México y las operaciones de paz de las Naciones Unidas: desafíos y oportunidades

MARÍA CRISTINA ROSAS*

En 2008 habrán transcurrido 60 años desde que la primera operación de mantenimiento de la paz (OMP) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se llevó a cabo. Desde entonces se han creado, al amparo de la ONU, 61 operaciones de distinto tipo, desde las que despliegan observadores militares y fuerzas de interposición hasta las llamadas operaciones de *imposición de la paz* (*peace enforcement*), a un costo estimado de 47 019 millones de dólares y con un saldo de 2 392 víctimas entre el personal militar y civil emplazado en las distintas misiones.

En esos 12 lustros, las OMP han experimentado cambios, sobre todo al concluir la guerra fría, y en el transcurso de los años noventa, con motivo de numerosos incidentes en los que los llamados *cascos azules* o *soldados de la paz* entraron en acción en países como Somalia y Ruanda y en la región de los Balcanes. La participación de la comunidad internacional con efectivos militares y personal civil en estas misiones también ha variado; los países en desarrollo proveen el personal requerido, con una presencia inconstante de las naciones más poderosas.

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México <mcrosas@correo.unam.mx> <http://www.paginasprodigy.com/mcrosas>.

La seguridad internacional ha tenido drásticas reinterpretaciones a lo largo de la guerra fría, la posguerra fría y en especial tras los atentados terroristas contra Estados Unidos en 2001. Así, la concepción estatocéntrica tradicional de la seguridad cedió terreno, al terminar la guerra fría, en favor de la noción de la seguridad de las personas, tema que ocupó buena parte de la atención de la comunidad internacional en el transcurso del decenio de los noventa. Empero, a principios del nuevo siglo, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 volvieron a colocar en un lugar prioritario la seguridad del Estado, sacrificando tanto la humana como la relación simbiótica que debería haber entre la seguridad y el desarrollo.[1]

Lo anterior es relevante más allá del ámbito teórico conceptual. En la guerra fría, por ejemplo, una parte importante de las OMP desplegadas en el mundo tenía la misión de salvaguardar la integridad —es decir, la seguridad— de los estados (Chipre, el Congo Belga, la India-Pakistán) mediante la interposición,[2] en tanto que a lo largo de los años noventa, el tema de la intervención por razones humanitarias y la necesidad de salvaguardar la seguridad humana fueron los principales móviles.[3] De hecho, cada vez con más frecuencia es posible escuchar que las OMP y otras misiones de paz de organismos regionales se justifican ante lo que se ha dado en llamar *estados fallidos* (*failed states*), como Somalia o, más recientemente, Timor Oriental.

Asimismo, durante la posguerra fría y el nuevo siglo han aparecido conflictos dentro de los estados, lo cual, de nuevo, plantea retos a las OMP debido a las consideraciones y las reivindicaciones soberanas por parte de los países. Sin embargo, este hecho no significa que la necesidad de OMP haya disminuido; por el contrario: en diciembre de 2006 se llevaron a cabo en el mundo 60 misiones multilaterales de paz, tanto de la ONU como de organismos regionales y coaliciones *ad hoc*. En ese año, el personal civil y militar desplegado en las misiones fue aproximadamente de 167 700 personas, lo que representó un aumento de 28% respecto a 2005. En términos de costos, las OMP de la ONU, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Unión Europea llegaron a un monto sin precedente de 5 500 millones de dólares en 2006.[4]

Las necesidades crecientes de personal para las misiones de paz en curso y las creadas de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU y de organismos regionales exigen una participación más activa de la comunidad internacional. De hecho, durante el gobierno de Vicente Fox se planteó la posibilidad de que México participara en misiones de paz de la ONU con efectivos militares, lo cual propició un necesario debate que debe continuar, con el fin de tomar decisiones ponderadas adecuadamente. México ya ha colaborado de manera muy exitosa con la ONU en OMP, por ejemplo, en terrenos como la asistencia electoral, como quedó de manifiesto en el trabajo efectuado por el Instituto Federal Electoral (IFE), que estuvo a cargo de la elaboración del padrón para celebrar las elecciones en Timor Oriental en el 2000.[5]

El propósito del presente análisis es revisar tanto la evolución teórico conceptual de la seguridad internacional como la de las OMP, para después valorar los riesgos y las oportunidades que enfrentan las operaciones de paz en el momento actual y las acciones que, en consecuencia, debería emprender México.

1. Thomas Legler, "¿Víctima del terrorismo? La seguridad humana después del 11 de septiembre", en María Cristina Rosas (coord.), *Cooperación y conflicto en las Américas: seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, México, 2003, pp. 283-299.
2. El caso del Congo Belga fue excepcional, y de hecho los cascos azules emplazados fueron más allá de la interposición y entraron en combate, en un estilo más parecido a lo observado a partir del fin de la guerra fría. Sin embargo, la crisis del Congo Belga se produjo a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta del siglo pasado.
3. Salvaguardar la seguridad del Estado también es una consideración ponderada por los cascos azules en la posguerra fría, pero uno de los problemas a los que las OMP se han enfrentado cada vez más a partir de los años noventa es a la inexistencia de los estados, lo cual dificulta mucho su trabajo porque resulta casi imposible contar con el consentimiento de las partes para proceder con la operación de paz. La experiencia en Somalia es un ejemplo dramático de ello.
4. En 2006 se crearon siete nuevas misiones, tanto de la ONU como de otros organismos, a saber: la Oficina Integradora de la ONU en Sierra Leona (UNIOSIL), la Misión Integradora de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMIT), las Fuerzas de Seguridad Internacional en Timor Oriental, la Misión de la Unión Africana para el Apoyo de las Elecciones en las islas Comoras (AMISEC), la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS), la Misión de la Unión Europea en la República Democrática del Congo (EUFOR RDC) y la misión de la Organización sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Montenegro. Véase SIPRI, *SIPRI Yearbook 2007. Armaments, Disarmament and International Security. Resumen en español*, Stockholm International Peace Research Institute, Solna, 2007, p. 7.
5. Los países a los que el IFE ha apoyado en diversos rubros en materia electoral son: Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Chile, Colombia, el Congo, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guyana, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Timor Oriental y Zimbabue; asimismo, capacitó a funcionarios electorales de Iraq en el segundo semestre de 2004. Sin embargo, no toda esa asistencia ha sido brindada al amparo de las OMP de la ONU.

DEFINICIÓN DE LAS OMP

La Carta de la ONU no contiene en sus estatutos alguna disposición que especifique las tareas que se efectuarán durante las operaciones de mantenimiento de la paz y los llamados *peacekeepers* o *cascos azules* (*blue helmets* o *casques bleus*). De hecho, los padres fundadores de las Naciones Unidas sabían que la organización que estaban creando no contaba con los atributos para erradicar la guerra de la faz de la Tierra, por lo que se limitaron a destacar que uno de los objetivos primordiales de la naciente institución era el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

¿Cómo llevar a cabo esta titánica tarea? Fue así que el concepto de OMP hizo acto de presencia, reconociendo que la ONU sería incapaz de actuar conforme a lo previsto en la Carta. Dado que la erradicación de los conflictos sería difícil, la ONU dispuso crear, de manera pragmática, mecanismos para mitigarlos y desescalarlos, en especial cuando éstos se hubiesen producido.[6] Boutros Boutros-Ghali, el secretario general de la ONU que antecedió a Kofi Annan en el cargo, esbozó en *Un programa de paz* la relevancia de la *diplomacia preventiva* para lidiar con los conflictos en ciernes. Empero, a juzgar por la proliferación de confrontaciones en diversas latitudes del mundo desde que Boutros-Ghali dio a conocer su postura, todo parece indicar que se ha prestado muy poca atención a la diplomacia preventiva, y si se tiene en cuenta la doctrina de seguridad promovida por Estados Unidos tras los atentados terroristas de 2001, es la *guerra preventiva* la que tiene primacía, como lo ilustra el inicio de hostilidades contra Iraq por parte de este país y algunos de sus aliados en marzo de 2003.

