experiencia en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. [Esta doctrina] intenta ayudar a los profesionales de este campo a entender mejor los principios básicos y los conceptos que soportan la conducción de las operaciones de mantenimiento de la paz contemporáneas de las Naciones Unidas, así como sus inherentes fortalezas y debilidades”.¹²⁷

La ONU y los Estados Miembros con experiencia en las OMP deben esforzarse aún más para alcanzar consensos sobre una doctrina común para las OMP con el fin de aumentar la legitimidad de lo que parece ser el “mejor” instrumento legal a la mano para la resolución de conflictos. Las OMP son el reflejo de las Naciones Unidas y así como ésta organización mantiene su preeminencia mundial a pesar de sus deficiencias estructurales y políticas, así las OMP, adaptándose a la cambiante naturaleza de los conflictos y al regateo político en el seno del Consejo de Seguridad, seguirán siendo la cara más vistosa de la Organización.

¹²⁶ Michael Renner, “UN Peacekeeping: An Uncertain Future.” *Foreign Policy Infocus*, 5, 28 (September 2000). Internet. Disponible en: <http://www.fpiif.org/briefs/vol5/v5n28peace.html>. Último acceso: Febrero 10, 2008.

¹²⁷ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, (Nueva York: Naciones Unidas, marzo de 2008). Internet. Disponible en: http://pbpu.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf Último acceso: marzo 06, 2008.

Capítulo VI. Participación en las OMP

Las razones por las que los Estados participan en las OMP son variadas y difíciles de identificar principalmente porque los intereses nacionales y los de la colectividad se entrelazan. Varios autores han identificado las razones o motivaciones de los Estados para participar en estas operaciones entre los que se incluyen: el interés personal –durante años los principales contribuidores a las OMP fueron Estados que estaban entre los más grandes productores de armas.¹²⁸ El compromiso político –los países democráticos tienden a comprometer mayor participación en las OMP.¹²⁹ El interés de la comunidad –los Estados tienden a contribuir mayormente a la consecución de bienes públicos (como las OMP) cuando es posible alcanzar un mayor número de bienes privados.¹³⁰

Un influyente trabajo preparado por Trevor Findlay y publicado en 1996 por el Instituto Internacional de investigaciones de la Paz de Estocolmo (SIPRI)¹³¹ identifica varias de las motivaciones de los Estados para participar en las OMP. Estas motivaciones son:

Presión internacional

La presión para participar puede venir de algunos aliados, del Secretario General de la ONU o de organizaciones internacionales. Por ejemplo, varios países caribeños participaron en UNMIH (Misión de las Naciones Unidas en Haití) por presión de Estados Unidos para “imprimirle un carácter multinacional a la misión liderada por EE.UU.” y algo similar ocurrió con UNITAF (Fuerza de Tarea Unificada – Somalia) y Rusia presionó a los países Miembros de la Comunidad Independiente para que lo apoyaran en Tayikistán.¹³²

¹²⁸ Laura Neack, “UN Peace-keeping: In the Interest of Community or Self?” *Journal of Peace Research*, 32, (1995), pp.181-196.

¹²⁹ Andreas Andersson, “United Nations Intervention by United Democracies? State Commitment to UN Interventions 1991-1999,” *Co-operation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 37.4, (London: Sage Publications, 2002), pp.363-386.

¹³⁰ Richard Bruneau, “Selfishness in Service of Common Good: Why States Participate in UN Peacekeeping,” (Norman Paterson School of International Affairs, 2004). Internet. Disponible en: <http://www.augustana.ca/rdx/bruneau/documents/PeacekeepingNov24.pdf> Último acceso: Marzo 9, 2006.

¹³¹ Trevor Findlay, *Challenges for New Peacekeepers*, SIPRI Research Report No. 12, (Stockholm: International Peace Research Institute, 1996).

¹³² Findlay, *Challenges for New Peacekeepers*.

Misiones seguras

Las misiones más seguras normalmente se saturan de solicitudes de participación. Por ejemplo UNAMEV II (2ª Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola) y UNMIH (Misión de las Naciones Unidas en Haití) tuvieron más ofertas de personal que lo que necesitaban.¹³³

Altruismo

Algunos países proyectan cierto grado de interés colectivo aún cuando su interés nacional es mayor y están dispuestos a pagar los costos. La imagen de “buen ciudadano del mundo” mostrado en los primeros años de las OMP cuando se conocía muy poco de estas operaciones es un ejemplo de ello. Hoy en día, el altruismo es apoyado por otros factores ya que las OMP han adquirido buena reputación y se dice que “aumentan el prestigio nacional y la independencia política”. Por ejemplo los nuevos Estados independientes ex miembros de la antigua Unión Soviética y del Pacto de Varsovia se han vuelto participantes activos de las OMP.

Opinión pública

Una opinión pública favorable motiva a los gobiernos y los mueve a la acción. Las crisis humanitarias son un buen ejemplo del factor de “empuje” de la opinión pública, como el mencionado caso de cómo las imágenes difundidas por televisión de gente muriendo de hambre “empujó” a Estados Unidos a participar en Somalia en apoyo a UNOSOM (Operación de las Naciones Unidas en Somalia); por el contrario, imágenes de los cuerpos de soldados norteamericanos siendo arrastrados por la turba “jalaron” las tropas de Estados Unidos fuera de Somalia (“Factor CNN”).

Membresía al Consejo de Seguridad

Algunos Estados que buscan un lugar como Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad (Japón, Alemania y Brasil son ejemplos) normalmente se muestran dispuestos a participar en las OMP. Para estos Estados, dicha participación en las OMP se ha vuelto una condición sine qua non.

¹³³ Emilio Cárdenas, Argentinean Ambassador to the United Nations, “Statement at the 25th Vienna Seminar,” (Vienna: International Peace Academy, March 4, 1995). In Trevor Findlay, Challenges for New Peacekeepers, SIPRI Research Report No. 12, (Stockholm: International Peace Research Institute, 1996), p.7.

Influencia

Poder influir en los debates de la ONU sobre algunas regiones conflictivas del mundo es otra motivación. Algunos Estados esperan aumentar e expandir su influencia en general a través de las OMP y en particular sobre las regiones en donde estas se despliegan. Por ejemplo Nueva Zelanda contribuyó tropas a UNPROFOR (Fuerza de Protección de Naciones Unidas – Croacia y ampliada a Bosnia y Herzegovina) durante el tiempo que actuó como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad, inspirada en parte por “el deseo de mejorar su credibilidad e influencia en los debates del Consejo sobre la situación en Yugoslavia”.

Seguridad nacional

Algunos Estados ven su participación en las OMP como una manera de contribuir indirectamente a su seguridad nacional. Debido a la proximidad geográfica y a los intereses involucrados otros Estados ven una relación más directa entre las OMP y su seguridad nacional, como los países Miembros de ASEAN que todos participaron en UNTAC (Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en Camboya) en 1992.¹³⁴

Pago de “enganche”

Varios Estados han visto su participación en las OMP como un pago inicial para el día en que ellos mismos necesiten ayuda de la Comunidad Internacional. Ejemplos de estos son los llamados países Bálticos, Estonia, Lituania y Livonia que existen a la sombra de Rusia. Estos Estados también han visto su participación en las OMP como una forma de demostrar su capacidad para ser miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).¹³⁵

El gobierno entero

Una participación en las OMP puede servir a las fuerzas armadas a mostrar a las áreas de relaciones exteriores y de desarrollo su utilidad para apoyar una política exterior diversificada. También puede servir como elemento integrador entre diversas áreas del gobierno y de prevención para futuras amenazas; los conflictos menores actuales son los problemas del mundo de mañana.

¹³⁴ UNTAC, United Nations Department of Peacekeeping Operations, (1992). Internet. Disponible en: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm Último acceso: Diciembre 6, 2006.

¹³⁵ Los Estados Bálticos se incorporaron oficialmente a la OTAN el 29 de marzo de 2004, (NATO). Internet. Disponible en: <http://www.nato.int> Último acceso: Diciembre 7, 2006.

Pago de una deuda

Los Estados que han sido beneficiarios de las OMP ven una participación en estas como una forma de pagar una deuda por el apoyo recibido de la Comunidad Internacional en el pasado. Entre estos se encuentran Egipto, El Salvador, Grecia, Israel, Jordania, Namibia, Corea del Sur, Zimbabue y Bosnia y Herzegovina.

“Nichos” adicionales para las fuerzas armadas

Aquellos países en los que sus establecimientos militares se han visto comprometidos (regímenes militares) han visto a su participación en las OMP como una opción para tener a los militares ocupados fuera del país en vez de estar entrometiéndose en asuntos internos. Las OMP como “nicho” adicional ha ayudado a estas instituciones a reintegrarse a las estructuras democráticas además que les proporciona motivos de orgullo nacional y aceptación pública. El caso de Argentina es comúnmente citado como ejemplo de ello.

Ganancias económicas

Una motivación menos “edificante” es obtener una ganancia económica por participar en las OMP. Algunos Estados pobres se inclinan por “lucrar” con los reembolsos por los costos por contribuir tropas, que en lo general están muy por encima de los costos que incurrirían si las tropas se quedaran en casa. Un beneficio adicional que buscan estos Estados es el equipo que reciben de otras fuerzas “mejor equipadas”. Las ganancias económicas difícilmente pueden ser el único factor de motivación ya que la ONU es muy lenta en reembolsar los costos por las contribuciones.

Experiencia

Las tropas participantes adquieren experiencia y habilidades. Esto es quizás la motivación más fuerte de los Estados para participar en las OMP. “...ya sean ricos o pobres, es la invaluable experiencia internacional que las OMP les ofrece en tiempos de paz y los contactos con otras fuerzas lo que pesa”.¹³⁶

¹³⁶ Trevor Findlay, Challenges for New Peacekeepers, SIPRI Research Report No. 12, (Stockholm: International Peace Research Institute, 1996), p.10.

Capítulo VII. Mantenimiento de la Paz Selectivo

Bajo el concepto del “Mantenimiento de la Paz Selectivo”, este estudio recomienda una participación militar mexicana en las OMP bajo el Capítulo VI (y VI y Medio) de la Carta solo desempeñando funciones especificadas y aquí señaladas como “salvaguardias” de participación. Esto es porque los principios en que se basan estas operaciones son compatibles con los principios tradicionales de política exterior de México. La relativamente baja demanda de este tipo de operaciones, la larga ausencia de México de participación en asuntos de seguridad internacional y su peculiar transición democrática, permitirán a los contingentes mexicanos prepararse para una participación activa y exitosa a su propio paso. De esta manera México no estará haciendo solo contribuciones individuales, sino contribuciones como parte de una implementación estratégicamente planeada de políticas exterior y de defensa de apoyo mutuo.

La política exterior de México es parte de la política nacional y su conducción es facultad del Ejecutivo, quien debe observar los siguientes principios tal y como lo establece el Artículo 89 constitucional: “la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.¹³⁷ Con estos principios y con el cuerpo doctrinal que apoya su conducción, México ha erigido lo que Jorge Castañeda llama “los principios mellizos” de su política exterior: la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.¹³⁸

Estos principios hallan explicación en la geopolítica, que es el principal factor que ha dado forma a la política exterior. La cercanía física con Estados Unidos, única potencia hegemónica (por lo menos en términos militares) siempre ha sido problemática para México, particularmente debido a la enorme asimetría militar y económica entre los dos países. En este contexto, México debe escoger con mucho cuidado entre mantener y promover los principios que mejor garanticen su supervivencia básica y no contravenir demasiado los intereses de su poderoso vecino. En el pasado México fue capaz de proyectar una imagen de relativa

¹³⁷Artículo 89, X. “Facultades y obligaciones del Presidente.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México: 1917).

¹³⁸ Entrevista a Jorge Castañeda, entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, conducida por Sergio Muñoz. “Jorge Castañeda: México’s man abroad.” Los Ángeles Times, (Agosto 12, 2001).

independencia política a pesar de su cercanía física a Estados Unidos, que no es el único factor que limita su soberanía.¹³⁹ Las implicaciones de tal cercanía en lo económico, lo social y lo cultural y sus efectos de integración también limitan la soberanía del Estado mexicano. Por ello, mantener su propia identidad como nación y resistir los efectos de penetración de su vecino del Norte, es vital para México. Esta relativa desventaja es la que ha empujado a México a adoptar una política exterior defensiva y su necesidad de independencia la que lo ha llevado a privilegiar posiciones aisladas para evitar enfrentamientos con Estados Unidos.

Esa proximidad física con Estados Unidos, que le ha costado a México la pérdida de más de la mitad de su territorio, numerosas intervenciones militares y un impresionante nivel de dependencia debido al efecto monopolizador que el mercado estadounidense tiene sobre los mercados mexicanos, tiene además un valor estratégico militar: como parte de América del Norte, México queda dentro del perímetro de defensa de Estados Unidos. Este factor, con frecuencia minimizado, le aporta a México una capacidad importante de apalancamiento político en las negociaciones bilaterales y justifica el enfoque nacional de la misión de las fuerzas armadas. Por lo tanto, puede decirse que la cercanía geográfica con Estados Unidos impone limitaciones a la política exterior y valida los principios fundamentales de su conducción.

Indudablemente que Estados Unidos ocupa un lugar especial en la política exterior de México. Se dice con frecuencia que en ocasiones la política exterior de México se confunde con la relación bilateral con Estados Unidos, además que existe un buen número de asuntos que caben indistintamente en ambas agendas, como el tema de los derechos humanos y más frecuentemente el de la seguridad.¹⁴⁰ La susceptibilidad de la política exterior de México a los cambios y a la presión exterior ha hecho que esta se vuelva “pragmática”, lo que significa aceptar las restricciones impuestas por el entorno internacional en general y por Estados Unidos en particular.¹⁴¹ La política exterior de México se ha caracterizado también por su enfoque antimilitarista y su política de seguridad nacional es de naturaleza civil. Una razón central de esto

¹³⁹ Ver por ejemplo Jorge Salaverry, “Evolution of the Mexican Foreign Policy,” Backgrounder, 638, (Heritage Foundation, March 1988); Mario Ojeda, Alcances y Límites de la Política Exterior de México, (México: El Colegio de México, 1976), p.43.

¹⁴⁰ Arturo Borja, “Enfoques para el Estudio de la Política Exterior de México: Evolución y Perspectivas.” En Rafael Velázquez Flores, Características Contemporáneas de la Política Exterior de México, (Universidad de Quintana Roo). SISBI. Internet. Disponible en: http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos_linea/Rafael_Velazquez/Articulo01.htm Ultimo acceso: Mayo 05, 2008.

¹⁴¹ Antonio López M. “Algunas Hipótesis sobre la Política Exterior de México en el Siglo XXI.” Revista Debate Social, 11 (Instituto de Estudios Superiores de Occidente). Internet. Disponible en: <http://www.debate.iteso.mx/numero11/Articula/PolexMex.htm> Ultimo acceso: Mayo 05, 2008.

es la consideración realista del poder relativo de México, ya que una guerra convencional con sus vecinos es inviable: en términos militares y económicos, uno es demasiado grande poderoso y los otros demasiado pequeños y débiles.¹⁴²

Por todo ello, los principios de la no intervención y la autodeterminación tienen perfecto sentido para que México los utilice como un “escudo fundamental de supervivencia”. No obstante, la no intervención puede traducirse también en aislamiento. México ha tratado numerosas ocasiones de evitar comprometerse en la solución de los problemas de otros países, con lo que ha evadido posiciones que van a las raíces de los problemas políticos de la Comunidad Internacional. La lógica detrás de esta postura es la de evitar confrontaciones directas con otros países, especialmente con Estados Unidos. Cuando México necesita adoptar una posición disidente, su tendencia es la de envolverla en la formalidad del derecho internacional, optando por el “menor daño” en vez de el “máximo beneficio”.¹⁴³

El hecho que el enfoque aislacionista y de bajo perfil de la política exterior de México ha comprometido lo menos posible al país ha ganado el apoyo de los mexicanos, quienes consideran que dirigir los esfuerzos hacia el desarrollo es mucho más benéfico. Este punto explica por qué la primera administración “post-PRI” ni siquiera intentó cambios sustanciales a pesar que las condiciones estaban dadas para marcar una diferencia con el viejo régimen. Aún cuando se anunciaron cambios con fanfarrias en la conducción de la política exterior al principio de la Administración Fox, para 2004 todo el entusiasmo se había extinguido y el gobierno ya estaba de regreso a los niveles de aislamiento y de bajo perfil de las administraciones priístas. Lo que ha seguido es una serie de reacciones a los eventos internacionales y de manera más notoria en el ámbito de la Alianza para la Seguridad de América del Norte. Un número importante de acciones internacionales de México en crisis internacionales fuera de América del Norte pueden encuadrarse más en el contexto de la “necesidad de cooperar” de México que como resultado de una estrategia de política exterior, como son los casos de la participación del ejército y la marina en misiones de ayuda humanitaria.

El pragmatismo en la observancia de los principios de política exterior como medio de defensa contra el intervencionismo y las amenazas externas es claro. En ocasiones México ha concedido a otros países y organizaciones internacionales influencia sobre el rumbo de la nación.

¹⁴² Mario Ojeda, Alcances y Límites de la Política Exterior de México, (México: El Colegio de México, 1976), p.63.

¹⁴³ Mario Ojeda, Alcances y Límites de la Política Exterior de México, (México: El Colegio de México, 1976), p.103.

Ejemplo de ello son las cartas de intención que México ha firmado con el Fondo Monetario Internacional que lo han forzado a implementar políticas neoliberales, la presión que en 1995 Estados Unidos ejerció para que México depositara las ganancias del petróleo en una cuenta en Nueva York para pagar el paquete de ayuda financiera, la firma de las cláusulas democrática y de derechos humanos como requisito para negociar el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, la estrategia contra las drogas diseñada en Washington y la ayuda del Gobierno de Estados Unidos para repatriar a connacionales, entre otras. Todos son claros ejemplos de cómo México se ha desviado “pragmáticamente” de sus principios de política exterior. Por lo tanto y a pesar del discurso oficial, queda claro que México ha interpretado los principios de política exterior a su conveniencia.¹⁴⁴ En otras palabras, el “pragmatismo” en la interpretación de los principios de política exterior es un precedente de peso para interpretaciones futuras.

Por otro lado, de acuerdo a un estudio preparado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) en 2004, sesenta y cuatro por ciento de los mexicanos apoyan que la ONU tenga una fuerza militar propia; solo 27 por ciento se opuso.¹⁴⁵ Consistente con este apoyo, los mexicanos apoyan el derecho de la ONU para autorizar el uso de la fuerza, lo que además es consistente con la prioridad que los mexicanos asignan a los objetivos de la política exterior de México. El apoyo a que el Consejo de Seguridad de la ONU autorice el uso de la fuerza es también consistente con la tradición mexicana de observar los principios de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, expresados en forma de apoyo a los derechos humanos y al restablecimiento de gobiernos democráticos.

Según el estudio, los mexicanos apoyan la idea de que México envíe tropas a participar en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Cincuenta por ciento de los encuestados contestó que México debería participar si la ONU así lo solicita; 34.2 por ciento se opuso. Es importante notar que el reconocimiento de los mexicanos a la “autoridad del Consejo de Seguridad” al uso de la fuerza y el apoyo a la “participación de México en las OMP” se

¹⁴⁴ Rafael Velázquez Flores, Características Contemporáneas de la Política Exterior de México, (Universidad de Quintana Roo). SISBI. Internet. Disponible en: http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos_linea/Rafael_Velazquez/Articulo01.htm Último acceso: Mayo 05, 2008.

¹⁴⁵ Visiones Globales 2004. México y el Mundo. Opinión Pública y Política Exterior en México, (CIDE/COMEXI, 2004). Internet. Disponible en: <http://mexicoymundo.cide.edu/2004/mex.htm> Último acceso: Marzo 15, 2008.

complementan y de ello se puede inferir que existe suficiente apoyo público para una participación mexicana en este tipo de operaciones.

Como se ha expresado en este estudio, las OMP siguen siendo un instrumento válido de las Naciones Unidas para la solución pacífica de los conflictos, han evolucionado para adaptarse a una cambiante naturaleza de los conflictos actuales y, aún cuando están lejos de estar libres de fracasos, se han erigido como la opción por excelencia para el restablecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En el contexto actual, los principios que han dado vida y tradición a la política exterior de México siguen vigentes como en el pasado aunque ahora demandan una interpretación más amplia, lo que es posible como lo marcan algunos precedentes sentados por gobiernos anteriores. La participación en las OMP ofrece la garantía de no chocar con los intereses de Estados Unidos, al tener este país que autorizar estas operaciones como Miembro Permanente del Consejo de Seguridad. Por último, al aparentemente existir un suficiente apoyo público para iniciar una participación activa en las OMP si antes se alcanzan altos niveles de legitimidad, el siguiente paso será resolver el problema de la legalidad.

Análisis de compatibilidad

Existe una interesante y cercana relación y compatibilidad entre los principios fundamentales de la política exterior de México y los de las OMP. Tal compatibilidad, sin embargo, no es un producto de la coincidencia. Las bases normativas de los principios de las OMP, como son la Sociedad de las Naciones y la Carta de las Naciones Unidas, derivan de las mismas fuentes de norma internacional que los “pilares mellizos” (la no intervención y la autodeterminación de los pueblos) de la política exterior de México.

En lo que a restricciones constitucionales se refiere, la interpretación del Artículo 89 es central para la discusión. Quienes se oponen a una participación de México en las OMP consideran que sería inconstitucional enviar tropas fuera de las fronteras.¹⁴⁶ Sin embargo, el Artículo 89 (o ningún otro) prohíbe el envío de tropas fuera de las fronteras para fines que no incluyan el uso de la fuerza. Como se mencionó, el Artículo 89.X dice: “En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la

¹⁴⁶ Mauricio D. Velásquez, “Comentarios sobre la Minuta que Reforma y Adiciona la Fracción III del Artículo 76 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos,” *Debate Parlamentario*, 2, (Mayo de 2005). Internet. Disponible en: http://prd.cddhcu.gob.mx/debate_parlamentario/Mayoo/pol_ext.htm Último acceso: Marzo 15, 2008.

proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.¹⁴⁷

Consecuentemente, la salida de tropas para fines de participación en las OMP donde el uso de la fuerza no es un fin estratégico, sino una necesidad operacional limitado su uso al derecho inherente de todo individuo a la defensa propia, no está expresamente prohibida. De hecho el mandato constitucional del Artículo 89 proporciona las bases legales para las OMP, ya que una interpretación “pragmática” del Artículo 89.X constitucional, no solo permitiría una participación mexicana en las OMP, sino que también permitiría que tales acciones fueran una parte integral de la política exterior de México (“...la lucha por la paz y la seguridad internacionales”). Además, ser parte de un esfuerzo multinacional conducido por la ONU para restablecer la paz y la seguridad internacionales con el consentimiento de las partes en el conflicto nulifica la restricción impuesta por las interpretaciones tradicionales del principio de la no intervención.

Es difícil pensar en otra acción con mayor legitimidad para el empleo de las fuerzas armadas que su uso para la causa de la paz y la seguridad internacionales. Además, las salvaguardias normativas, tales como el estricto apego a los tres principios de las OMP (consentimiento de las partes, imparcialidad y el uso mínimo de la fuerza solo en defensa propia) y una participación limitada a funciones específicas, pueden asegurar un involucramiento gradual y evitar que los contingentes mexicanos sean arrastrados hacia conflictos abiertos. En otras palabras, México puede participar en algunas OMP porque, en general, estas operaciones no son operaciones militares per se, sino acciones colectivas de cooperación legitimadas por la comunidad internacional en su conjunto. Por el contrario, la falta de participación en asuntos de seguridad internacional puede interpretarse como indiferencia, algo que la comunidad internacional castiga con vergüenza y exclusión.

La participación en las OMP como una parte integral de la política exterior de México es posible solo si esta se planea de manera cuidadosa y a largo plazo. No serán necesarias reformas estructurales mayores si México limita su participación a aquellas OMP de Capítulo VI (y Capítulo VI y Medio) de “ligero y bajo perfil”. Sobre la base de una bien ganada reputación

¹⁴⁷Artículo 89, X. “Facultades y Obligaciones del Presidente,” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México: 1917).

nacional para la conducción de operaciones DN-III y Plan Marina, México puede conducir operaciones de emergencia y ayuda humanitaria como parte de los esfuerzos de la ONU, incluyendo las OMP. La asistencia electoral y la supervisión de elecciones como parte de los esfuerzos de la ONU también son dos opciones para México, aunque se ha demostrado que las participaciones “no militares” no ofrecen los mismos beneficios políticos ni el mismo estatus en foros internacionales.

Dada la sensibilidad política que existe y la percepción a nivel nacional de “intervencionismo” de algunas OMP, México deberá ser cuidadoso al discutir el tema de una contribución militar para misiones de seguridad internacional. Dicha sensibilidad es mayor para algunas regiones que para otras, lo que es particularmente cierto para el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz regionales no pertenecientes a la ONU, donde es mucho más difícil armonizar los intereses nacionales con los intereses de la colectividad regional. Lo que es posible para un país en el área militar, puede no ser posible para otro. Por ello el concepto de Mantenimiento de la Paz Selectivo para México incluye solo las OMP de la ONU y la consideración de caso por caso y país por país para una participación mexicana.

Cuando el Artículo 89 constitucional fue reformado en 1988 para incluir los principios de política exterior, los legisladores cuestionaron la justificación de tal medida. El argumento en contra fue que de cualquier forma “Todos y cada uno de los principios mencionados en el Decreto de Reformas, están contenidos en forma explícita e implícita en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, al igual que en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. México –que es parte de tales tratados–, por haber firmado y ratificado ambos instrumentos internacionales, está obligado jurídicamente a la cabal observancia de los preceptos normativos ahí contenidos; un eventual incumplimiento por nuestro país lo haría incurrir en responsabilidad internacional”.¹⁴⁸

Además, no hay duda que los principios de política exterior de México reflejan valores incluidos en la Carta de la ONU, no solo de manera conceptual sino además en términos de lenguaje. Dicho de otra forma, conceptual y normativamente, los tres principios fundamentales de la política exterior de México (la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la

¹⁴⁸ Alonso Gómez-Robledo Verduzco, “Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior,” En *Revista Jurídica*, “Boletín Mexicano de Derecho Comparado,” XXI, 63, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Septiembre 1988). Internet. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=63> Último acceso: Abril 26, 2007.

solución pacífica de controversias) son plenamente compatibles con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. La siguiente tabla identifica los “tres principios fundamentales” de la política exterior de México de la forma en que se mencionan en la Carta de la ONU.

Tabla 4: Principios de la Política Exterior de México en la Carta de las Naciones Unidas

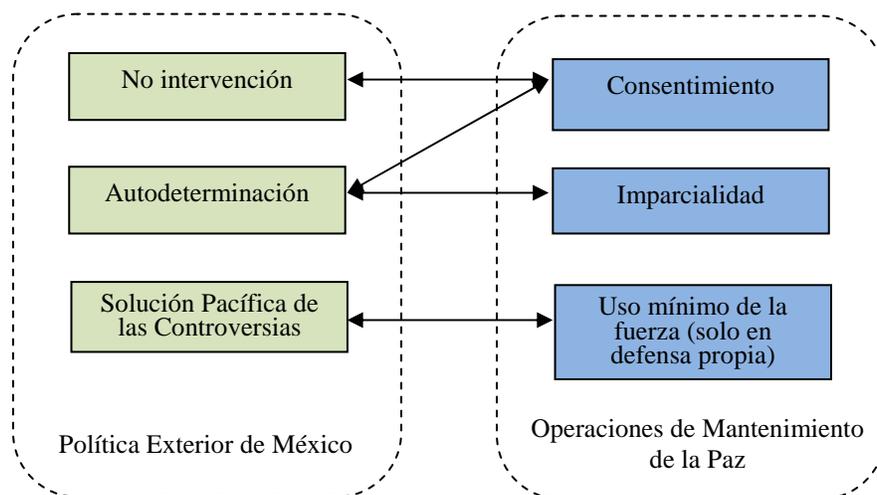
Principio de Política Exterior	Carta de las Naciones Unidas ¹⁴⁹
No intervención	Artículo 2.7 “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas <u>a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados</u> , ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; <i>pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII</i> ”.
Autodeterminación (libre determinación)	Artículo 1.2 “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de <u>la libre determinación</u> de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”; Artículo 55 “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de <u>la libre determinación</u> de los pueblos, la Organización promoverá: ...”
Solución Pacífica de las Controversias	Artículo 2.3 “Los Miembros de la Organización <u>arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos</u> de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. Artículo 33.1 (Capítulo VI) “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, <u>la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos</u> de su elección”.

Fuente: Autor (2008).

Como se observa, los principios de política exterior de México no son ajenos al espíritu de la Carta, que es de donde deriva el concepto del mantenimiento de la paz y por ende sus principios. Por lo tanto es posible establecer una relación entre ambos “juegos” de principios con el fin de determinar el nivel de compatibilidad entre ellos. La siguiente figura muestra la relación identificada entre estos principios.

¹⁴⁹ Carta de la Organización de las Naciones Unidas, (San Francisco: Naciones Unidas, 1945). [NOTA: SUBRAYADO Y CURSIVAS DEL AUTOR].

Diagrama 7: Compatibilidad de Principios de Política Exterior de México y de las OMP



Fuente: Autor (2008).

Los principios fundamentales de las OMP aplican solo a aquellas operaciones que se autorizan e implementan con base en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas y no a las autorizadas bajo el Capítulo VII. La razón de esto es que las operaciones de Capítulo VII no requieren del consentimiento de las partes ya que esta base legal tradicionalmente se utiliza para la implementación de acciones de imposición de la paz, esto es, cuando y donde no existen las condiciones para la solución pacífica ni hay una paz que mantener.

La relación identificada entre los principios de las OMP y los de política exterior de México incluye la consideración de factores que se ubican en los niveles estratégico y táctico. Vale la pena hacer notar que en este análisis no se considera la relación que existe entre principios del mismo “grupo” entre sí (por ejemplo entre la no intervención y la autodeterminación), sino solamente cómo se relacionan con los del otro “grupo” de principios.