El concepto de OMP, por tanto, constituye una noción basada en el pragmatismo, toda vez que se ha aplicado y adaptado a diversos conflictos tanto durante la guerra fría como los suscitados en la posguerra fría. En ese sentido, puede hablarse de una idea flexible acerca de las OMP que, sin embargo, ha sido puesta en tela de juicio sobre todo a partir del decenio de los noventa, ante los dramáticos sucesos en Somalia, Ruanda y Srebrenica.

Dos entidades de la ONU deciden la suerte de las OMP: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. El primero es el principal órgano de la ONU responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; por tanto, mediante sus resoluciones, es el encargado de aprobar el despliegue de las operaciones, la duración, el mandato y las tareas por realizar. Asimismo, es el órgano que identifica a los agresores o transgresores del orden internacional y tiene además la atribución de autorizar el uso de la fuerza en aras de restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, ya que el Consejo de Seguridad se constituye por cinco potencias que tienen importantes discrepancias entre sí (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y el Reino Unido) y que poseen el derecho de veto, el cual puede paralizar su mandato ante el quebrantamiento

6. Berel Rodal, *The Somalia Experience in Strategic Perspective: Implications for the Military in a Free and Democratic Society*, Minister of Public Works and Government Services Canada, Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, Ottawa, 1997, pp. 36-39.

de la paz mundial, la Asamblea General fue habilitada para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Así, por ejemplo, en el marco de la guerra de Corea, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU pudieron aprobar el envío de tropas a la península asiática debido a que la Unión Soviética se había ausentado a manera de protesta por la negativa de Naciones Unidas de aceptar como miembro a la recién nacida República Popular China. Empero, más tarde Moscú se reintegró a los trabajos del Consejo de Seguridad, y ante sus objeciones a las maniobras desarrolladas por Estados Unidos en Corea, la Asamblea General estableció la resolución conocida como Unión pro Paz (*Uniting for Peace*), la cual le permitiría actuar y superar la paralización de las acciones del Consejo de Seguridad ante el uso del derecho de veto por parte de sus miembros permanentes.[7]

Pero la guerra de Corea no fue el único conflicto en que la Asamblea General lidió directamente con los problemas del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En la crisis del Canal de Suez (1956), en la de Medio Oriente (1958) y en la independencia del Congo Belga (1960), la Asamblea General tuvo sesiones especiales de emergencia que lograron que la ONU pudiera darles respuesta, aun cuando el Consejo de Seguridad se encontrara paralizado.

Con todo, sería Canadá, en la voz de su ministro de Asuntos Exteriores, Lester B. Pearson, quien definiría y daría significado al concepto tradicional de operaciones de mantenimiento de la paz, en el marco de la crisis del Canal de Suez, que amenazaba con convertirse en un conflicto árabe-israelí de gran escala y que habría podido arrastrar a los países del mundo. Pearson, en 1956, tuvo la idea de que las OMP actuaran como *fuerzas de interposición*, que hicieran posible que las partes en conflicto (Israel, el Reino Unido y Francia por un lado, y Egipto por el otro) pusieran fin a las hostilidades; gracias a ello se logró el retiro de las tropas israelíes, francesas y británicas. Esta experiencia sirvió como modelo para la *administración* de la mayor parte de los conflictos que sobrevendrían. Lester B. Pearson recibió el Premio Nobel de la Paz en 1957 por su innovadora propuesta.[8]

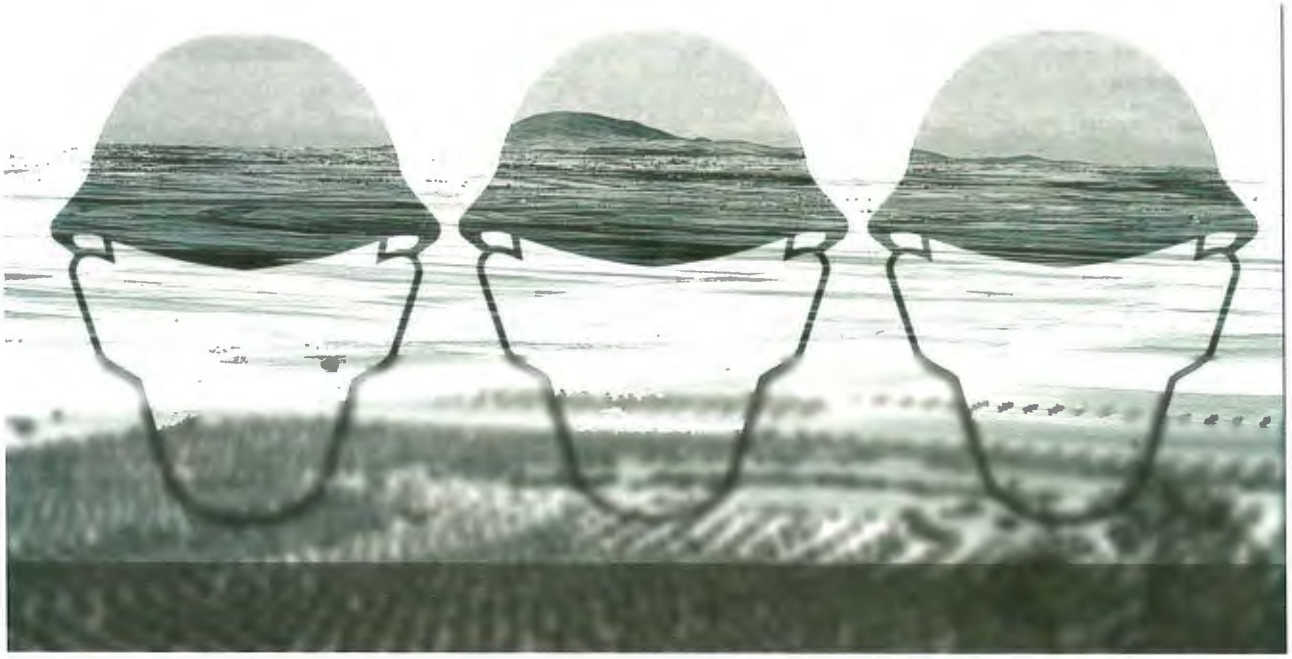
La diversidad de maniobras que han realizado las OMP dificulta su caracterización; sin embargo, hay algunas acepciones que constituyen una aproximación conceptual acerca de su razón de ser y las tareas que realizan. Así, la ONU define las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales como "una operación que involucra personal militar, pero sin poder de aplicación (o *enforcement powers*), gestionada por Naciones Unidas para ayudar a mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales en zonas de conflicto".