No intervención - Consentimiento

Como lo define el Diccionario de Derecho Internacional, “no intervención” significa “La obligación de cada Estado o grupo de Estados a no inmiscuirse o intervenir, directa o indirectamente, sin importar los motivos o la forma de interferencia, en los asuntos internos o

externos de otros Estados”.¹⁵⁰ En la práctica, sin embargo, la interacción e interdependencia entre los Estados dificulta una observancia estricta de dicho principio. No obstante, algunas interpretaciones “pragmáticas” son ampliamente “aceptadas”, o al menos no penalizadas, por la Comunidad Internacional.

El caso de México es ilustrativo de esta norma no escrita. Por ejemplo, a pesar de estar incluido en la Constitución como un principio de política exterior, el concepto de “no intervención” ha tenido varias interpretaciones para México a lo largo de la historia de su aplicación en política exterior. A pesar de las numerosas intervenciones militares de Estados Unidos que han dejado hondas huellas en la consciencia colectiva de los mexicanos, México es incapaz, tal vez ahora menos que nunca, de detener la constante interferencia de su vecino en asuntos internos.

Aunque una característica de la política exterior de México ha sido su tradicional observancia al principio de la no intervención, a este se le han dado interpretaciones “pragmáticas” cuando se ha juzgado necesario. Por ejemplo, “La ruptura de las relaciones diplomáticas con Chile tras el golpe militar contra el presidente Salvador Allende en 1973 y el inicio de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en ese país no solo contravinieron la doctrina Estrada y el principio de la no intervención, sino que México se arrogaba un papel de juez exorbitante y arrogante, práctica que se repetiría en el caso de la crisis final de la Nicaragua Somocista y El Salvador del presidente Duarte, a los que México acusaba de tiránicos”.¹⁵¹ Bajo una interpretación “pragmática” de este mismo principio, México participó con ayuda humanitaria en una Operación de Mantenimiento de la Paz de Capítulo VII (MINUSTAH) en 2005.

Estos dos ejemplos prueban que para México, el principio de la no intervención no es un principio monolítico y que puede ser –y de hecho ha sido– interpretado de distintas maneras (y aún ignorado) por motivos políticos. Lo que no queda claro es qué factores deben existir o estar ausentes para que esto ocurra.

¹⁵⁰ Alonso Gómez-Robledo Verduzco y Jorge Witker (Coord.), Diccionario de Derecho Internacional, (México: Editorial Porrúa, 2001), p. 238.

¹⁵¹ Juan de Dios Gutiérrez Bailón. En Emilio O. Rabasa (Coord.), “Los Siete Principios Básicos de la Política Exterior de México,” Serie Doctrina Jurídica, 219, (México: UNAM, 2005). Internet. Disponible en: <http://132.248.65.15/libros/libro.htm?l=1588> Último acceso: Abril 27, 2007. Citado en Claudia Gamboa y Sandra Valdés, “Lineamientos Constitucionales de la Política Exterior de México,” (México: Cámara de Diputados, Septiembre, 2005).

Para los efectos de las OMP, consentimiento significa “el acuerdo tácito de ‘todas’ o ‘casi todas’ las partes al conflicto” para el despliegue de una Operación de Mantenimiento de la Paz. En teoría, este principio neutraliza la noción de “intervención” de la OMP ya que esta ha sido “permitida” o “requerida” por las partes al conflicto. En otras palabras, con el consentimiento de las partes al conflicto una OMP no debe ser diferente a, por ejemplo, el tipo de operaciones internacionales que las fuerzas armadas mexicanas han desarrollado para la entrega de ayuda humanitaria.

Por lo tanto, contar con el consentimiento significa que las OMP de Capítulo VI (y VI y Medio) no son “intervenciones militares” y por ello no violan el principio de la no intervención. Las OMP de Capítulo VII y las acciones de imposición, que no requieren del consentimiento de las partes al conflicto para su implementación, se pueden considerar acciones “legales” ya que son autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, pero sí son “intervenciones militares”. Por eso se afirma que las OM de Capítulo VII son un tipo de operaciones más difícil de reconciliar con el principio normativo de la no intervención.

Sin embargo, es importante señalar que, en los conflictos, el consentimiento puede ser manipulado fácilmente, particularmente cuando no existe un gobierno legítimo en donde se intenta desplegar la OMP. Segundo, es muy difícil –y algunas veces resulta hasta imposible– obtener la aprobación de “todas” las partes involucradas en el conflicto. Tercero, el consentimiento no es un concepto absoluto y como tal puede ser retirado con el tiempo o cuando las condiciones cambian. Cuarto, el consentimiento refleja diferentes niveles de legitimidad, lo que afecta la conducción de la operación. Por último, el consentimiento no proporciona un marco legal bien definido para separar las OMP Tradicionales o de Capítulo VI (y VI y Medio) de las de OMP de Capítulo VII o de las acciones de imposición.

Con todo esto, se puede entender que el consentimiento no puede ser un factor de decisión único; es el apego a los tres principios lo que puede asegurar que una OMP habrá de realizar sus funciones fundamentales.

Autodeterminación –Consentimiento –Imparcialidad

Es reconocido que la autodeterminación (o la libre determinación) no es solo un principio de política exterior, sino un derecho de los pueblos. En su sentido amplio, la autodeterminación ha sido definida como “la decisión de las personas de una nación sobre la forma de gobierno que

desean tener, sin referencia a los deseos de ninguna otra nación”.¹⁵² Además de estar expresamente incluido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México ha firmado y ratificado instrumentos internacionales que soportan a este principio, tales como el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) y el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (1966); ambos de carácter vinculante para México desde 1981.¹⁵³

Sin embargo, este principio no define por sí solo qué grupo compone una nación, qué grupos tienen derecho a ser soberanos, o qué territorio deben ocupar para tal propósito. La aplicación de tal principio en el derecho internacional crea tensión entre este y los principios de soberanía (integridad territorial) y de la no intervención.

Se han utilizado diferentes interpretaciones del concepto de autodeterminación a lo largo del tiempo –en África, por ejemplo para justificar el proceso de descolonización como un medio para devolverle a la gente local el control sobre las instituciones de gobierno.¹⁵⁴ Una aplicación errónea de este principio también ha sido señalada como la causa de varios Estados debilitados o colapsados, especialmente en esa misma región.

La lucha por la autonomía indígena en el sur de México es un ejemplo de la necesidad que este país tiene de buscar interpretaciones más amplias y menos parciales del principio de autodeterminación. En el caso de las OMP, un principio clave que tiene relación directa con el de autodeterminación es el de imparcialidad.

El principio de imparcialidad significa que la operación no debe tomar partido ni apoyar a ninguna de las partes al conflicto. Al apearse a este principio, la OMP no solo ayuda a la solución del conflicto por medios pacíficos, sino que también estará creando el espacio para que la población local decida de qué manera desea resolverlo “sin referencia a los deseos de ninguna otra nación”.

En las OMP Modernas, imparcialidad debe significar apearse a los principios de la Carta de la ONU. Esto es porque si alguna de las partes viola un acuerdo, los mantenedores de la paz

¹⁵² International Model United Nations (IMUNA). Internet. Disponible en: www.imuna.org/c2c/app_a.html Último acceso: Abril 27, 2007

¹⁵³ “Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,” Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Internet. Disponible en: http://cdi.gob.mx/derechos/vigencia/pacto_internacional_derechos_economicos.pdf Último acceso: Noviembre 22, 2006

¹⁵⁴ Capítulo XI. Declaración Relativa a Territorios No Autónomos. Carta de las Naciones Unidas, Artículos 73 y 74, (San Francisco: Naciones Unidas, 1945).

no pueden tratar a todas las partes de igual manera. Ser parcial, por el contrario, significa alejarse del principio central del mantenimiento de la paz. Tal dilema solamente puede ser resuelto a través de interpretaciones pragmáticas a los niveles estratégico y táctico.

A nivel estratégico, lo fundamental es una consideración de carácter político. El caso del mantenimiento de la paz regional, esto es aquellas acciones llevadas a cabo por organizaciones regionales y no por la ONU, muestra esta dificultad. Este tipo de operaciones generalmente no logran ser imparciales debido al dominio que ejerce la Gran Potencia regional y a los intereses de los Estados contribuyentes. Por lo tanto, la selección de los países contribuyentes capaces de desempeñarse sin tomar partido, es crucial para mantener el carácter imparcial de la operación en su conjunto.

A nivel táctico, la imparcialidad es difícil de mantener ya que para ello se requieren niveles altos de profesionalismo de parte de los mantenedores de la paz. Responder a alguna agresión o hacer cumplir los acuerdos requiere una capacidad de respuesta proporcional y consideraciones precisas de las implicaciones políticas de las acciones de los mantenedores de la paz; esto es, una alta capacidad para modular el uso de la fuerza.

Además, en las OMP de Capítulo VI y Medio, donde se debe tomar alguna acción por razones humanitarias, el principio de imparcialidad se ve por necesidad comprometido. Cuando algo así ocurre, se corre el riesgo de abrir la puerta a la manipulación política de toda la operación.¹⁵⁵

Por lo tanto, imparcialidad es a autodeterminación en tanto que los mantenedores de la paz sean fuerzas profesionales que apoyan la primera siendo capaces de mantener la segunda. Por esto es vital que México establezca primero salvaguardias específicos para evitar que algo así ocurra y hacer que sus contingentes alcancen niveles altos de profesionalismo y de entrenamiento específico en el mantenimiento de la paz antes de ser desplegados. En otras palabras, los contingentes mexicanos que participen en las OMP estarán respetando el principio de autodeterminación en tanto sean capaces de mantenerse imparciales, algo que es perfectamente posible en términos de capacidad profesional de las fuerzas armadas.

¹⁵⁵ John Hillen, *Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*, (Washington, DC: Brassey's, 1998), p. 10.

Solución pacífica de las Controversias – Uso mínimo de la Fuerza (solo en defensa propia)

La solución pacífica de las controversias es “el principio de derecho internacional que obliga a los Estados a buscar una solución a sus controversias por medios pacíficos, de tal forma que no pongan en peligro la paz y la seguridad y la justicia internacionales”.¹⁵⁶ Como lo sugiere esta definición, aún cuando surgen disputas entre Estados, entre Estados y organizaciones internacionales y entre Estados y entidades no estatales, y aún entre individuos, aquí, este principio se refiere básicamente a las controversias entre Estados.

Los Artículos 2.3¹⁵⁷ y 33.1¹⁵⁸ de la Carta de la ONU establecen que las disputas deben resolverse por medios pacíficos. Sin embargo, la especificación de tales medios es de cierta manera subjetiva. La doctrina más aceptada agrupa estos medios en las siguientes categorías: procedimientos diplomáticos, buenos oficios, mediación, investigación y conciliación. Una categoría adicional sería a través de la intervención de las organizaciones internacionales, de las cuales la ONU tiene el mandato expreso de desempeñar tal función tal y como lo expresa el Capítulo VI (Artículos 33 y 38) de su Carta.

Sobre esta base legal, se puede decir que es la obligación de la Comunidad Internacional buscar la solución pacífica de las controversias que es una meta expresada en la Carta de la ONU. Por su lado, México reconoce estos medios y ha recurrido a organizaciones internacionales en busca de mediación en disputas internacionales. Algunos de estos casos incluyen “El Fondo Piadoso de las Californias” en 1902,¹⁵⁹ “La Isla de la Pasión” en 1931¹⁶⁰ y “El Chamizal” en 1911.¹⁶¹

¹⁵⁶ Claudia Gamboa and Sandra Valdés, “Lineamientos Constitucionales de la Política Exterior de México,” (México: Cámara de Diputados, Septiembre, 2005), p.13.

¹⁵⁷ Artículo 2.3. “Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. Carta de las Naciones Unidas, (San Francisco, 1945).

¹⁵⁸ Artículo 33.1. “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.”. Carta de las Naciones Unidas, (San Francisco, 1945).

¹⁵⁹ El 14 de octubre de 1902, la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya emitió una sentencia en contra de México y a favor de la arquidiócesis de California en Estados Unidos. La sentencia fue el resultado del juicio de arbitraje sobre un fondo fiduciario creado por Jesuitas en México en el Siglo XVII. En cumplimiento a dicha sentencia, México paga la suma en “plata mexicana” al gobierno de Estados Unidos, una suma para la Iglesia Católica en California. Francis J. Weber, “The Pious Fund of the Californias,” The Hispanic American Historical Review, 43, 1, (February, 1963), pp. 78-94.

Estos casos muestran que México reconoce el papel y la legitimidad de la comunidad internacional en la solución pacífica de las controversias así como su obligación de privilegiar tales medios. La participación de observadores militares mexicanos en UNSCOB (*United Nations Special Committee in the Balkans*)¹⁶² en los Balcanes en 1947 y UNMOGIP (*United Nations Military Observer Group in India-Pakistan*)¹⁶³ en la frontera India-Paquistán en 1949,¹⁶⁴ son también prueba de tal reconocimiento y de que México también reconoce a las OMP como instrumentos para “la solución pacífica de las controversias”. La participación militar, aunque modesta, es además una prueba de que México es vulnerable a la presión internacional y a la necesidad de mostrar congruencia con el compromiso de actuar a favor de la paz y la seguridad internacionales.

Por otro lado, las OMP pueden ser consideradas como “aberraciones” conceptuales ya que son un “medio pacífico” implementado por medio del “uso de la fuerza”. El uso de la fuerza en estas operaciones, sin embargo, está representado por la presencia militar en el terreno y la única razón y propósito de esta es la de crear el espacio para que se puedan dar las negociaciones pacíficas de las partes al conflicto, y también por eso la fuerza solo se justifica en su mínima expresión y en defensa propia. Por lo tanto, el principio que puede reconciliar la “aberración” conceptual del mantenimiento de la paz es el del “uso mínimo de la fuerza solo en defensa propia”.

¹⁶⁰ La Isla Clipperton o Isla de la Pasión fue descubierta por Fernando de Magallanes en 1521 y ha estado en posesión de México, Francia y temporalmente Estados Unidos. La isla de nueve kilómetros cuadrados de extensión está situada en el Océano Pacífico a unos 900 Km del archipiélago mexicano de las Revillagigedo. Francia se anexó la isla en 1855 y México recuperó su posesión en 1897. Con la mediación del Vaticano, cuyo arbitrio fue asignado al Rey Víctor Manuel de Italia, la Isla Clipperton fue declarada territorio francés el 28 de enero de 1931. “Isla, Conservación del Territorio Mexicano.” Internet. Disponible en: <http://www.isla.org.mx/clipperton.htm> Último acceso: Abril 28, 2007.

¹⁶¹ La disputa de “El Chamizal” entre México y Estados Unidos fue un conflicto fronterizo sobre un área de 600 Acres entre Cd. Juárez y El Paso. Con el arbitraje de Canadá, El Chamizal fue dividido en dos partes en 1911 y declarada territorio mexicano una de ellas, pero Estados Unidos rehusó aceptar la sentencia. La disputa fue formalmente resuelta el 14 de enero de 1963 cuando Estados Unidos “devolvió” a México El Chamizal en cumplimiento a la sentencia del arbitraje de 1911. “The Chamizal Dispute,” (University of Texas at Brownsville), Internet. Disponible en: <http://blue.utb.edu/localhistory/chamizal.htm> Último acceso: Abril 28, 2007.

¹⁶² UNSCOB es el primer ejemplo de una “misión de investigación de hechos” de las Naciones Unidas. Esta operación se implementó en los Balcanes en 1947 a solicitud del gobierno de Grecia, quien señalaba que Albania, Bulgaria y Yugoslavia apoyaban a fuerzas insurgentes que actuaban en territorio griego.

¹⁶³ UNMOGIP fue implementada como una misión de observación en julio de 1949 para supervisar el Acuerdo Karachi, firmado entre la India y el Pakistán, el cual establecía una línea de cese al fuego que deberían vigilar los observadores. Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Internet. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmogip/background.html> Último acceso: Mayo 08, 2008.

¹⁶⁴ Compendio de Operaciones de Mantenimiento de la Paz: DN-C-4200, (México: Secretaría de la Defensa Nacional, 2003), p.170. [NOTA DEL AUTOR: La comisión de UNSCOB se formó con representantes de once miembros del Consejo de Seguridad: México servía en ese momento como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad y mandó observadores militares].

Este principio significa utilizar los medios coercitivos “solo en defensa propia” y apegarse al principio táctico de la proporcionalidad.¹⁶⁵ El uso mínimo de la fuerza debe observarse en estrecha relación con los principios de consentimiento e imparcialidad, y de los tres, el primero es el único que puede ser controlado por los comandantes de los contingentes.

En síntesis, apegarse al principio del uso mínimo de la fuerza solo en defensa propia es lo que hace de las OMP un “medio pacífico para la solución de las controversias”. Su estricta observancia está en las manos de los comandantes y de ahí la necesidad de un entrenamiento profesional. La reciente ampliación de este principio para incluir la defensa del mandato debe analizarse por separado. La recomendación será en el sentido de analizar con mayor cautela los mandatos de las potenciales OMP en las que México buscara participar. De cualquier forma, bajo el concepto del Mantenimiento de la Paz Selectivo, México estará seguro de no verse arrastrado hacia conflictos armados abiertos, ya que estaría participando solamente en aquellas OMP autorizadas bajo el Capítulo VI y que por necesidad tienen mandatos restringidos para el uso de la fuerza.

Para concluir, los “tres principios fundamentales” de la política exterior de México son compatibles con los “tres principios fundamentales” de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Tal compatibilidad muestra que participar en las OMP no debe ser inconstitucional para México. De hecho debería considerarse como una obligación del Estado mexicano por así estar establecido en la legislación internacional vinculante para México (la Carta de las Naciones Unidas, Artículo 43) y en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 89: ...la “lucha por la paz internacional”). México reconoce que es vital cumplir con el derecho y los tratados internacionales y con la Constitución. El artículo constitucional 133 establece que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.¹⁶⁶

En México se reconoce a la Constitución como la más alta en la jerarquía de las leyes. “Mientras no contradigan a la Constitución, los tratados internacionales se encuentran por

¹⁶⁵ Alonso Gómez-Robledo Verdusco y Jorge Witker (Coord.), Diccionario de Derecho Internacional, (México: Editorial Porrúa, 2001), p. 238.

¹⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México: 1917).

encima de toda la legislación nacional”.¹⁶⁷ Cuando México firmó y ratificó la Carta de la ONU, como un acto voluntario y soberano, aceptó la existencia de un sistema de monopolio de la fuerza encabezado por un organismo supranacional llamado la Organización de las Naciones Unidas. Por lo tanto México reconoce a este organismo como el encargado legalmente de determinar la existencia de cualquier agresión, amenaza a, o ruptura de, la paz. Esto quiere decir que México, al igual que cualquier otro Estado miembro de la organización debe cumplir con los preceptos que establece la Carta que le da vida y forma y que regula sus acciones.

En lo que toca a las OMP, otro aspecto relevante es el compromiso de todos los Estados miembros (ciertamente incluido México) de “*poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, 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*” (Artículo 43 de la Carta de la ONU).¹⁶⁸ En la práctica, sin embargo, el Artículo 43 de la Carta ha sido letra muerta en tanto que no se penalizan las “no contribuciones” y la escasa participación de México en las OMP lo ejemplifica. No obstante, este artículo provee la base legal para responder al llamado de la ONU para proporcionar recursos militares a las OMP y poder hacer de una participación activa en estas operaciones, un instrumento de política exterior.

En resumen, la Constitución de México no prohíbe una participación militar mexicana en las OMP, aunque se han identificado algunos problemas políticos. Uno de estos lo subraya la iniciativa de reforma al Artículo 76 constitucional: el Ejecutivo necesita negociar con el Congreso el envío de “Cascos Azules mexicanos”.

El Artículo 76.III constitucional establece que autorizar al Ejecutivo la salida de tropas nacionales fuera del territorio es una prerrogativa exclusiva del Senado.¹⁶⁹ Sobre esta base legal y como una medida disciplinaria, el Senado negó la autorización al Presidente de la República para viajar a Estados Unidos y Canadá en abril de 2002¹⁷⁰ y negó también la participación de una

¹⁶⁷ Carlos Avilés, “La Corte Ratifica Jerarquía de Constitución sobre Tratados,” El Universal, (México: Febrero 14, 2007). Internet. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/148381.html> Último acceso: Abril 26, 2007

¹⁶⁸ Carta de las Naciones Unidas, Artículos 73 y 74, (San Francisco: Naciones Unidas, 1945).

¹⁶⁹ Artículo 76, Fracción III. “Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México: 1917).

¹⁷⁰ Andrea Becerril, “Niega el Senado permiso a Fox para viajar a EU y Canadá: Decisión histórica de las fracciones del PRI, PRD y PVEM.” La Jornada, (México: Abril 9, 2002). Internet. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/abr02/020410/003n1pol.php?origen=politica.html>. Último acceso: Noviembre 20, 2004.

fragata de la Armada de México en el ejercicio multinacional “UNITAS-43, Pacific”. El desencuentro entre el Senado y el Ejecutivo no fue sin embargo sobre la posible participación de México en las OMP, sino una demostración de fuerza por parte de la oposición dentro del Senado.

Como reacción a tal medida, el 24 de febrero de 2005 se introdujo en el Senado una iniciativa de reforma de la fracción III del Artículo 76 constitucional. El texto propuesto señala como facultad del Senado autorizar al Ejecutivo “también para que pueda permitir el paso o la estancia de unidades militares pertenecientes a otros países por el territorio nacional. Tratándose de la salida de unidades, pertenecientes al Ejército Mexicano, Armada de México y Fuerza Aérea Mexicana fuera de los límites del territorio nacional para realizar acciones bélicas, requerirá la autorización del Senado. En los demás casos, el Ejecutivo Federal informará al Senado con antelación a la salida de contingentes mexicanos y una vez que hayan regresado al territorio nacional, sobre las operaciones o actividades realizadas en el exterior”.¹⁷¹

De progresar dicha iniciativa, el Presidente necesitará pedir permiso al Senado solo cuando los contingentes mexicanos sean enviados a operaciones de combate en el extranjero, lo que excusa al Presidente de pedir permiso cuando las tropas o unidades sean enviadas a desarrollar operaciones humanitarias en casos de desastres naturales o de crisis económicas, de salud o alimentarias o para propósitos de entrenamiento en ejercicios multinacionales. Bajo tal interpretación, el envío de tropas o unidades para participar en operaciones de mantenimiento de la paz de Capítulo VI (y VI y Medio) no necesitará la autorización del Senado. Sin embargo, con reforma o sin ella, la forma que debe tener dicha participación para que México no se desvíe de su tradicional posición normativa de política exterior, la deben definir esquemas o modelos propios, como el concepto aquí propuesto de “Mantenimiento de la Paz Selectivo para México”.

Definición del concepto

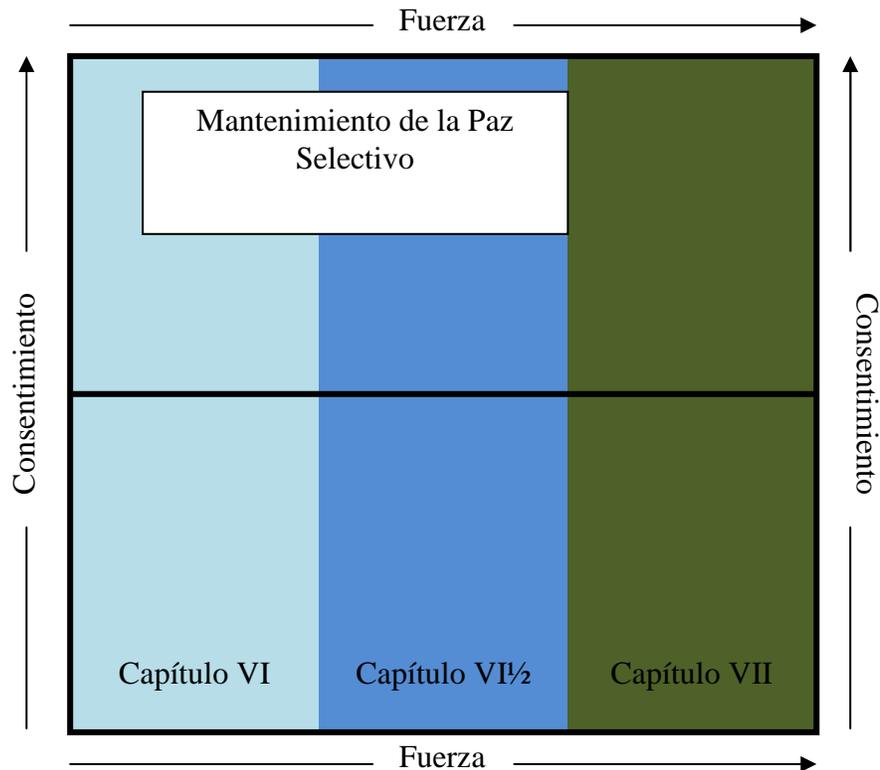
La definición del término para México aplica solamente para las fuerzas armadas; la participación con ayuda humanitaria a MINUSTAH en 2005 –aunque audaz, fue una participación inconstitucional que no se recomienda. Por el contrario, esta definición incluye solo

¹⁷¹ Senado de la República. De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Marina; y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto que reforma la fracción III del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Internet. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/anexo2.php?archivo=59/2/2005/02/24/1/814> Último acceso: Marzo 15, 2008.

aquellas actividades que pueden garantizar que su participación no arrastrará a ese país hacia un conflicto armado abierto. Por lo tanto, una participación mexicana en las OMP requiere ser limitada por salvaguardias, aquí incluidas como un complemento práctico de la definición de Mantenimiento de la Paz Selectivo.

El “Mantenimiento de la Paz Selectivo” para México se define como la participación “solamente” en aquellas Operaciones de Mantenimiento de la Paz apropiadas para una participación mexicana y desarrollando “solamente” funciones especificadas. Esto se refiere a aquellas OMP que se implementan sobre la base legal que aporta el Capítulo VI de la Carta (expresamente no Capítulo VII) y que observan los principios de “imparcialidad”, “consentimiento” y “el uso mínimo de la fuerza solo en defensa propia” (ahora también en defensa del mandato). Imparcialidad aquí quiere decir que la operación no tomará partido con ninguna de las partes al conflicto. El consentimiento para el despliegue de las fuerzas neutraliza la noción de “intervención” militar y debe ser reconciliada con el principio de la autodeterminación, para lo cual se debe contar con la autorización expresa de “todas” o “casi todas” las partes al conflicto. Y el uso mínimo de la fuerza solo en defensa propia quiere decir que esta debe ser autorizada por la autoridad nacional a través de los comandantes en el terreno y con la aprobación del Comandante de la Fuerza de la ONU. El siguiente diagrama muestra los límites del Mantenimiento de la Paz Selectivo para México con relación a los niveles de consentimiento y del uso de la fuerza, así como a las bases legales para la implementación de la OMP.

Diagrama 8: Mantenimiento de la Paz Selectivo para México



Fuente: Autor (2007), con base en Fleitz (2002)¹⁷² y Durch (1994).¹⁷³

Puede observarse que las OMP de Capítulo VII se han excluido del alcance del Mantenimiento de la Paz Selectivo que se limita solo a acciones de Capítulo VI y Capítulo VI y Medio. Por supuesto que no existe tal cosa llamada Capítulo VI y Medio y por lo tanto se debe inferir que todas aquellas OMP que no han sido expresamente autorizadas sobre la base del Capítulo VII, pueden considerarse como de Capítulo VI y aquellas desplegadas con una presencia armada “robusta” pero con mandatos limitados se pueden considerar como de Capítulo VI y Medio. El modelo anterior incluye esta categoría solo para mostrar la relación entre la legalidad, el uso de la fuerza y el consentimiento. Esto es con el fin de identificar que la mayor limitación del Mantenimiento Selectivo lo establece el “consentimiento” de las partes. Donde no existe suficiente consentimiento para un despliegue de tropas mexicanas, no habrá lugar para la

¹⁷² Frederick H. Fleitz, *Peacekeeping Fiascoes of the 1990s: Causes, Solutions, and U.S. Interests*, (Westport, CT: Praeger, 2002).

¹⁷³ William J. Durch, (Ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, (The Henry L. Stimson Center, 1993).

participación de “Cascos Azules mexicanos”. Y donde las circunstancias obliguen a “imponer” las condiciones de paz, tampoco habrá lugar para una participación mexicana.

Ciertamente que el carácter voluntario de la participación en las OMP hace que cualquier participación en las OMP sea “selectivo”. Y de hecho es así como deciden los Estados contribuyentes poner recursos militares a disposición de la ONU para las OMP. Sin embargo, la “selectividad” del término aquí propuesto se refiere a la institucionalización de condiciones normativas y no circunstanciales.

El autor reconoce el paralelismo del término aquí propuesto con el utilizado en la Directiva estadounidense de Decisión Presidencial (*Presidential Decision Directive – PDD-25*) y el utilizado por María Cristina Rosas en “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: Lecciones para México”. La primera se considera haber sido emitida en 1994 por la Administración Clinton para “asegurar que el uso de las operaciones [de la paz] es ‘selectivo’ y más efectivo”. En este caso, “selectividad” significa que Estados Unidos “no puede responder a todas las catástrofes humanitarias en el mundo”, como lo expresó la entonces Secretaria de Estado Madeleine Albright en su viaje a Sierra Leona en octubre de 1999: “Debemos resistir la tentación de utilizar nuestras fuerzas en cada disputa que ‘nos llene el ojo’ o capte nuestras emociones”.¹⁷⁴ En el segundo caso, la doctora Rosas propone catorce recomendaciones para México para participar en las OMP, las cuales incluyen una “participación ‘selectiva’ con estricto apego al derecho constitucional y solo cuando México pueda hacer la diferencia”. En este caso, “selectividad” significa “llevar a cabo un estudio sobre las posibles funciones que debe desempeñar, tales como elecciones, de policía, administrativas, de asistencia humanitaria, etc.”¹⁷⁵

Salvaguardias

La selección de funciones que los contingentes mexicanos pueden desarrollar está especificada enseguida en forma de “salvaguardias” con el fin de garantizar una participación “constitucional” en OMP Selectivas y evitar que México se aparte de su tradición de política exterior normativa. Considerando que estas habrán de desempeñarse como parte de una OMP de la ONU, las

¹⁷⁴ John R. Bolton, “United States Policy on United Nations Peacekeeping,” *World Affairs*, 163, 3, (Winter 2001), pp.129-147.

¹⁷⁵ María Cristina Rosas (Coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: Lecciones para México*, (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005), p.63.