La Academia Internacional de la Paz presenta una definición muy similar a la de la ONU, cuando establece que las tareas de las operaciones de mantenimiento de la paz son "la prevención, la contención, la moderación y la terminación de las hostilidades entre estados o en el interior de los mismos, por medio de la mediación pacífica de un tercero, organizada y dirigida internacionalmente, utilizando fuerzas multinacionales de soldados, policías y civiles para restaurar y mantener la paz".

Marrack Goulding, quien fuera subsecretario de la ONU para las OMP, describía en un discurso pronunciado en 1991, el significado de éstas, a las que definía como "operaciones de campo de Naciones Unidas en las que personal militar o civil internacional es emplazado con el consentimiento de las partes y bajo el comando de Naciones Unidas, para ayudar a controlar y resolver conflictos internacionales o internos actuales o potenciales que tienen claramente una dimensión internacional".[9]

Cabe recordar que la ONU carece de un ejército propio que pudiera utilizar cuando las condiciones internacionales lo demandaran. En este sentido, Naciones Unidas depende de la buena fe de sus miembros, ya que si bien la Carta de la ONU establece que éstos deberán apoyar a la institución en el desempeño de sus tareas, no todos han colaborado con personal para las OMP. Hoy se propone la pertinencia de que la ONU cuente con *fuerzas de despliegue rápido* con el fin de actuar de manera expedita de cara a los conflictos que se presentan en el mundo. Empero, este tipo de fuerza plantea numerosos problemas logísticos, como, por ejemplo, resolver la existencia de una fuerza permanente, la cual sería costosa y difícil de integrar en el seno de la ONU debido, entre otros factores, a la disponibilidad de personal, que sigue dependiendo del apoyo de la comunidad internacional.

7. Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, "Maintaining International Peace and Security: UN Peacekeeping and Peacemaking", en Michael T. Clare y Daniel C. Thomas, *World Security. Challenges for a New Century*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994, p. 190.
8. Andrew F. Cooper, *Canadian Foreign Policy. Old Habits and New Directions*, Prentice Hall, Scarborough, Ontario, 1997, p. 46.
9. Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, *op. cit.*, p. 191.



Etapas de las OMP: ¿manteniendo o imponiendo la paz?

A grandes rasgos se pueden distinguir tres grandes etapas en la historia de las OMP: *1)* de 1948 a 1988; *2)* de 1988 a 1998, y *3)* de 1998 hasta hoy. La primera etapa corresponde a lo que se ha dado en llamar OMP *clásicas* o *tradicionales,* que consistieron inicialmente en fuerzas de observadores, pero con motivo de la crisis del Canal de Suez de 1956 se convirtieron en fuerzas de paz para la interposición entre las partes en conflicto. En esta etapa, que abarca cuatro decenios, se organizaron 13 OMP, en las que no participaron las grandes potencias sino países como Canadá, Australia, la India, Bangladesh o Nepal, entre otros. El uso de la fuerza por parte de los cascos azules sólo se justificaba en legítima defensa y además su despliegue contaba con el consentimiento de las partes en conflicto. Dada la confrontación imperante entre Estados Unidos y la Unión Soviética, era frecuente que el Consejo de Seguridad de la ONU se paralizara ante la negativa de las potencias para establecer nuevas OMP y ante la reticencia de Washington y Moscú para sufragar los costos de las operaciones. De hecho, en el marco del proceso de independencia del Congo Belga en el decenio de los sesenta —el cual le costó la vida al segundo secretario general de la ONU, el sueco Dåg Hammarskjöld—, la injerencia de Estados Unidos y la Unión Soviética complicó las acciones de los cascos azules, al punto de que éstos intervinieron de manera directa para impedir a toda costa —incluso con el uso de la fuerza y el empleo de armamento pesado— la secesión de la provincia de Katanga.[10]

La segunda etapa, correspondiente al lapso comprendido entre 1988 y 1998, se desarrolló en el marco del fin de la guerra fría y en los primeros años de la posguerra fría. Las OMP de este periodo reciben el adjetivo de *complejas* o *multidimensionales.* Para entender cómo se inició esta segunda etapa, conviene destacar el papel desempeñado por la Unión Soviética durante el gobierno de Mijaíl Gorbachov, quien se propuso entablar relaciones más cooperativas con el mundo, incluida la ONU. De hecho, desde 1986, la Unión Soviética empezó a negociar el retiro de sus tropas de Afganistán, por medio del enviado del secretario general de la ONU, Diego Cordobés. Otra noticia que atrajo la atención mundial fue que Gorbachov anunció que su país pagaría la proporción de los gastos que le correspondía por la misión de la ONU en el sur de Líbano de 1978, a pesar de que a finales de los años setenta Moscú había declarado que no lo haría. Es más, en un artículo publicado en 1987 en el diario *Pravda,* Gorbachov externaba su apoyo y confianza en los organismos internacionales multilaterales, en especial la ONU, y para ratificar su disposición a cooperar con esta institución anunció un pago de cuotas atrasadas por 127 millones de dólares más recursos en

10. En sentido estricto, ésta no fue una OMP tradicional ni clásica, ya que los cascos azules entraron en combate, a la usanza de lo ocurrido en los Balcanes en el decenio de los noventa.

favor de las OMP, a las que su país se había opuesto en el pasado.[11] Asimismo, el colapso de la Unión Soviética destrabó las decisiones del Consejo de Seguridad para autorizar el despliegue de nuevas OMP.

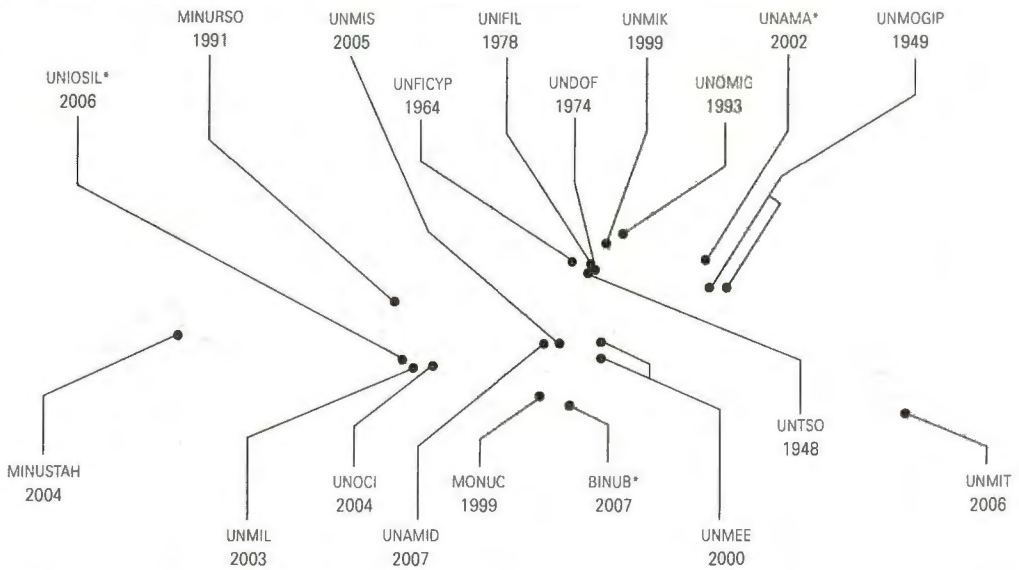
En el periodo citado, las OMP ampliaron sus tareas, yendo más allá del monitoreo del cese al fuego y la interposición, para incluir ámbitos como: desmovilización y reintegración, desarme, asistencia humanitaria, asistencia electoral, derechos humanos, policía civil, desminado y cooperación con organismos regionales.