“salvaguardias” se establecen en forma de “funciones específicas” a las que deberán limitarse los “Cascos Azules mexicanos” y que son las siguientes:

- A) Misiones de observación.
- B) Operaciones de Asistencia Humanitaria y de Emergencia (una versión “internacional/mejorada” del “Plan DN-III” y “Plan Marina”).
 - 1. construcción de refugios y distribución de provisiones (suministro de agua y servicios sanitarios, nutrición, alimentación, refugio y servicios médicos a la población civil afectada). Los trabajos de referencia para alcanzar los estándares internacionales son la Carta Humanitaria, el Proyecto Esfera (Sphere Project)¹⁷⁶ y SUMA,¹⁷⁷ entre otros. Con base en el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, la Carta Humanitaria establece los principios básicos para sostener la vida y la dignidad de las apersonas afectadas por calamidades o conflictos armados. El Proyecto Esfera establece los estándares mínimos para operar los principios básicos con relación a las necesidades de agua, servicios sanitarios, nutrición, alimentación, refugio y atención médica. Y SUMA proporciona los medios para la administración de los suministros de ayuda. Aplicados estos estándares a los reconocidos Plan DN-III y Plan Marina, el resultado será un marco operativo sólido para la rendición de cuentas en casos de asistencia humanitaria. Tales adiciones ayudarán a aumentar la efectividad de estos planes en ambientes internacionales y la coordinación con las ONG que se dedican a las actividades humanitarias.
- B) Mantenimiento de la Paz Naval. Aplicación de las leyes Marítimas – interdicción de drogas y armas – control de tráfico marítimo – misiones de búsqueda y rescate – control de daños al medio ambiente.

¹⁷⁶ Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en casos de Desastre. (El Proyecto ESFERA). Internet. Disponible en: <http://www.sphereproject.org/index.php?lang=Spanish> Último acceso: Marzo 15, 2005.

¹⁷⁷ En 1990, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lanzó un proyecto de manejo de suministros llamado “SUMA” para darle a las agencias nacionales una herramienta de administración para organizar e inventariar grandes cantidades de suministros de ayuda humanitaria en un periodo corto de tiempo. SUMA es un programa de cooperación técnica para ayudar a las agencias locales de coordinación a tener una idea exacta de la disponibilidad de insumos en el área afectada y poder separar los que son prioritarios de los de dudosa aplicación. Algunas autoridades nacionales de América Latina y el Caribe han desarrollado sus propios equipos SUMA para actuar en diversas situaciones. SUMA utiliza una herramienta informática llamada LSS (Logistic Support System/Sistema de Apoyo Logístico), la cual fue creada “con el objetivo de ampliar la experiencia de SUMA en las Américas y buscando contar con una interfaz global que pueda servir tanto a agencias de Naciones Unidas, ONG y donantes, como así también a los países”. Organización Panamericana de la Salud, “LSS: Logistics Support System”. Internet. Disponible en: http://www.lssweb.net/lss/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=77&Itemid=49 Último acceso: Marzo 15, 2008

- C) Apoyo logístico (mar, tierra y aire) a las OMP.
- D) Policía civil. Formación policial y entrenamiento; academia de policía y supervisión de funciones policiacas. Entrenamiento y formación de agencias de seguridad pública en áreas de aduanas, migración, reclusorios, guardabosques, pesquerías y guardacostas.
- E) Operaciones de Construcción de la Paz
 - 1. Operaciones Ecológicas. Reforestación de zonas afectadas por el conflicto armado.
 - 2. Reconstrucción de infraestructura básica, como caminos, puentes, redes de distribución eléctrica, de agua y de comunicaciones.
- F) No Administraciones Transitorias

Consistente con la propuesta del concepto, la participación para “policía civil” incluida en las salvaguardias se refiere más a una posible participación de grupo y no de manera individual, como es el caso más común en las OMP. En el caso de México, tal participación sería viable en términos de capacidades por organizaciones policiacas con estructura militar o paramilitar, como es el caso de la Policía Federal Preventiva, que ha desarrollado la capacidad para interoperar con las fuerzas armadas y en ambientes no seguros. Sin embargo, es importante tener en cuenta que una participación policiaca difícilmente proporcionará a México los beneficios políticos de una participación militar, y la razón principal de esto es la deteriorada imagen y reputación de la policía mexicana.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Ver por ejemplo el, Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2006, donde la policía mexicana se percibe como la más corrupta de las instituciones en México. Transparency International, (2006), p. 24. Internet. Disponible en: http://www.transparency.org/content/download/12164/115605/version/1/file/Global_Corruption_Barometer_2006_Report_esp.pdf Último acceso: Mayo 06, 2008

Capítulo VIII. Recomendaciones de Política

Los diferentes enfoques de participación activa en las OMP empleados por algunos Estados contribuyentes pueden ser fuente de criterio para el establecimiento de objetivos nacionales mientras se busca alcanzar objetivos globales. La siguiente tabla resume los aspectos más sobresalientes de las participaciones de dos países, Argentina y Japón, comparables con México en un número de aspectos, y señala focos de atención para los tomadores de decisiones en México. El caso de Argentina, que pasó de cerca de cero a los primeros lugares como Miembro contribuyente a las OMP en solo una década, muestra la forma en que la participación en estas operaciones de la ONU en favor de la paz y la seguridad internacionales, se utilizó además como elemento catalizador de una reforma de Estado y armonizador de políticas, especialmente de defensa y exterior. Y el de Japón, otro contribuidor significativo a las OMP, cuya Constitución lo obliga a seguir una política exterior pacifista, al haber renunciado expresamente al derecho del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, muestra cómo el uso de salvaguardias efectivos limita la participación en estas operaciones para mantenerla dentro del marco constitucional.¹⁷⁹

Tabla 5: Lecciones y Focos de Atención para Tomadores de Decisiones

Argentina	México
Las OMP como factor de facilitación para la transición – de régimen militar a democracia.	Transición de régimen semi-autoritario a democracia.
Participación en OMP por decisión del Ejecutivo e “interpretación pragmática” de la legislación nacional.	Una participación en OMP requiere una alta legitimidad y por lo tanto de acuerdos políticos tomados por la mayoría de los actores políticos.
Definición de nuevos roles para las fuerzas armadas, empezando por haber hecho las políticas de defensa y de relaciones exteriores de apoyo mutuo.	La actualización de roles de las fuerzas armadas requiere necesariamente armonizar las políticas de defensa y exterior.
Las OMP como catalizador de reformas estructurales, principalmente cívico-militar y la subordinación del poder militar al poder civil (no tanto en igualdad de género).	Es urgente una reforma de las estructuras cívico-militares para compensar el vacío de poder originado por la desaparición del antiguo sistema corporativista, así como para institucionalizar la hasta ahora subordinación tácita del poder militar al poder civil.
Imagen mejorada de las fuerzas armadas y mayor aceptación pública nacional.	Una oportunidad para aumentar la moral y el prestigio de las fuerzas armadas, incluyendo el desempeño de funciones (particularmente del personal femenino) nunca llevados a cabo en la realidad.

¹⁷⁹ Ver Alfonso J. Motta-Allen, *United Nations Peacekeeping Operations: México’s Response to an Emerging International Security Paradigm*, (Halifax, NS: Dalhousie University, January, 2008), Chapter V. Comparative Cases, p. 264.

Nexos más cercanos con Estados Unidos.	Una posibilidad de trabajar en equipo con el vecino del norte y con Canadá, en asuntos de seguridad internacional, lo que beneficiará la cooperación en asuntos de seguridad regional.
Impresionante mejora de las relaciones bilaterales con países vecinos tradicionalmente rivales.	Una opción para trabajar en la recuperación del liderazgo regional y mejorar las relaciones con países de América Latina y el Caribe.
Una estructura de financiamiento internacional y nacional para los “Casos Blancos”.	Se puede explorar la posibilidad de obtener fondos internacionales para la versión internacional de los planes DN-III y Plan Marina y aumentar los nichos de oportunidad para que México haga contribuciones en crisis internacionales.

Japón	México
Las OMP como instrumento de política exterior para reconciliar una estatura económica alcanzada con su correspondiente influencia política internacional.	México ha reconocido la necesidad de reconciliar una estatura económica alcanzada con su correspondiente influencia política internacional.
El gobierno tuvo que superar una fuerte posición política.	El costo político de evitar el debate público sobre una participación en OMP es mayor que enfrentar la oposición.
Participación activa en las OMP posible sin necesidad de reformar la Constitución y sin dejar a un lado su tradición pacifista.	Participar en las OMP no está prohibido por la Constitución y se han dado interpretaciones “pragmáticas” en el pasado, por lo que con negociación política y salvaguardias se puede garantizar una participación constitucional y no apartarse de la tradición pacifista.
La “diplomacia de chequera” es insuficiente: las OMP son mejores para mostrar un mayor compromiso con la paz y la seguridad internacionales.	El pago de las cuotas al Fondo del Mantenimiento de la Paz es insuficiente: una participación militar es necesaria para mostrar verdadero compromiso. La ayuda humanitaria de carácter bilateral no proporciona un foro multilateral ni los beneficios políticos que ofrece una participación en las OMP.
Las OMP como prueba de capacidad para el manejo de las responsabilidades internacionales en búsqueda de un asiento como Miembro Permanente del CSNU.	Las OMP para mostrar la capacidad de hacer la diferencia en asuntos de seguridad internacional en búsqueda de fortalecer el multilateralismo centrado en la ONU y apoyarla para que sea una organización menos vulnerable a la manipulación de las Grandes Potencias.
Modernización de las Fuerzas de Autodefensa para desempeñar de manera más efectiva los nuevos roles nacionales y en apoyo a una política exterior más activa.	Modernización de las fuerzas armadas para atender de manera más efectiva las demandas a nivel nacional e internacional; la necesidad de cooperar y las nuevas amenazas de acuerdo a cambios y prácticas democráticas: modulación del uso de la fuerza, perspectiva de género, derechos humanos.
Las OMP como una opción política para armonizar objetivos internacionales de una diplomacia constreñida por la relación bilateral con Estados Unidos.	Las OMP como un medio para “des-americanizar” la política exterior sin chocar con Estados Unidos.

Fuente: Autor (2008).

De manera más específica este estudio hace las siguientes recomendaciones de política en preparación para una participación activa de México en las OMP:

- A. En búsqueda de una amplia legitimidad nacional mediante la construcción de consensos, México debe empezar a discutir de manera abierta el tema de las OMP como una manera de contribuir a la seguridad internacional. El gobierno puede iniciar campañas informativas buscando llegar a las elites de tomadores de decisiones y grupos de influencia selectos, tales como legisladores, funcionarios de gobierno, académicos, medios de comunicación, y ONGs. Una campaña más amplia deberá alcanzar al público en general. El caso de Japón muestra por ejemplo, que educar a las elites políticas y al público en general en el tema de las OMP es una condición para la emisión de políticas legítimas sostenibles. El objetivo de estas campañas debe ser el de poner el tema de las OMP a debate a nivel nacional para alcanzar la construcción de consensos. De esta forma, una eventual participación tendrá la suficiente legitimidad para hacer de ella un componente central de la respuesta de México a la necesidad de cooperar en temas de seguridad internacional y un instrumento efectivo de política exterior.
- B. El Congreso debe evitar que se reforme el Artículo 76 constitucional solo para buscar lograr una participación en las OMP. No solo tal reforma es innecesaria, sino que va en contra de las prácticas democráticas y del principio constitucional de la división de poderes. Lo que se necesita es mejorar la comunicación entre el Ejecutivo y el Congreso, mejores estrategias de cabildeo e informar a diputados y senadores, políticos y burócratas sobre el tema del mantenimiento de la paz. También se requieren mejores y más claros enfoques para hacer que las políticas de defensa y de relaciones exteriores se apoyen mutuamente (como en el caso argentino).
- C. México debe desarrollar su propia doctrina de mantenimiento de la paz con base a definiciones ad hoc, como el aquí propuesto de “Mantenimiento de la Paz Selectivo para México”, lo que significa hacer que esta sea compatible tanto con los principios de política exterior de México, como con los principios de las OMP, tal y como lo señala el Reporte Brahimi y la recientemente emitida doctrina del mantenimiento de la paz (consentimiento de las partes, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza solo en defensa propia y en defensa del mandato).

D. Una doctrina Mexicana de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe tomar en cuenta aspectos culturales, particularmente de lenguaje. Para este punto, las doctrinas existentes de países de habla hispana con experiencia en las OMP, como Argentina, Chile y España, pueden ser una buena fuente de terminología y conceptos. De cualquier forma, una doctrina genuinamente mexicana para las OMP debe ser el resultado de un intenso y amplio debate.

Ya que las OMP pueden ser un catalizador para la modernización de las fuerzas armadas y para mejorar su efectividad para hacer frente a las actuales amenazas nacionales, este estudio ha identificado una serie de “debilidades” de las fuerzas armadas mexicanas para poder desempeñar las funciones necesarias en las OMP, especialmente en las áreas de cooperación cívico-militar, mujeres en uniforme, derechos humanos, SIDA/VIH e interoperabilidad.

Por lo tanto, los programas de modernización de las fuerzas armadas deben orientarse a mejorar y aumentar sus capacidades en esas áreas, adaptando doctrinas, planes de entrenamiento y material de acuerdo a las funciones que desempeñarán en las OMP.

Mejorar la capacidad para desempeñar las funciones constitucionalmente asignadas aumentará la credibilidad nacional y en consecuencia atraerá mayor apoyo para participar en acciones fuera del país. De esta forma las OMP serán el elemento “disparador” para iniciar un ciclo de apoyo mutuo entre efectividad y credibilidad para desempeñar funciones a nivel nacional e internacional. Estas recomendaciones no son, sin embargo, un requisito para que México participe en OMP, sino para hacer de una participación activa, un instrumento efectivo de política exterior.

Relaciones Cívico-militares

En preparación para una posible participación en las OMP, México debe mejorar las estructuras cívico-militares existentes. A nivel nacional, aumentar la cooperación con civiles es un reto enorme para las fuerzas armadas mexicanas. El largo distanciamiento entre las fuerzas armadas y la sociedad civil en México hace de las relaciones cívico-militares un tema por demás complejo y políticamente sensible. Es claro que en este tema se requieren en México reformas estructurales mayores y cambios de comportamiento sustanciales, para lo que la preparación para una participación activa en las OMP puede ser un catalizador.

No obstante, la emergencia de prácticas democráticas en México, junto con la demanda que genera la desaparición de la línea divisoria entre defensa y seguridad interior, mejoran las condiciones para una mayor cooperación cívico-militar. Es cierto que las relaciones cívico-militares en México han mejorado de manera importante durante la última década, pero esto ha sido gracias a respuestas pragmáticas a las actuales amenazas a la seguridad nacional y no a planes estratégicos bien orquestados. El gobierno de México reconoce la necesidad de mejorar las relaciones cívico-militares como lo demuestra la creación del Consejo de Seguridad Nacional a nivel estratégico y las Bases de Operación Mixtas a nivel operativo. Por lo tanto puede decirse que se están dando cambios en las estructuras actuales como parte de un proceso en curso.