En esta etapa se crearon 36 OMP, casi tres veces más que durante los 40 años anteriores. El tipo de conflictos al que respondieron las OMP fue, sobre todo, de carácter intraestatal, en muchos casos amparado en el llamado *derecho de injerencia* y la procuración de ayuda humanitaria. Así, a diferencia de la guerra fría, los despliegues de cascos azules efectuados en el decenio de 1988-1998 se llevaron a cabo incluso sin consentimiento de las partes en conflicto. Cabe destacar que en esta etapa hubo participación directa de las grandes potencias.

11. María Cristina Rosas, "¿Soldados de la paz o de la guerra? Las lecciones de la participación de las fuerzas de paz canadienses en Somalia", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, vol. I, núm. 2, enero de 2000, pp. 133-176.

M A P A 1

ONU: MISIONES ADMINISTRADAS POR EL DEPARTAMENTO DE OPERACIONES DE PAZ, AGOSTO DE 2007



Nota: el asterisco indica que se trata además de una operación política o de construcción de la paz.
UNTSO, Organización de las Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua. En funciones desde mayo de 1948.
UNMOGIP, Grupo Observador Militar de las Naciones Unidas en la India y Pakistán. En funciones desde enero de 1949.
UNFICYP, Fuerza de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en Chipre. En funciones desde marzo de 1964.
UNDOF, Fuerza Observadora de Desenganche de las Naciones Unidas. En funciones desde junio de 1974.
UNIFIL, Fuerza Interina de las Naciones Unidas en Líbano. En funciones desde marzo de 1978.
MINURSO, Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental. En funciones desde abril de 1991.
UNOMIG, Misión de Observación de las Naciones Unidas en Georgia. En funciones desde agosto de 1993.
UNMIK, Misión de Administración Interina de las Naciones Unidas en Kosovo. En funciones desde junio de 1999.
UNAMA, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán. En funciones desde marzo de 2002.
UNMIL, Misión de las Naciones Unidas en Liberia. En funciones desde septiembre de 2003.
UNMIS, Misión de las Naciones Unidas en Sudán. En funciones desde marzo de 2005.
MONUC, Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. En funciones desde noviembre de 1999.
UNMEE, Misión de las Naciones Unidas en Eritrea y Etiopía. En funciones desde julio de 2000.
UNMIT, Misión Integradora de las Naciones Unidas en Timor Oriental. En funciones desde agosto de 2006.
UNOCI, Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil. En funciones desde abril de 2004.
MINUSTAH, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. En funciones desde junio de 2004.
UNIOSIL, Oficina Integradora de las Naciones Unidas para Sierra Leona. En funciones desde enero de 2006.
BINUB, Oficina Integradora de las Naciones Unidas en Burundi. En funciones desde enero de 2007.
UNAMID, Misión de las Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur. Aprobada en julio de 2007.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

Desde el punto de vista político, con la publicación en 1995 del *Suplemento a una agenda de paz*, el amplio espectro de las OMP en esta nueva etapa se corrobora con cinco tareas por desarrollar por parte de la ONU para promover la paz y la seguridad internacionales: *1)* la diplomacia preventiva; *2)* el establecimiento de la paz; *3)* el mantenimiento de la paz; *4)* la imposición de la paz, y *5)* la consolidación de la paz.[12]

La tercera etapa parte de 1998 y sigue vigente. Se observa un retiro de las grandes potencias, luego de los fracasos y las críticas a su incapacidad para actuar como cascos azules imparciales y eficientes.[13] En esta fase hay cautela para crear nuevas OMP y se publican diversos informes que sugieren *aprender de los errores* —privilegiando las acciones preventivas y apoyando la reconciliación nacional posconflicto al amparo de la noción de la *construcción de la paz* (*peace building*), incluye la reconstrucción de la infraestructura y de los tejidos sociales—; entre ellos destacan el *Informe de Brahimi*[14] y *La responsabilidad de proteger*.[15]

La posibilidad de que los cascos azules efectúen nuevas tareas se incrementa en la medida en que los temas de interés internacional tienden a definirse a partir de un concepto amplio de la seguridad, que incluye tanto amenazas tradicionales como no tradicionales. Por ejemplo, a raíz de los devastadores maremotos que provocaron la muerte de más de 300 000 personas en el sudeste asiático y África oriental, se llegó a sugerir el establecimiento de una fuerza de cascos azules capaz de proveer asistencia humanitaria en caso de desastres naturales.[16]

Una agenda amplia de seguridad implica riesgos, al colocar a los cascos azules en escenarios de alto riesgo; incluso una agenda *restringida* de la seguridad es peligrosa. Baste imaginar una OMP pensada para hacer frente al terrorismo. Éste es quizás el tema que más ha influido en la actitud cautelosa de la ONU respecto a su intervención en Iraq tras la caída de Saddam Hussein. Cuando Estados Unidos estaba por iniciar las hostilidades contra Iraq, se presentó como argumento la posible

12. Organización de las Naciones Unidas, *Suplemento a una agenda de paz*, Nueva York, 1995.
13. Trátese de Estados Unidos en Somalia, de Francia en Ruanda o de Rusia en Moldova, Tayikistán y Georgia, países de la "esfera de influencia rusa". Véanse Walter Clarke y Jeffrey Herbst, *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Westview Press, Washington, 1997; Jonathan Stevenson, *Losing Modadishu: Testing U.S. Policy in Somalia*, Naval Institute Press, Washington, 1995; François-Xavier Verschave, *Complicité de génocide? La France au Rwanda*, La Découverte, París, 1994; Jean-Paul Gouteux, *Un génocide secret d'État: La France et le Rwanda, 1990-1997*, Éditions Sociales, París, 1998; Vénuste Kajimae, *France-Rwanda, les coulisses du génocide: Témoignage d'un rescapé (L'esprit frappeur avec Dagorno)*, Éditions Dagorno, París, 2002; Patrick de Saint-Exupéry, *L'inavouable. La France au Rwanda*, Éditions des Arènes, París, 2004; John Mackinlay y Peter Cross (eds.), *Regional Peacekeepers: The Paradox of Russian Peacekeeping*, United Nations University Press, Tokio, 2003.
14. ONU, *Report on the United Nations Peace Operations. Brahimi Report*, Nueva York, 2000 <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations>.
15. International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Bruselas, 2001 <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/Commission-Report.pdf>.
16. Sin embargo, esta propuesta no fue bien recibida por diversas organizaciones humanitarias de la ONU, que afirman que su razón de ser es ayudar en labores humanitarias, por lo que se podría producir un costoso traslape de tareas y funciones.

vinculación entre el régimen de Hussein, *al-Qaeda* y el terrorismo internacional;[17] Washington, de hecho, ha insistido en que la intervención en Iraq forma parte de la guerra global contra el terrorismo. Por tanto, pedirle a la ONU y a la comunidad internacional que contribuyan a *estabilizar* Iraq asienta el peligroso precedente de que, aun de manera indirecta, se están avalando los discutibles argumentos estadounidenses. Por ello es muy importante definir con claridad las tareas y los objetivos de las OMP para evitar que intervengan en escenarios y situaciones en los que su presencia nada resolvería y sí implicaría un alto riesgo para los participantes, los países y las instituciones que representan.

Pese a que en esta tercera etapa no hay participación directa de Estados Unidos en las OMP, hay otros poderosos países que están teniendo mayor presencia en las misiones de paz. Es el caso de China, que como parte de su doctrina de política exterior del *ascenso pacífico* (*peaceful rise*) intenta afianzar la imagen de una nación que busca la paz y la estabilidad del mundo, diluyendo la noción de la *amenaza china*. Actualmente participa con alrededor de 1 830 efectivos militares en 12 OMP de Naciones Unidas. La Unión Europea, que no solía operar de manera conjunta en materia de seguridad en el seno de la ONU, en 2006 hizo despliegues masivos en apoyo a las OMP.[18]

17. María Cristina Rosas, "La seguridad internacional y el debate sobre la participación de México en las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas", en María Cristina Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y Embajada de Canadá, México, 2004, pp. 217 y 218.

LAS OMP EN EL MUNDO: ¿DÓNDE, QUIÉNES Y CUÁNTO?

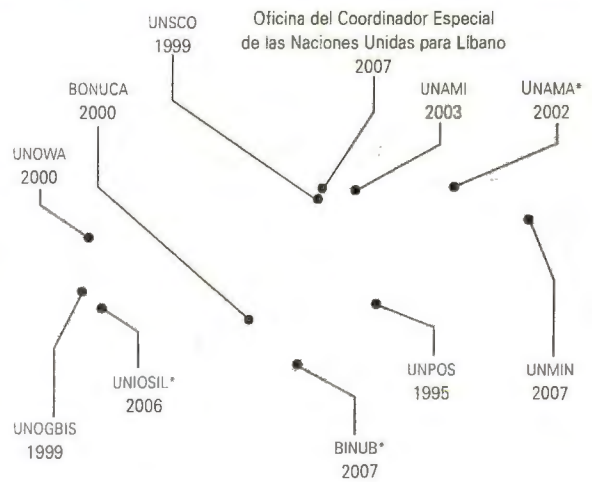
Hacia agosto de 2007 estaban en marcha 19 OMP de la ONU (incluidas tres misiones políticas y para la construcción de la paz que encabeza el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz), distribuidas de la siguiente manera: una en América Latina, nueve en África, una en Asia oriental, una en Asia del sur, cinco en Medio Oriente, una en Asia central y una en los Balcanes (véase el mapa 1).

En cuanto a las operaciones políticas y de construcción de la paz de la ONU, hacia agosto de 2007 se desarrollaban 11, distribuidas del siguiente modo: seis en África, una en Asia del sur y cuatro en Medio Oriente.

18. SIPRI, *op. cit.*

MAPA 2

ONU: MISIONES POLÍTICAS Y DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, AGOSTO DE 2007



Nota: el asterisco indica que se trata de una operación dirigida por el Departamento de Operaciones de Paz.
BONUCA, Oficina de Construcción de la Paz de las Naciones Unidas en la República Centroafricana. En funciones desde el 15 de febrero de 2000.
UNSCO, Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Medio Oriente. En funciones desde el 1 de octubre de 1999.
UNAMI, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq. En funciones desde el 14 de agosto de 2003.
UNAMA, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán. En funciones desde el 28 de marzo de 2002.
UNPOS, Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia. En funciones desde el 15 de abril de 1995.
UNOWA, Oficina del Representante Especial de la Secretaría General para el Sahara Occidental. En funciones desde el 29 de noviembre de 2001.
UNOGBIS, Oficina de Apoyo de Construcción de la Paz de las Naciones Unidas en Guinea Bissau. En funciones desde el 3 de marzo de 1999.
BINUB, Oficina Integradora de las Naciones Unidas en Burundi. En funciones desde el 1 de enero de 2007.
UNIOSIL, Oficina Integradora de las Naciones Unidas en Sierra Leona. En funciones desde el 1 de enero de 2006.
UNMIN, Misión de las Naciones Unidas en Nepal. En funciones desde el 23 de enero de 2007.
Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para Líbano. En funciones desde el 16 de febrero de 2007.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas

Una primera observación es que al comparar estas cifras con las correspondientes al fin de la guerra fría y los primeros años de la posguerra, cuando había más de tres decenas de OMP en marcha, hoy prevalece la selectividad, incluso ante situaciones tan graves como la de Sudán, pese a las pruebas de genocidio. De hecho, la creación de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) se retardó por el debate respecto a éstas y al compromiso que la comunidad internacional estaba dispuesta a asumir.[19]

Una segunda observación es que los países en los que por lo general se despliegan los cascos azules son naciones en desarrollo, con las conocidas excepciones, en la actualidad, de la región de los Balcanes y Chipre. Las OMP no son, por tanto, un mecanismo de solución de conflictos que se utilice para los problemas que aquejan a las naciones más prósperas, pues éstas cuentan con diversos canales diplomáticos, políticos y medidas de confianza para resolver las crisis. En este sentido, las OMP muestran asimetría, pues si bien ahora los cascos azules desplegados proceden en su mayoría de países en desarrollo, es en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, constituido por las naciones más poderosas, donde se decide su creación, mandato y duración. Esto entraña riesgos: en los años noventa fue evidente que a menos que hubiera un interés estratégico respecto a un país o región en conflicto, el Consejo de Seguridad no aprobaría nuevas OMP; en 1994, las víctimas de este *desinterés estratégico* fueron un millón de ruandeses.

Para agosto de 2007, los mayores contribuyentes a las OMP eran países en desarrollo, como se ilustra en el cuadro 1; la mayoría de ellos —salvo Italia, Francia, España y Alemania— son naciones pobres. Esos 20 países son responsables de 73% del personal emplazado en OMP en el mundo. Pakistán, Bangladesh, la India y Nepal encabezan la lista, lo que convierte al sur de Asia en la región más generosa respecto al aprovisionamiento de efectivos civiles y sobre todo militares para las operaciones de paz. Estos países también tienen importantes necesidades económicas que les generan dificultades con sus fuerzas armadas. Así, la participación en las OMP es vista como una manera de mitigar las tensiones en las relaciones civil-militares, a la vez que se garantiza que las fuerzas armadas cuenten con un ingreso mayor al que los gobiernos pueden pagarles.[20] En el caso de Bangladesh,

19. El International Crisis Group tiene una base de datos muy interesante, a propósito del conflicto en Sudán <http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=2700&l=1>.

20. Bangladesh tiene un presupuesto muy bajo para la defensa nacional, que es apenas de 1.3% de su producto nacional bruto y que coloca a las fuerzas armadas en el plano interno en una situación de precariedad. Con el fin de mitigar el malestar derivado de esta situación, la participación en OMP se ha convertido en una válvula de escape que, sin embargo, ha cobrado la vida de numerosos efectivos en las operaciones de paz.

el gobierno de Dhaka reconoce que las remesas que le genera al país su participación en OMP son una fuente importante de ingresos, al punto de que anualmente le permiten disponer de 200 millones de dólares.[21] Esto se debe a que cada participante en estas misiones recibe un pago suplementario por parte de la ONU del orden de los 980 dólares mensuales, los especialistas que prestan servicios en una unidad de combate obtienen 25% adicional y el personal asignado a las misiones de observación percibe un *per diem* que oscila entre 85 y 120 dólares.[22] El incentivo económico al parecer también es una motivación clave en el involucramiento de Uruguay en las OMP, al grado de que hoy es el mayor contribuyente per cápita a OMP de la ONU.[23] Así, parece haber una vinculación entre las carencias propias del subdesarrollo y la participación masiva en OMP.