Los cambios estructurales en este sentido, deberían sin embargo seguir líneas bidireccionales de cambio de comportamiento. Esto significa que los cambios de comportamiento deben darse tanto a partir de iniciativas militares, como de iniciativas civiles. Educar a las personas es esencial para motivarlas a aceptar y a trabajar con las diferencias culturales. Las instituciones clave que deben involucrarse en esta cruzada son: el presidente como Comandante Supremo de las fuerzas armadas y Jefe del Gabinete; el Congreso, que tiene la obligación y el mandato constitucional de “levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio”; y las fuerzas armadas que están obligadas a “obedecer las órdenes legales de la autoridad civil”.¹⁸⁰

De estas, el Congreso es la única institución capaz de actuar de manera imparcial en el tema y por ello debería liderar las iniciativas cívico-militares. Con base en el Artículo 73, fracción 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso podría empezar a promover la institucionalización de la cooperación cívico-militar, a través de cambios estructurales y doctrinarios orientados a aumentar la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos. El presidente puede romper la inercia mediante una orden ejecutiva, mientras que los Secretarios de Defensa y de Marina implementan programas específicos para desarrollar una doctrina cívico-militar común. Una combinación de creación de oficinas de coordinación entre Secretarías de estado civiles y militares, de oficinas fuera de las instalaciones militares para atender demandas de la población civil local, y de programas educativos para las elites de

¹⁸⁰Artículo 73, XIV. “De las Facultades del Congreso,” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (México: 1917).

tomadores de decisiones pueden mejorar de manera considerable las relaciones cívico-militares en México. Se debe buscar que todo cambio que se intente se institucionalice si se quiere lograr que las nuevas estructuras cívico-militares sean sustentables.

Las estructuras de cooperación cívico-militar institucionales deben permitir que las fuerzas armadas se auto inmunicen contra la corrupción y reduzcan el potencial de violaciones a los derechos humanos. También se deben tomar medidas especiales para que las fuerzas armadas mantengan su capacidad de “proteger” la información y prácticas vulnerables, tales como el establecimiento de directrices claras y transparentes para el manejo de la información y para la emisión de procedimientos estándares de operación. Estos últimos traerán como beneficio una mayor interoperabilidad entre dependencias militares ya que estarán compartiendo procedimientos comunes.

Finalmente, los planes de ayuda humanitaria DN-III y Plan Marina deben revisarse a la luz de estos cambios estructurales. Por ser la cara de las fuerzas armadas más reconocida y apreciada por la población civil, estos planes deben incluir prácticas cívico-militares mejoradas. Cuando se implementan, como parte integral del Plan Nacional de Protección Civil, la autoridad civil debe estar a cargo del plan DN-III y/o Marina de manera real y no solo en teoría. Para que esto sea posible, se necesitan simplificar los procedimientos para la conducción de dichos planes y se deben mantener de manera permanente, programas de entrenamiento y capacitación a las autoridades civiles y militares por igual, así como conducir ejercicios y simulacros. Se pueden asegurar niveles altos de alistamiento mediante la certificación de autoridades civiles y militares.

Mujeres en uniforme

También ha habido avances en el tema de la perspectiva de género en las fuerzas armadas mexicanas, pero aún hay mucho por hacer. Dado que una participación mexicana en las OMP inicial deberá ser reducida en términos de número de efectivos, será posible para México aumentar la proporción de mujeres en estas operaciones. A nivel operativo y para el propósito de conducir operaciones del tipo DN-III y Plan Marina, alcanzar la proporción de 50/50 hombres/mujeres, que es una de las metas de la ONU, es la parte relativamente fácil para México. La parte difícil es cambiar las condiciones que no dejan a las mujeres desarrollar su máximo potencial dentro de las fuerzas armadas. Esto significa eliminar todos los obstáculos – culturales, sociales y políticos– que hacen a las mujeres un grupo vulnerable.

Lograr esto requiere intensos debates en los foros más amplios que sean posibles. No obstante, el entrenamiento para las OMP puede ser un catalizador también para apresurar el proceso de integración de la perspectiva de género en las fuerzas armadas. Siendo consistente con la Resolución 1325, es responsabilidad del gobierno de México dar capacitación y entrenamiento a las tropas en asuntos de género antes de un despliegue en las OMP. Con esto, México estará mostrando una mayor congruencia política al dirigir sus esfuerzos a objetivos internacionales y nacionales a través del “Grupo de Amigos de la 1325”. Esta resolución proporciona ideas de cómo promover la inclusión de la perspectiva de género en las OMP, así como para desarrollar códigos de conducta para los mantenedores de la paz locales e internacionales.

Como un ejercicio para que el Congreso desempeñe sus funciones constitucionales con relación a las fuerzas armadas, se puede establecer un grupo consultativo ad hoc bajo la coordinación del Parlamento de Mujeres México, para revisar la legislación militar, el proceso de elaboración de políticas, y la programación y la defensa de la perspectiva de género hacia el interior de las fuerzas armadas. Los resultados de esos esfuerzos ayudarán a remediar las “debilidades” identificadas de las fuerzas armadas en el tema de género a la vez que se aumenta la capacidad del mantenimiento de la paz mediante la inclusión de una mayor proporción de mujeres.

Un esfuerzo serio sobre la perspectiva de género en las fuerzas armadas en relación a las OMP debe cubrir tanto el contexto internacional como el nacional. A nivel nacional, se debe diseñar un plan de acción para mejorar la colaboración entre las iniciativas gubernamentales y no gubernamentales existentes; a nivel internacional México puede proponer el establecimiento de un grupo de trabajo sobre perspectiva de género en las OMP como parte de sus esfuerzos en promover la perspectiva de género.

Derechos Humanos

No hay manera de evitar violaciones a los derechos humanos por personal militar en contra de la población civil y de militares subalternos si no se acota el poder de decisión de los Altos Mandos. Por lo tanto, lo primero que se debe hacer en México con relación a los derechos humanos en las fuerzas armadas es establecer la figura del ombudsman militar, una decisión que

ha sido aplazada por muchos años. La pregunta aquí no es si es conveniente o no crear dicha figura, sino qué forma y qué tanto poder y autonomía deberá tener.

Para que una figura así sea efectiva, se deben establecer canales institucionales que la conecten con las contrapartes civiles. De otra forma el actual “fuero de guerra” continuará proveyendo impunidad a las acciones ilegales en contra de la población civil. La creación del ombudsman militar es un asunto por demás sensible que puede dañar severamente la disciplina militar en detrimento de la seguridad nacional de México si no se tiene el suficiente cuidado en su creación. Por esta razón, su establecimiento debe ser el resultado de profundos debates y estudios conducidos por expertos militares y civiles. El ombudsman debe ser parte de una reforma militar, también aplazada por décadas, para el establecimiento de estructuras efectivas de comando y control, así como de políticas de defensa nacional coherentes y de mejores prácticas de rendición de cuentas de las fuerzas armadas como un todo. Reformar el aparato de justicia militar para romper el monopolio que ejerce actualmente el ejército debe ser también parte de esta reforma.

Mientras tanto y aprovechando los logros alcanzados por las fuerzas armadas en cuestión de los derechos humanos, se pueden iniciar una serie de acciones como las siguientes:

- 1) Diseñar e instrumentar procedimientos estándar de operación institucionales para cada una de las fuerzas armadas. Los criterios para estos procedimientos deben salir de las actuales doctrinas y convenciones así como de directivas sobre los derechos humanos. Se deben diseñar procedimientos especiales compatibles para la conducción de operaciones en apoyo a la seguridad internacional. Estos procedimientos pueden servir de base para el diseño de reglas del uso de la fuerza, o reglas de enfrentamiento, efectivas para las OMP. Tales procedimientos deberán institucionalizarse si se quiere que sean parte de la doctrina y cultura nacionales. No existe ninguna razón por la que no se puedan diseñar procedimientos estándar de operación para la conducción de operaciones en apoyo a la seguridad interna.
- 2) Se pueden iniciar campañas educativas sobre el respeto a los derechos humanos dentro de las fuerzas armadas. El objetivo de estas deberá ser el de mejorar las relaciones superior-subordinado en beneficio de la disciplina y con base en el respeto irrestricto a los derechos humanos. Esto será un paso importante para la conducción de operaciones nacionales e internacionales que requieran de un contacto intenso con

- la población civil.
- 3) Se debe emitir una política de “cero tolerancia” para actos de explotación sexual y de abuso infantil antes de partir a una OMP. Esta medida puede ser una forma muy efectiva de evitar que los “Casos Azules mexicanos” vayan a acabar en el “lado oscuro” de las OMP. Esta política se puede diseñar con base en la política de “cero tolerancia” actualmente en vigor para las OMP de la ONU. Además, tampoco hay ninguna razón por lo que una medida así no se pueda tomar para la conducción de operaciones nacionales.
 - 4) Es necesario establecer mecanismos de supervisión imparciales para la prevención e investigación de malas conductas de personal mexicano durante el desarrollo de una OMP.

Ajustes Estructurales

Los siguientes son una serie de ajustes estructurales recomendables para optimizar una participación mexicana en las OMP como contribución a la seguridad internacional. El principal foco de estos cambios es la rendición pública de cuentas como un medio para garantizar niveles altos de legitimidad de las actividades mexicanas en las OMP.

Primero, sería útil establecer una *Oficina de Coordinación de Ayuda Internacional* (OCAI) para la centralización de todos los esfuerzos de cooperación internacional y asegurar que México cumple con los compromisos internacionales adquiridos. Dentro de la Oficina de la Presidencia, la OCAI debe incluir un cuerpo de asesores militares (que pudieran ser la base para, y desempeñar las funciones de, un –hasta ahora inexistente– estado mayor conjunto) con personal militar de las tres fuerzas armadas.

La OCAI deberá coordinar la operación de unidades de supervisión para asegurar el respeto a los derechos humanos cuando las tropas sean desplegadas en las OMP (compuestas con funcionarios de derechos humanos de extracción civil y militar y de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales), así como de apoyo logístico y de capacidades concentradas de inteligencia. En efecto, concentrar capacidades de inteligencia es un punto de difícil consecución en el corto plazo, pero se pueden considerar algunos esquemas ad hoc para proporcionar los requerimientos mínimos de inteligencia a las fuerzas desplegadas.

Segundo, México podría considerar el establecimiento de un centro de entrenamiento para las OMP con capacidades de investigación para el desarrollo de una doctrina propia. Un *Centro de Investigación y Capacitación para el Mantenimiento de la Paz* (CICAMAP) podría conducir investigación para la creación de plataformas doctrinales, el diseño de programas de entrenamiento para las fuerzas armadas y la formación de entrenadores y tomadores de decisiones. El CICAMAP se coordinaría con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DOMP) y otras contrapartes nacionales e internacionales. Este centro retroalimentaría a la OCAI en aspectos estratégicos y operativos para la conducción de las OMP y de otras operaciones internacionales.

Los conceptos clave alrededor de los cuales este centro debe organizarse son: objetividad para facilitar la complementariedad de las políticas de defensa y exterior en búsqueda de intereses nacionales claros; autonomía para aislarlo de la manipulación política; y rendición de cuentas para evitar la corrupción y que se desvíe de los principios normativos establecidos. El CICAMAP incluiría una unidad de “lecciones aprendidas” que investigara los beneficios para México de aprender de sus propias experiencias y de las experiencias de otros países con el fin de evitar cometer los mismos errores.

El centro puede supervisar los programas de entrenamiento en las OMP que las fuerzas armadas implementen de acuerdo a sus propias necesidades. Por lo tanto, se deben alcanzar acuerdos con las fuerzas armadas para que proporcionen recursos financieros y humanos al CICAMAP. El centro debe ser capaz de gozar autonomía académica y por eso el financiamiento debe provenir de una combinación de fuentes gubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales. Para que la investigación académica que produzca el CICAMAP sea objetiva, el centro debe permanecer autónomo, descentralizado del gobierno federal y con personalidad jurídica, autonomía técnica y financiamiento propios.

Tercero, los programas de modernización deben estar orientados a transformar las fuerzas armadas en fuerzas multipropósito, flexibles y efectivas para responder a una variedad de situaciones, tales como desastres naturales (DN-III y Plan Marina), patrullaje de aguas jurisdiccionales, conducción de operaciones ecológicas, contrainsurgencia, combate al narcotráfico, apoyo a campañas sociales y de salud y actividades de cooperación internacional. Diferente a los intentos de modernización del pasado, este debe contener cambios doctrinales y culturales estándar con relación a la perspectiva de género, los derechos humanos, la cooperación

cívico-militar, el SIDA/VIH y una capacidad de interoperabilidad mejorada. La modernización del material debe programarse de forma que atienda las demandas de los roles asignados tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Y la adquisición del equipo debe hacerse con base a consideraciones de interoperabilidad sobre cualquier otra.

Por último, se debe buscar aumentar la interoperabilidad entre las fuerzas armadas. Esto ofrece la oportunidad de aumentar la efectividad y la eficacia al operar con fuerzas nacionales o coaliciones internacionales. La interoperabilidad se refiere a la capacidad de las fuerzas militares para trabajar juntos a pesar de la naturaleza de las fuerzas, las estructuras combinadas de comando y control, la efectividad de la fuerza combinada y la similitud técnica de las capacidades. Esta misma condición aplica para las operación con fuerzas multinacionales.

En el contexto de las OMP, la interoperabilidad debe soportar estrategias de seguridad internacional y de defensa nacional para llevar a cabo una OMP. En este contexto, una interoperabilidad efectiva a nivel estratégico debería permitir la formación de coaliciones entre contingentes nacionales. Los beneficios de una interoperabilidad efectiva deben medirse en aspectos clave, como el abatimiento de los costos, el aumento de la distribución de las cargas y mayores oportunidades para mejorar futuras operaciones de coalición. A este nivel, el mayor beneficio es la certeza que se alcanza y la confianza de trabajar con aliados en el largo plazo para alcanzar y mantener objetivos compartidos. Para que las fuerzas armadas mexicanas puedan operar como parte de una fuerza multinacional de la ONU, deben aumentar primero la interoperabilidad entre ellas, de lo contrario se desperdiciarán recursos valiosos y no se asegurará un nivel de eficiencia y de efectividad aceptable. Aumentar la interoperabilidad entre las fuerzas armadas mexicanas no debe ser una tarea difícil ya que todas ellas están compuestas por cuadros profesionales organizados administrativa y operativamente bajo el mando centralizado del Presidente de la República como Comandante Supremo.

Participar en ejercicios multinacionales puede ser un buen punto de arranque para mejorar la interoperabilidad para las OMP y puede además servir para atender las necesidades nacionales. Las operaciones “UNITAS” y *Tradewinds* (ambos ejercicios organizados por Estados Unidos y conducidos en conjunto con fuerzas de América Latina y el Caribe, respectivamente) son dos foros de entrenamiento para aumentar los niveles de alistamiento y participar en esfuerzos multinacionales para combatir las amenazas transnacionales, conducir operaciones contra el tráfico de drogas y para la entrega de ayuda humanitaria.

Aumentar la interoperabilidad tiene un costo financiero de difícil estimación. La pregunta sería qué tipo de interoperabilidad servirá mejor a las necesidades nacionales e internacionales. Un nivel de interoperabilidad mayor tendrá una derrama importante que permitiría a las fuerzas armadas mexicanas mejorar los niveles operativos con sus socios regionales, especialmente de América del Norte.