Salvo China, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU tienen una participación marginal en OMP que, como se ilustra en el cuadro 2, representa apenas 5% de la contribución al total de los efectivos desplegados en OMP en el mundo. Así, contrasta la generosidad de Pakistán (véase el cuadro 1), país más pequeño y con un producto interno bruto (PIB) más reducido que el de cualesquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, pero que participa proporcionalmente con más del doble del personal que despliegan China, Francia, el Reino Unido, Estados Unidos y Rusia juntos.

Al respecto, Roméo Dallaire, quien estuvo a cargo de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Ruanda (UNAMIR) en 1993, y que presenció los horrores del genocidio entre hutus y tutsis que produjo la muerte de cerca de un millón de personas tan sólo entre abril y junio de 1994, critica la falta de apoyo de la comunidad internacional y sobre todo de algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los cuales se negaron a dar el

CUADRO 1

ONU: 20 PAÍSES CON MAYOR APORTACIÓN DE TROPAS Y PERSONAL A LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ, AGOSTO DE 2007

País	Policía civil	Observadores militares	Tropas	Total
Pakistán	814	127	9 675	10 616
Bangladesh	794	100	8 823	9 717
India	494	82	8 769	9 345
Nepal	568	46	3 042	3 656
Ghana	120	69	2 743	2 932
Uruguay	13	65	2 507	2 585
Nigeria	433	90	1 971	2 494
Italia	36	19	2 394	2 449
Francia	140	29	1 774	1 943
Senegal	501	35	1 400	1 936
China	170	69	1 589	1 828
Etiopía	-	21	1 806	1 827
Marruecos	-	3	1 533	1 536
Benín	112	21	1 179	1 312
Brasil	15	46	1 220	1 281
Sudáfrica	-	17	1 187	1 204
España	68	7	1 108	1 183
Alemania	158	45	947	1 150
Sri Lanka	107	9	961	1 077
Indonesia	1	37	1 031	1 069
Subtotal	4 544	937	47 615	61 140
Porcentaje del total	48	35	66	73
Total	*9 380*	*2 656*	*71 292*	*83 328*

Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas y cálculos de la autora.

CUADRO 2

ONU: PARTICIPACIÓN DE MIEMBROS PERMANENTES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ, AGOSTO DE 2007

País	Policía civil	Observadores militares	Tropas	Total
China	170	69	1 589	1 828
Estados Unidos	279	17	9	305
Francia	140	29	1 774	1 943
Reino Unido	68	16	276	360
Rusia	67	105	122	295
Subtotal	724	236	3 770	4 730
Porcentaje del total	7	8	5	5
Total	*9 380*	*2 656*	*71 292*	*83 328*

Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas y cálculos de la autora

21. *Khaleej Times Online*, "Bangladesh Says Peacekeeping Key to Diplomacy", 23 de julio de 2004 <http://www.khaleejtimes.com/displayArticle.asp?col=&section=todaysfeatures&xfile=data/todaysfeatures/2004/July/todaysfeatures_July46.xml>. Tras su independencia, en 1974 Bangladesh se incorporó a la ONU y una vez que suscribió un acuerdo con los rebeldes dentro del país, se involucró en las OMP a partir de 1988. Desde entonces, 50 000 soldados han participado en alrededor de 30 operaciones de paz. Los países donde se encuentran emplazados los cascos azules de Bangladesh son, principalmente, Costa de Marfil, Sahara Occidental, Congo, Sierra Leona, Etiopía, Kosovo, Liberia, Georgia y Timor Oriental. *The Bangladesh Journal*, "TK 46 Billion Earned from UN Peacekeepers so Far: Bangladesh to Be No. 1 Contributor", 27 de junio de 2004 <http://www.bangladeshjournal.com/index.php?ID=1423>.
22. Maj Antonio Pala, "The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges", *Airpower Journal*, 1995, p. 6.
23. Con una población de apenas 3.4 millones de habitantes, Uruguay aporta más personal a las OMP que, por ejemplo, China, que tiene 1 300 millones de habitantes.

mandato y respaldar al pequeño contingente de cascos azules del que dependía la vida de los ruandeses:

A nadie —absolutamente a nadie— [en la ONU] le importó. O para decirlo de otra manera, nadie quería arriesgar a sus tropas en otra *aventura africana*, en un país que no tenía absolutamente ninguna importancia estratégica para nadie. Así que simplemente aplicaron la *regla de Mogadiscio*,[24] esto es, que a menos que sea en tu propio interés, tú no vas, ni desperdicias recursos, ni arriesgas a tu gente en estos conflictos. De manera que encabezados por los estadounidenses y apoyados por los franceses y los británicos en ese momento, decidieron salirse [de Ruanda] y no regresar [...] una vez que empezó la guerra, estaba por completo en las manos del Consejo de Seguridad y de los cinco miembros permanentes. Pero tres de los miembros permanentes, Francia, el Reino Unido y Estados Unidos, desalentaron a cualquiera que quisiera apoyarnos a detener la masacre.[25]

El desinterés de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU no es exclusivo de ese foro. El cuadro 3 da cuenta de diversos países desarrollados, incluyendo a quienes aspiran a incorporarse al citado Consejo de Seguridad —como Japón y Alemania—, al igual que de naciones como Canadá y Australia, potencias medias antaño consideradas como los cascos azules por excelencia. Japón, por ejemplo, apenas destina 37 efectivos a las OMP, comprensible, hasta cierto punto, por las restricciones constitucionales que esa nación afronta para emplazar tropas en el exterior.[26]

Finlandia, Grecia y Portugal aparecen como los únicos que comprometen entre 200 y 400 personas en favor de las OMP. Es importante destacar el caso de Australia, que apenas dedica 109 efectivos a las OMP y ha privilegiado su despliegue en la zona geográfica adyacente del sudeste asiático y Oceanía. Al preguntar por qué esa concentración en esa parte del mundo y no en África, que tiene grandes necesidades de OMP, las autoridades militares de Australia respondieron —a quien esto escribe— que el continente africano es demasiado violento y el gobierno australiano ha decidido no involucrarse en operaciones de paz en esas latitudes. Los interrogados discrepan del *modelo canadiense* vigente durante la guerra fría y los primeros años de la posguerra de participar en todas las OMP de la ONU, pues, en su opinión, hay que ser selectivos e involucrarse únicamente en aquellas operaciones en las que la participación australiana *pueda cambiar la situación*.