Motivaciones para México

Tomando en cuenta las propuestas anteriores, las motivaciones que México puede tener para participar de manera activa en las OMP que pudieran resumirse de la siguiente manera:

Tabla 6: Motivaciones para una participación mexicana en las OMP

Motivación	Explicación
Presión internacional	México puede eludir la presión internacional si coopera para el restablecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a través de una participación activa en las OMP. De esta forma México estará contribuyendo a la solución de problemas globales que afectan de manera indirecta a su seguridad nacional. La participación de militares mexicanos en UNSCOB en 1947 y UNMOGIP en 1949 pueden encuadrarse en este rubro.
Misiones seguras	Con las salvaguardias aquí propuestas hay espacio para una participación Mexicana en misiones seguras bajo el concepto de Mantenimiento de la Paz Selectivo, las mismas que han probado ser ideales para un involucramiento gradual a nivel de principiante.
Altruismo	México puede proyectar en mayor medida su interés por la colectividad a la vez que demuestra su interés en asumir los costos que ello conlleva. El país puede mostrar una imagen de “buen ciudadano del mundo” mientras adquiere prestigio, visto como un “mayor prestigio nacional e independencia”.
Opinión pública	Como lo muestran los resultados del estudio “Visiones Globales 2004. México y el Mundo” (CIDE/COMEXUS 2004), 50 por ciento de los mexicanos apoyan una participación de México en las OMP de las Naciones Unidas. Una vez que se rompa la inercia de la primera participación, la opinión pública podría fortalecer el sentido altruista de México y mantener un movimiento circular de acción. El apoyo público a la participación del Ejército y la Armada en las más de 25 crisis humanitarias internacionales en la última década es un buen ejemplo de ello.
Membresía al Consejo de Seguridad	Aún cuando México no busca obtener un asiento como Miembro Permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, ha sido un promotor entusiasta de una reforma a este órgano. Las OMP le pueden dar a México el “empuje” suficiente a sus propuestas de reforma a través del Grupo de Amigos para la Reforma de las Naciones Unidas.
Influencia	A través de las OMP, México puede aumentar su influencia en las regiones donde participe. Con una participación activa México mostrará mayor compromiso y podrá aumentar su credibilidad e influencia en los debates del Consejo de Seguridad.

Seguridad Nacional	Una participación de México en las OMP contribuirá de manera directa (cercanía geográfica de las áreas de posible despliegue como América Latina y el Caribe) e indirecta (debido a la naturaleza interméstica de las amenazas) a su seguridad nacional. Ambos argumentos justificaron la participación mexicana en MINUSTAH en 2005.
Política	Las OMP le ofrecen a México la posibilidad de encontrar un nicho adicional de política exterior fuera de la relación bilateral con Estados Unidos y segura para no chocar con los intereses de su vecino. Con un mayor compromiso político México podrá mejorar su liderazgo regional. Concentrando la ayuda internacional a través de su participación en las OMP México aumentará los beneficios políticos de su esfuerzo y podrá hacer la diferencia.
El gobierno entero	Participar en las OMP ofrece al gobierno de México la posibilidad de hacer “sus políticas de defensa y exterior complementarias” para lograr definir un interés nacional común. Podrá ser también un elemento de integración, lo que significa acercar a las secretarías de Relaciones Exteriores con las de Defensa y Marina en apoyo a una política exterior de mayor diversidad. Una participación activa traerá mayor interoperabilidad entre las fuerzas armadas y el congreso podría empezar a desempeñar sus funciones constitucionales de auditoría, hasta ahora no ejercidas, sobre las fuerzas armadas.
“Nichos” adicionales para las fuerzas armadas	Las OMP pueden ser un “nicho” adicional para los altos cuadros de las fuerzas armadas en sustitución parcial de los acuerdos de la pos revolución (“pacto cívico-militar”) en franca desaparición y facilitaría la integración de las fuerzas armadas a las estructuras democráticas. También daría a las fuerzas armadas motivos adicionales de orgullo nacional y mayor aceptación pública.
Beneficios económicos	Aunque no por sí solos, pero los incentivos económicos ayudan a los tomadores de decisiones a presentar mejor el caso de la distribución de la carga financiera y poder justificar la falta de recursos para atender las necesidades nacionales. Se puede considerar una participación en las OMP como una posibilidad de entrenamiento pagado (rebolsos de la ONU) en ambientes multinacionales.
Experiencia	Mayor habilidad y experiencia puede ser la mayor motivación de México para participar en las OMP. La invaluable experiencia internacional que las OMP ofrecen a las tropas en tiempos de paz y el entrenamiento y contacto con otras fuerzas armadas impactará de manera positiva en el desempeño de los roles ampliados en casa, donde los derechos humanos y la modulación del uso de la fuerza son factores esenciales.
Adicional	Mayor sensibilidad cultural y conocimiento de otros idiomas ayudará a mejorar el nivel de profesionalismo de los cuadros militares. Podrá mejorar la interoperabilidad con las fuerzas armadas de los socios de América del Norte en sintonía con la corriente de integración regional en proceso.

Fuente: Autor (2008).

Las OMP como una respuesta de México al problema de seguridad internacional tendrán implicaciones internacionales, regionales y nacionales en el área de la seguridad. De manera similar a los casos de Argentina y Japón, un enfoque multilateral de México a través de las OMP reforzará el sistema de seguridad colectiva de la ONU. Una ONU más fuerte será menos vulnerable a la dominación de las Grandes Potencias. Aumentar la influencia de México en los

foros multilaterales lo pondrá en una mejor posición para empujar iniciativas de reforma de la Organización en general y del Consejo de Seguridad en lo particular, buscando que este tenga una mayor representatividad y autonomía. También, el igualar ofrecimientos de participación internacional con contribuciones militares ayudará a disminuir la disparidad que existe entre una estatura económica alcanzada y una influencia política internacional deseada. Las contribuciones no monetarias al sistema de Naciones Unidas le darán a México una mayor influencia en los foros internacionales y regionales.

El estigma de Gran Potencia afecta la participación de Estados Unidos en las OMP y en operaciones de ayuda humanitaria porque generalmente levanta sospechas. Por esta razón, entre otras, la participación de Estados Unidos en las OMP es problemática. Este no es el caso de México, que comparte áreas de influencia política y económica con Estados Unidos y por eso una participación mexicana en las OMP podría ofrecerle una plataforma adicional a México para negociar bilateralmente con su vecino del norte.

En circunstancias favorables, México puede optar por participar donde estime que los beneficios políticos son mayores. Sin embargo, aún cuando México y Estados Unidos son altamente interdependientes, es importante notar que México es mucho más vulnerable en esa relación. Por lo tanto México debe ser cuidadoso de no ser arrastrado por Estados Unidos en su deseo de participar en las OMP y vaya a acabar desempeñando papeles no deseados o inadecuados. Además, al aumentar México su nivel de interoperabilidad en las OMP, también aumentará este con las contrapartes estadounidenses y canadienses, ya que los estándares de interoperabilidad de la ONU son compatibles con los de Estados Unidos y Canadá. Este riesgo puede disminuirse sustancialmente si se institucionalizan las salvaguardias para la participación mexicana en las OMP. Por lo tanto, una participación activa de México en las OMP puede tener efectos positivos en las iniciativas de seguridad regionales y fronterizas.

Una participación mexicana en las OMP tendrá también efectos positivos en la política exterior de México, ya que se estará cubriendo la demanda actual de una política proactiva en asuntos de seguridad internacional. La conducción de la política exterior por una diplomacia pasiva y de bajo perfil ha entrado en un callejón sin salida, y participar en las OMP representa una opción honorable para inyectarle futuro a una política exterior de tan larga tradición pacifista. El aislamiento y la pasividad no son opciones realistas en un mundo globalizado y por

ello la política exterior de México debe ser activa y conectada. Las OMP pueden ser el medio para incorporar esas dos cualidades a la política exterior de México.

A nivel nacional, las implicaciones de una participación activa en las OMP se verán reflejadas de manera más clara en la política de defensa y en los temas relacionados. El envío de contingentes mexicanos fuera de las fronteras como parte de una operación de mantenimiento de la paz obligará a que se revise la política de defensa nacional, actualmente desarticulada y carente de definiciones actualizadas. El reconocimiento amplio de que la seguridad se ha vuelto un concepto altamente interconectado con claros efectos al mismo tiempo en los ámbitos nacional e internacional, ayudará a erradicar la actual característica territorial de la política de seguridad y de defensa nacional.

Los cambios conceptuales que se puedan dar en esta dirección iniciarán un efecto de “bola de nieve” que podrá incorporar temas directamente relacionados, como la cooperación cívico-militar, los programas de modernización de las fuerzas armadas, los derechos humanos y la interoperabilidad. El resultado final ampliará las perspectivas de México para encontrar el concepto más adecuado a su realidad, dentro de un espectro marcado por los extremos de la seguridad nacional y la seguridad humana, además que podrá incorporar a las fuerzas armadas como motores del proceso de democratización que el país vive actualmente.

Por último, se sugiere consultar la obra completa del autor que da sustento a este trabajo, titulada “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: la Respuesta de México al Nuevo Paradigma de la Seguridad Internacional”, disponible en varias bibliotecas y en el sitio web del Centro de Estudios y Programas Interamericanos del ITAM, con el fin de abundar en aquellos puntos de este trabajo que por falta de espacio han quedado cortos en explicación.

Bibliografía

- Aita, Judy, "Security Council discusses connection between Peacekeepers, HIV/AIDS." International Information Programs, (U.S. Department of State). Internet. Disponible en: <http://www.aegis.com/news/usis/2001/US010102.html>. Último acceso: Febrero 10, 2008.
- Andersen, Jens Whinter, UN Peacekeeping Operations, Lessons Learned and a Vision for the Future, "Presentation," (Inter-American Defense College, January 15, 2008).
- Andersson, Andreas, "Democracies and UN Peacekeeping Operations, 1990-1996." International Peacekeeping, 7, 2 (2000), pp. 1-22.
- Andersson, Andreas, "United Nations Intervention by United Democracies? State Commitment to UN Interventions 1991-1999," Co-operation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, 37.4, (London: Sage Publications, 2002), pp.363-386.
- Armada Chilena, "Contribution to the Nations Foreign Affairs - Combined Exercises." Internet. Disponible en: http://www.armada.cl/p4_ingles/site/artic/20040518/pags/20040518103935.html Ultimo acceso: Diciembre 03, 2006
- Associated Press, "Seven U.N. peacekeeping troops from Uruguay who are under investigation for stealing from a church in northeastern Congo will be transferred to the capital, Kinshasa, the United Nations said Thursday [9/11/2003]." Internet. Disponible en: <http://www.kentucky.com/mld/kentucky/2003/07/31/news/state/6750710.htm> Último acceso: Junio 13, 2005.
- Avilés, Carlos, "La Corte Ratifica Jerarquía de Constitución sobre Tratados," El Universal, (México: Febrero 14, 2007). Internet. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/148381.html> Último acceso: Abril 26, 2007
- Baines, Thomas B., "The Laws of War and the Rules of Peace: Why Traditional Legal Models Do Not Work," The Pearson Papers, Paper No. 5, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 1999).
- Becerril, Andrea, "Niega el Senado permiso a Fox para viajar a EU y Canadá: Decisión histórica de las fracciones del PRI, PRD y PVEM." La Jornada, (México: Abril 9, 2002). Internet. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/abr02/020410/003n1pol.php?origen=politica.html>. Último acceso: Noviembre 20, 2004.
- Bellamy, Alex J. y otros, Understanding Peacekeeping, (Cambridge: Polity Press, 2004).
- Bellamy, Christopher, Knights in White Armour, (London: Hutchinson, 1996).

- Bolton John R., "United States Policy on United Nations Peacekeeping," World Affairs, 163, 3, (Winter 2001), pp.129-147.
- Boutros-Ghali, Boutros, An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, A/47/277-S/24111. (United Nations, 1992), p.15. Internet. Disponible en: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> Último acceso: June 06, 2005.
- Boyce, William y otros, Community Based Rehabilitation: A Strategy for Peacebuilding, (Kingston ON: Queens University,). Internet Disponible en: <http://www.humanities.mcmaster.ca/peace-health/Resources/cbrpb.pdf> Último acceso: Junio 19, 2005.
- Bruneau, Richard, "Selfishness in Service of Common Good: Why States Participate in UN Peacekeeping," (Norman Paterson School of International Affairs, 2004). Internet. Disponible en: <http://www.augustana.ca/rdx/bruneau/documents/PeacekeepingNov24.pdf> Último acceso: Marzo 9, 2006.
- Byrne, Declan Walsh Nicola, Peacekeeper Jailed for Porno Films, (NewsScotsman.Com, December 2002). Internet. Disponible en: <http://www.news.scotsman.com/international.cfm?id=1422722002> Último acceso: Junio 13, 2005.
- Canadian HIV/AIDS Legal Network, "HIV Testing for UN Peacekeeping Forces: Legal and Human Rights Issue.", (September 2001). Internet. Disponible en: http://data.unaids.org/publications/IRC-pub04/unlegalhumanrights_0901.pdf. Último acceso: Febrero 10, 2008.
- Cárdenas, Emilio, Argentinean Ambassador to the United Nations, "Statement at the 25th Vienna Seminar," (Vienna: International Peace Academy, March 4, 1995). In Trevor Findlay, Challenges for New Peacekeepers, SIPRI Research Report No. 12, (Stockholm: International Peace Research Institute, 1996), p.7.
- Carta de las Naciones Unidas, (San Francisco: Naciones Unidas, 1945).
- Center for International Policy. Internet. Disponible en: <http://www.ciponline.org/facts/unit.htm> Último acceso: Diciembre 03, 2006
- Chawla, Shalini, "Trends in United Nations Peacekeeping," Strategic Analysis: A Monthly Journal of the ISDA, Vol. XXIV, No. 10, (January 2001).
- CIDE/COMEXI, Visiones Globales 2004. México y el Mundo. Opinión Pública y Política Exterior en México, (2004). Internet. Disponible en: <http://mexicoyel mundo.cide.edu/2004/mex.htm> Último acceso: Marzo 15, 2008.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, "Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Internet. Disponible en: http://cdi.gob.mx/derechos/vigencia/pacto_internacional_derechos_economicos.pdf Último acceso: Noviembre 22, 2006

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México: 1917).

DeGroot, Gerard J., “A Few Good Women: Gender Stereotypes, the Military and Peacekeeping.” En Louise Olsson and Torunn L. Tryggstad, (Eds.), Women and International Peacekeeping, (Frank Cass, London 2001).

Department of Peacekeeping Operations, Peacekeeping Best Practices Unit, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, (United Nations, December 2003).

Durch, William J. (Ed.), The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis, (The Henry L. Stimson Center, 1993).

Durch, William J., (Ed.), UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s, (New York: St. Martin’s Press, 1996).

El Proyecto ESFERA, Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en casos de Desastre. Internet. Disponible en:
<http://www.sphereproject.org/index.php?lang=Spanish> Último acceso: Marzo 15, 2005.

Eyre, Kenneth C., “Peacekeeping at the Millennium.” Pro Peace Paratus: An Anthology of Readings in Modern Peacekeeping, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

Findlay, Trevor, Challenges for New Peacekeepers, SIPRI Research Report No. 12, (Stockholm: International Peace Research Institute, 1996).

Fleitz, Frederick H., Peacekeeping Fiascoes of the 1990s: Causes, Solutions, and U.S. Interests, (Westport, CT: Praeger, 2002).