C U A D R O 3

ONU: PARTICIPACIÓN DE PAÍSES DESARROLLADOS SELECCIONADOS EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ, AGOSTO DE 2007

País	Policía civil	Observadores militares	Tropas	Total
Alemania	158	45	947	1 150
Australia	75	25	9	109
Canadá	74	38	16	128
Dinamarca	25	45	6	76
España	68	7	1 108	1 183
Finlandia	7	29	222	258
Grecia	9	13	232	254
Italia	36	19	2 394	2 449
Japón	2	6	29	37
Nueva Zelandia	25	14	1	40
Noruega	30	37	11	78
Portugal	289	6	146	441
Suecia	74	31	3	108
Suiza	11	21	-	32
Subtotal	883	336	5 124	6 343
Porcentaje del total	9	12	7	7
Total	*9 380*	*2 656*	*71 292*	*83 328*

Fuente: Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas y cálculos de la autora.

El caso de Canadá merece un análisis particular. Canadá desarrolla en estos momentos 16 operaciones militares en el exterior, de las cuales sólo una (Operación Athena) destaca por el personal desplegado. De un total de 2 877 soldados en el mundo, la Fuerza de Seguridad de Asistencia Internacional (ISAF), comandada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), absorbe 2 500 efectivos militares. Las operaciones en curso son:

- Operación Athena en Afganistán, con 2 500 efectivos.
- Operación Archer, también en Afganistán, con 15 efectivos.
- Operación Argus, igualmente en Afganistán, con 22 efectivos.
- Operación Foundation en Florida, Estados Unidos-Bahréin, con siete efectivos.

24. En referencia a la desastrosa situación que se produjo en Somalia entre 1992 y 1993.
25. Jeff Fleischer, "Shake Hands with the Devil: An Interview with Roméo Dallaire", *Mother Jones*, 25 de enero de 2005, p. 3, también disponible en <http://www.motherjones.com/news/qa/2005/01/dallaire.html>.
26. Sin embargo, Japón apoya a la coalición que encabeza Estados Unidos en Iraq y no hay que olvidar que hasta no hace mucho mostró cierto entusiasmo en el tema de las OMP al enviar diversos contingentes a Camboya, las colinas del Golán, Timor Oriental y Kosovo. Véase Hugo Dobson, *Japan and UN Peacekeeping: New Pressures and New Responses*, Routledge, Londres, 2003.

• Operación Bronze en la oficina de la OTAN en Sarajevo, con ocho efectivos.

• Operación Hamlet en apoyo a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), con cuatro efectivos.

• Operación Gladius en apoyo a la Fuerza Observadora de Desenganche de las Naciones Unidas (UNDOF) en las Colinas del Golán, con dos efectivos.

• Operación Calumet en el Sinaí, con 28 efectivos.

• Operación Jade en apoyo a la Organización de las Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua (UNTSO) en Jerusalén, con ocho efectivos.

• Operación Proteus en Jerusalén, con cinco efectivos.

• Operación Snowgoose en apoyo a la Fuerza de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP), con un efectivo.

• Operación Sextant como parte del grupo marítimo permanente de la OTAN, con 211 efectivos.

• Operación Cocodrilo en apoyo a la Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), con 10 efectivos.

• Operación Safari en apoyo a la UNMIS de la ONU en Sudán, con 34 efectivos.

• Operación Augural en el occidente de Sudán, en apoyo a la Unión Africana, con 11 efectivos.

• Operación Sculture en Sierra Leona, con 11 efectivos.[27]

En total, Canadá tiene 2 877 soldados emplazados en el mundo en operaciones que se llevan a cabo en función del mandato de Naciones Unidas o bien en apoyo a sus aliados europeos y Estados Unidos (véase el mapa 3). Sin embargo, conforme a lo que se observa, la operación militar más importante que realiza no se efectúa al amparo de las Naciones Unidas. La Operación Athena, como ya se señaló, es parte de la controvertida ISAF, en la que participan diversos países para estabilizar la situación en Afganistán, luego de que Estados Unidos señalara al régimen de los talibanes como protector de Osama Bin Laden, presunto autor intelectual de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Así, la Operación Athena ocupa a 86% del personal militar de Canadá emplazado en el exterior; ello significa que sólo 59 personas, o bien 2% de las acciones militares de Ottawa en el planeta, están bajo el mandato de la ONU.

Con el reconocimiento de sus insuficiencias materiales y humanas para salvaguardar la soberanía canadiense en su propio territorio, las acciones militares de Ottawa se centran en la cooperación en campañas de estabilización y operaciones de mantenimiento de la paz fuera de sus fronteras, si bien la mayor cantidad de recursos materiales y humanos se destina a las zonas en conflicto donde, por razones políticas y estratégicas, Estados Unidos y, en menor medida, la Unión Europea, tienen comprometidos sus intereses.

A manera de contraste, vale la pena recordar que en la guerra fría hubo momentos en los que Canadá llegó a tener la mayor parte de sus tropas desplegadas en el exterior, al servicio de la ONU en OMP. Baste mencionar que en la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF), en operaciones de 1956 a 1967, de un contingente integrado por 6 073 soldados, Canadá aportó la sexta parte, es decir, 1 007. Con la creación de la UNFICYP, instituida en 1964 y que sigue operando, de un contingente inicial de 6 410 cascos azules, Canadá llegó a contribuir con 1 126. La creación de la UNEF II, vigente de 1973 a 1979, demandó un contingente de 6 973 efectivos de los que 1 145 eran canadienses. El despliegue más generoso de efectivos militares y civiles por parte de Canadá en la posguerra fría tuvo lugar entre 1992 y 1996 en los Balcanes, en la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPF). La operación constó de 44 870 efectivos militares y 750 policías civiles. A esa cifra contribuyó Canadá con 2 400 militares y 45 policías civiles. Para la Fuerza de Tareas de las Naciones Unidas en Somalia (UNITAF), efectuada de 1992 a 1993, Ottawa participó con 1 410 de un total de 37 000 soldados.[28] Desde entonces, Canadá ya no volvió a desplegar más de 1 000 soldados en ninguna OMP.

Esta pérdida de entusiasmo por parte de Canadá en torno a su participación en OMP —compartida por otras naciones desarrolladas— se produjo en momentos en que la demanda por nuevas operaciones de paz era enorme. Este factor aceleró las presiones hacia los países en desarrollo, para que aportaran mayores efectivos militares y civiles a las OMP de la ONU, e involucró a OMP creadas por organismos o iniciativas regionales. Cabe destacar, sobre el segundo punto, que si bien se observa una tendencia a que en la posguerra fría los organismos regionales participen más activamente en OMP, ello no significa que tengan éxito al tratar de imponer la paz. Como explican Heldt y Wallensteen, el fracaso de

27. National Defence, "Current Operations", 3 de octubre de 2007, disponible en <http://www.forces.gc.ca/site/operations/current_ops_e.asp>