Fortier, Patricia, “The Evolution of Peacekeeping.” En Rob McRae and Don Hubert (Eds). Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace, (Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2001).

Galtung, Johan, Peace and Conflict Research in the Age of the Cholera: Ten Pointers to the Future of Peace Studies. Este artículo es una versión revisada de las notas del discurso ofrecido en la Conferencia General IPRA XV, Malta, Octubre 31, 1994.

Gamboa, Claudia y Sandra Valdés, “Lineamientos Constitucionales de la Política Exterior de México,” (México: Cámara de Diputados, Septiembre, 2005).

Global Policy Forum, Peacekeeping Operations Expenditure vs Payment Arrears of Member States 1975-2005. Internet. Disponible en:
<http://globalpolicy.org/finance/tables/pko/expendarrears.htm> Ultimo Acceso: Febrero 10, 2008.

Gómez-Robledo Verduzco, Alonso y Jorge Witker (Coord.), Diccionario de Derecho Internacional, (México: Editorial Porrúa, 2001).

- Hansen, Wibke y otros, "Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution," (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004). Internet. Disponible en: <http://www.berghof-handbook.net> Último acceso: Febrero 10, 2008.
- Hill Stephen M. y Shahin P. Malik, "Peacekeeping and the United Nations," Issues in International Security, (Series Editor: Stuart Croft. Darmouth. Brookfield, VT 1996).
- Hillen, John, Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations, (Washington, DC: Brassey's, 1998).
- HMSO, The Army Field Manual Vol. 5. "Operations Other Than War. Part 2. Wider Peacekeeping, (1995).
- Holbrooke, Richard C., US Permanent Representative to the United Nations. Statement for the Record on HIV/AIDS before the Committee on Banking and Financial Services of the U.S. House of Representatives, (March 8, 2000).Internet. Disponible en: <http://www.un.int/usa/00hol0308.htm> Último acceso: Junio 13, 2005
- IMUNA, "International Model United Nations." Internet. Disponible en: www.imuna.org/c2c/app_a.html Último acceso: Abril 27, 2007
- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Revista Jurídica, "Boletín Mexicano de Derecho Comparado," XXI, 63, (Septiembre 1988). Internet. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=63> Último acceso: Abril 26, 2007.
- Isla, Conservación del Territorio Mexicano, A.C. Internet. Disponible en: <http://www.isla.org.mx/clipperton.htm> Último acceso: Abril 28, 2007
- Kincaid, Cliff, "The United States Debt: Who Owes Whom?" Cato Policy Analysis, 304, (April 23, 1998). Internet. Disponible en: <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-304.html> Ultimo acceso: Febrero 10, 2008.
- Kirshenbaum, Gayle, "In UN Peacekeeping, Women are an Untapped Resource," Ms. Magazine, January/February 1997, Vol. 11, No. 4, (Beverly Hills, CA: 1997).
- Last, David M., "Winning the Peace." En The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).
- Lightburn, David T., "Civil-Military Co-Operation. 'Ass Pass on the Seas...' The Peacekeeping Dimension of Maritime Operations." Civil-Military Cooperation. Précis C16-2001, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001), p. 1.
- López M., Antonio, "Algunas Hipótesis sobre la Política Exterior de México en el Siglo XXI." Revista Debate Social, 11 (Instituto de Estudios Superiores de Occidente). Internet. Disponible en: <http://www.debate.iteso.mx/numero11/Articula/PollexMex.htm> Ultimo acceso: Mayo 05, 2008.

- Mackinlay, John, A Guide to Peace Support Operations, (Providence, RI: Thomas J. Watson Institute for International Studies, 1996).
- Monnakgotla, Kgomotso, "The Naked Face of UN Peacekeeping: Noble Crusade or National Self-interest," African Security Review, 5, 5 (Sudáfrica, 1996). Internet. Disponible en: <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/5No5/Monnakgotla.html> Último acceso: Mayo 02, 2008
- Morris, Catherine, "What is Peacebuilding? One Definition," Peacemakers Trust, (2004). Internet. Disponible en: <http://www.peacemakers.ca/publications/peacebuildingdefinition.html> Último acceso: Diciembre 10 de 2006.
- Motta-Allen, Alfonso J., United Nations Peacekeeping Operations: México's Response to an Emerging International Security Paradigm, (Halifax, NS: Dalhousie University, Enero, 2008).
- Muñoz, Sergio, "Jorge Castañeda: México's man abroad." Los Ángeles Times, (Agosto 12, 2001).
- Nahlik, Stanislaw E., "A Brief Outline of International Humanitarian Law." International review of the Red Cross, (July-August 1984. Geneva, 1984).
- NATO. Internet. Disponible en: <http://www.nato.int> Último acceso: Diciembre 7, 2006.
- Neack, Laura, "UN Peace-keeping: In the Interest of Community or Self?" Journal of Peace Research, 32, (1995), pp.181-196.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, "Instrumentos Internacionales para los Derechos Humanos," Internet. Disponible en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm Último acceso: Junio 09, 2005
- Ojeda, Mario, Alcances y Limites de la Política Exterior de México, (México: El Colegio de México, 1976).
- Olsson, Louise y Torunn L. Tryggestad, (Eds.), Women and International Peacekeeping, (Frank Cass, London 2001).
- Organización Panamericana de la Salud, "LSS: Logistics Support System". Internet. Disponible en: http://www.lssweb.net/lss/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=77&Itemid=49 Último acceso: Marzo 15, 2008
- Paredes, Ruggero Cozzi, "Participación de Unidades Navales en Operaciones de Paz," Revista de Marina, 119/873, (Armada de Chile, Septiembre 2002). Internet. Disponible en: <http://www.revistamarina.cl/> Último acceso: Diciembre 03, 2006.
- Paris, Roland, At Wars End: Building Peace after Civil Conflict, (Cambridge University Press, 2004).

- Parkhouse, Owen J. W., Naval Diplomacy and the United Nations: Naval Peacekeeping in a New World Order, MA Thesis, Department of Political Science, (Halifax: Dalhousie University, October 1997).
- Pitt, Timothy, "The Role of Humanitarian Aid." Course Presentation. International Summer Peacekeeping Institute 2001, (Wolfville, NS: Acadia University/The Royal Canadian Military College/The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).
- Renner, Michael, "UN Peacekeeping: An Uncertain Future." Foreign Policy Infocus, 5, 28 (September 2000). Internet. Disponible en: <http://www.fpif.org/briefs/vol5/v5n28peace.html>. Último acceso: Febrero 10, 2008.
- Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, "A More Secure World: Our Shared Responsibility," (New York: Naciones Unidas, 2004).
- Report of the Panel on the United Nations Peacekeeping Operations. A/55/305-S/2000/809. (United Nations, March 2000). Internet. Disponible en: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ Último acceso: Junio 15, 2005.
- Resolution A/RES/55/235 Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses of United Nations Peacekeeping Operations, (United Nations General Assembly). Internet. Disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/573/25/PDF/N0057325.pdf?OpenElement> Último acceso: Noviembre 29, 2006.
- Resolution S/RES/1308/2000 on the responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security: HIV/AIDS and international peacekeeping operations (United Nations Security Council, 2000). Internet. Disponible en: <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/59c118f065c4465b852572a500625fea/f897cd0e6cc680da85256d3b006a37d3!OpenDocument>. Último acceso: Febrero 10, 2008.
- Rikhye, Indar, The Politics and Practice of United Nations Peacekeeping: Past, Present and Future, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2000).
- Rosas, María Cristina (Coord.), Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: Lecciones para México, (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005).
- Salaverry, Jorge, "Evolution of the Mexican Foreign Policy," Backgrounder, 638, (Heritage Foundation, March 1988).
- Saul, John Raiston, "The Doubter's Companion: A Dictionary of Aggressive Common Sense," Penguin Books, (1995), 318-319. Citado en "The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).
- Secretaría de la Defensa Nacional, Compendio de Operaciones de Mantenimiento de la Paz: DN-C-4200, (México: 2003).

Senado de la República. De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Marina; y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto que reforma la fracción III del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Internet. Disponible en:

<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/anexo2.php?archivo=59/2/2005/02/24/1/814>
Último acceso: Marzo 15, 2008.

Silber, Steven, "US Soldier Pleads Guilty to murder of Kosovo Girl. U.S. Staff Sergeant Frank Ronghi pleaded guilty late on Friday to the forcible sodomy and premeditated murder of an 11-year-old ethnic Albanian girl while on peacekeeping duty in Kosovo," (Reuters, July 29, 2000). Internet. Disponible en:

http://dailynews.yahoo.com/h/nm/20000729/ts/soldier_trial_dc_1.html Último acceso: Junio 13, 2005.

Stiehm, Judith Hicks, "Women and Peacemaking: Gender Balance and Mainstream." En Louise Olsson and Torunn L. Tryggestad, (Eds.), Women and International Peacekeeping, (Frank Cass, London 2001).

Strobel, Warren P., "The Military and the Media." Late-Breaking Foreign Policy, (United States Institute of Peace, 1997).

Thakur, Ramesh y Albert Schnabel (Eds.), United Nations Peacekeeping: ad hoc Missions, Permanent Engagements, (The United Nations University, Tokyo, 2001).

Thalif, Deen, "UN Cracks Down on Sexual Exploitation by Peacekeepers," (Interpress Service, July 31, 2003). Internet. Disponible en:

http://www.cyberdyaryo.com/features/f2002_0731_05.htm Último acceso: Junio 13, 2005.

The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century. The Human Security Centre, (2005). Internet. Disponible en:

<http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63> Último acceso: Mayo 03, 2008.

The New Peacekeeping Partnership. Précis C99-0101, Legal Framework for Modern Peacekeeping Operations, (Cornwallis, NS: The Pearson Peacekeeping Centre, 2001).

Transparency International, "Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2006", (2006). Internet. Disponible en:

http://www.transparency.org/content/download/12164/115605/version/1/file/Global_Corruption_Barometer_2006_Report_esp.pdf Último acceso: Mayo 06, 2008.

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "General Guidance for Interaction between UN Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq." Internet. Disponible en:

<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID/59218944e7ee840485256d2500516cf0> Último acceso: Junio 20, 2005.

- UN Peacekeeping Operations Budget, (Global Policy Forum). Internet. Disponible en: <http://globalpolicy.org/finance/tables/inxpckp.htm> Último acceso: Febrero 10, 2008.
- Una Definición de Estado de Derecho, (México: Centro de Investigación para el Desarrollo - CIDAC, Noviembre 02, 2002). Internet. Disponible en: www.cidac.org/vnm/pdf/informacion-edo_de_derecho.PDF Último acceso: Mayo 04, 2008.
- UNAIDS, “HIV/AIDS Prevention and care among armed forces and UN peacekeepers: The Case of Eritrea,” (2003). Internet. Disponible en: http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub05/armed_forces_eritrea_en.pdf. Último acceso: Febrero 10, 2008.
- UNAIDS, Guidelines on the use of Treatment Starter Kits, (United Nations). Internet. Disponible en: http://data.unaids.org/Cosponsors/WHO/who_pepkit_en.pdf Último acceso: Mayo 09, 2008.
- UNICEF. Report of Graça Machel, Expert of the Secretary-General of the United Nations, “Impact of Armed Conflict on Children”, (United Nations, 2002). Internet. Disponible en: http://www.unicef.org/graca/a51-306_en.pdf Último acceso: Marzo 05, 2008.
- United Nations Association, The Financial Costs of Peacekeeping. Internet. Disponible en: <http://www.una-uk.org/UN&C/costs.html> Último acceso: Octubre 04, 2004.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations. “Training.” Internet. Disponible en: <http://www.un.org/depts/dpko/training/SGTM%20v%201.1/B-%20Training%20Material/C-%20UN%20Issues/10%20%20UN%20Civil-Military%20Coordination.doc> Último acceso: Junio 20, 2005.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations. Facts and Figures. Internet. Disponible en: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm> Último acceso: Mayo 04, 2008.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations. Facts and Figures. Internet. Disponible en: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm> Último acceso: Mayo 04, 2008.
- United Nations Development Fund for Women. Internet. Disponible en: http://www.unifem.undp.org/about_us/ataglace.html. Último acceso: Febrero 10, 2008.
- United Nations Development Fund for Women. Windhoek Declaration. Windhoek, Namibia 2000. Internet. Disponible en: <http://www.unifem.undp.org/unseccouncil/windhoek.html>. Último acceso: Febrero 10, 2008.
- United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, (Nueva York: Naciones Unidas, Marzo de 2008), p.11. Internet. Disponible en: http://pbpu.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf Último acceso: Marzo 06, 2008.

United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, (Nueva York: Naciones Unidas, Marzo de 2008). Internet. Disponible en: http://pbpu.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf Último acceso: Marzo 06, 2008.

United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, (Nueva York: United Nations, March 2008). Internet. Disponible en: http://pbpu.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf Último acceso: Marzo 06, 2008.

United Nations Security Council Resolution S/RES/1325, on Women and Peace and Security, (United Nations, 2000). Internet. Disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement> Último acceso: Febrero 10, 2008.

United Nations, Standard Generic Training Module, UN Department of Peacekeeping Operations, (2003).

United Nations, The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-Keeping, (New York, 1996).

University of Texas at Brownsville, “The Chamizal Dispute.” Internet. Disponible en: <http://blue.utb.edu/localhistory/chamizal.htm> Último acceso: Abril 28, 2007.

Urquhart, Brian, “International Peace and Security: thoughts of the twenty anniversary of Dag Hammarskjöld’s death,” Foreign Affairs, (Fall 1981).

U.S. Institute of Peace, “The Mass Media’s Impact on International Affairs.” Internet. Disponible en: <http://www.usip.org/peacewatch/1997/697/media.html>. Último acceso: Febrero 10, 2008.

US Third Fleet “RIMPAC.” Internet, Disponible en: http://www.c3f.navy.mil/RIMPAC_2006/ Ultimo acceso: Diciembre 03, 2006.

Velásquez, Mauricio D., “Comentarios sobre la Minuta que Reforma y Adiciona la Fracción III del Artículo 76 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos,” Debate Parlamentario, 2, (Mayo de 2005). Internet. Disponible en: http://prd.cddhcu.gob.mx/debate_parlamentario/Mayoo/pol_ext.htm Último acceso: Marzo 15, 2008.

Velázquez Flores, Rafael, Características Contemporáneas de la Política Exterior de México, (Universidad de Quintana Roo). SISBI. Internet. Disponible en: http://dzibanche.biblos.uqroo.mx/Cursos_linea/Rafael_Velazquez/Articulo01.htm Ultimo acceso: Mayo 05, 2008.

Weber, Francis J., “The Pious Fund of the Californias,” The Hispanic American Historical Review, 43, 1, (February, 1963), pp. 78-94.

World Federalists of Canada, Money Talks: the Funding Crisis at the UN., (Global Policy Forum). Internet. Disponible en: <http://www.globalpolicy.org/finance/docs/wfedcan.htm>
Último acceso: Febrero 10, 2008.

Zacher, Mark W., “The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force,” International Organization, 55, 2, (Spring 2001), pp. 215-250.

Zihindula, Mulegwa. “Rape: A Weapon of War.” General Board of Global Ministries, (The United Methodist Church). Internet. Disponible en: http://gbgm-umc.org/mission_programs/global_connections/africa/rapeweap.cfm Último acceso: Abril 13, 2005.