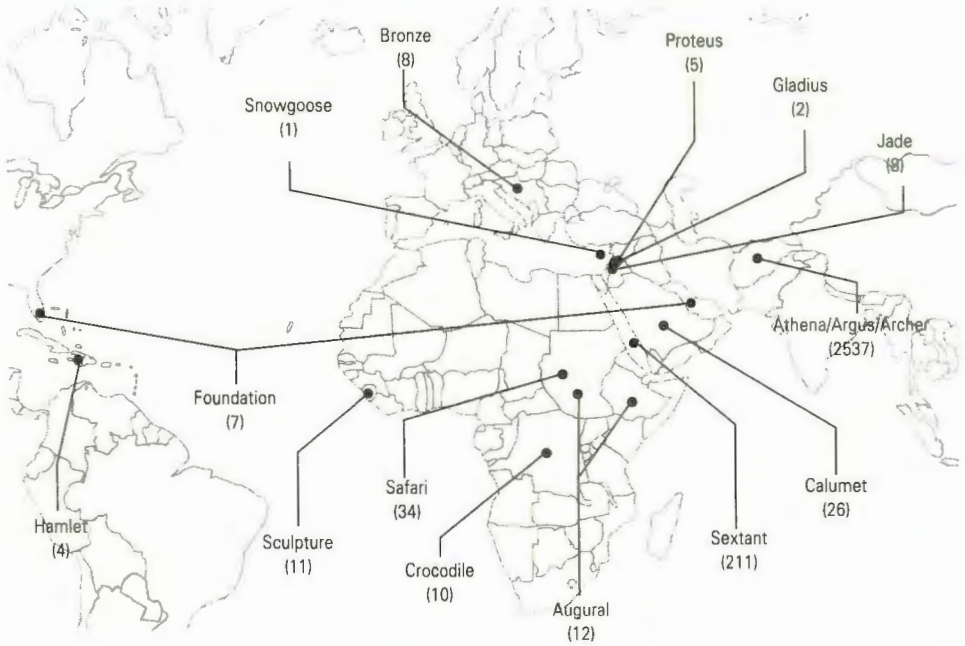
28. Berel Rodal, *op. cit.*, pp. 147-156.

los organismos regionales en la gestión de los conflictos en la posguerra fría derivó en que demandaran la participación de la ONU, lo cual significa que a pesar de los altibajos que esta institución ha tenido históricamente en materia de OMP, sigue siendo la entidad más socorrida —¿y exitosa?— en la materia.[29]

El tema de la carga que pesa sobre los hombros de los países en desarrollo en el terreno de las OMP fue debatido por el Comité Especial de las Operaciones de Paz, órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU, en febrero de 2005. Se considera que la presencia de nacionales de países en desarrollo en las OMP es desproporcionada y que, en contraste, las naciones más desarrolladas no asumen la responsabilidad que les compete en razón de su tamaño, bienestar ni recursos materiales y humanos disponibles.[30]

M A P A 3

CANADÁ: OPERACIONES MILITARES EN EL MUNDO, 3 DE OCTUBRE DE 2007



Nota: los números entre paréntesis corresponden a los efectivos desplegados.

AMÉRICA LATINA Y LAS OMP

Cómo ha respondido América Latina a la creciente demanda de OMP en escala mundial? Desde 1948, oficiales latinoamericanos participaron en la Organización de las Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua (UNTSO), en el Grupo Observador Militar de las Naciones Unidas en la India y Pakistán (UNMOGIP) en 1949,[31] en las maniobras de interposición en el Canal de Suez en 1956, en la crisis del Congo Belga en 1960 y en la Fuerza Observadora de Desenganche de las Naciones Unidas (UNDOF) en 1974, por citar sólo algunos ejemplos.[32] Con todo, es a partir de 1989 cuando se observa un aumento vertiginoso en la participación de las naciones latinoamericanas en las OMP; por ejemplo, en 1994 poco más de 2 800 miembros de las fuerzas armadas de 10 países de la región estaban participando en 13 OMP. Antes, con motivo de los procesos de paz en América Central, se constituyó el Grupo Observador de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) con 1 060 soldados, de los cuales 800 fueron aportados por Venezuela. Asimismo, cuando se creó la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), contingentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México[33] y Venezuela participaron activamente.[34]

29. Birger Heldt y Peter Wallensteen, *Peacekeeping Operations: Global Patterns of Intervention and Success, 1948-2000*, Estocolmo, 2004, pp. 9-12.
30. Asamblea General de la ONU, "An Special Committee Concludes Debate, Troop Contributors Say Peacekeeping Burden Falls Disproportionately on Developing Countries", Press Release, GA/PK/184, Nueva York, 1 de febrero de 2005, p. 1.
31. De hecho, México envió observadores para apoyar las tareas de la UNMOGIP.
32. Jack Child, "Peacekeeping and the Inter-american System", *Military Review*, octubre de 1980, pp. 40-51.
33. En 1992 México envió a El Salvador un contingente de policías de la Policía Federal de Caminos.
34. Maj Antonio Pala, *op. cit.*, p. 2.

Hacia agosto de 2007, América Latina aportó 12% del personal civil y militar y 8% de las tropas respecto al total de las OMP desplegadas en el mundo (véase el cuadro 4). Hasta ese momento, 14 países latinoamericanos participaban en las OMP de las Naciones Unidas. Empero, como se apuntaba antes, si se tiene en cuenta la participación en las OMP en relación con la población que posee el país, Uruguay es el mayor contribuyente con personal civil y militar en el mundo, e incluso participa en 12 operaciones (el grueso de su despliegue está al amparo de la MONUC, con 1 363 soldados y observadores militares, y de la MINUSTAH, con 1 146 soldados y policías civiles).

La copiosa participación latinoamericana en la actualidad se inscribe en lo que Naciones Unidas considera una *nueva generación* de cascos azules, cuya presencia, en general, es muy apreciada, entre otras razones porque le da un respiro a los países industrializados, pero en especial a las naciones asiáticas que, como se observa en el cuadro 1, son las principales contribuyentes a las OMP en el mundo. Asimismo, si se piensa que a mayor participación, mayor posibilidad de que los nacionales de los países que despliegan cascos azules tengan algún percance —e incluso mueran—, la presión para que otras naciones se sumen a las operaciones de paz es vista como una manera de compartir los costos políticos, materiales y humanos de las mismas.

En general, América Latina y el Caribe no tienen despliegues masivos de tropas ni frente a frente en sus respectivos territorios ni en el exterior. Baste mencionar, por ejemplo, que los únicos países latinoamericanos que enviaron tropas —y por cierto, en cantidades simbólicas— a Iraq fueron Honduras, la República Dominicana, Nicaragua y El Salvador. Este bajo nivel de emplazamiento de tropas en ultramar es bien visto en el mundo, toda vez que los países latinoamericanos no proyectan una imagen imperial, como ocurre con Estados Unidos, Francia, Rusia y el Reino Unido, por citar los casos más conocidos.

Los contingentes de cascos azules latinoamericanos desplegados en el mundo representan, en general, una fracción de sus fuerzas armadas totales. Así, por ejemplo, Argentina, que tiene un ejército de cerca de 40 000 soldados, mantiene en las OMP un contingente de 903 efectivos, es decir, 2% del total. Brasil, con un ejército de 189 000 tropas, aporta a las OMP 1 281 efectivos, 0.06% del total. El Salvador, con 15 000 soldados, da a la ONU sólo 46, o sea 0.03% del total. Un caso particular es Uruguay, la nación que en términos per cápita aporta proporcionalmente más cascos azules a las OMP que ningún otro país del mundo, ya que con un ejército de 15 200 efectivos mantiene a 2 585 soldados, es decir, 17% de sus tropas totales, bajo las órdenes de la ONU.[35] Empero, hay una serie de consideraciones, en particular de carácter económico, que como ya se planteó animan a Uruguay a participar de manera activa en las OMP y que no se observan en otras naciones latinoamericanas, con todo y la precariedad en que viven sus sociedades. Sin embargo, si la calidad de vida se sigue deteriorando en América Latina y el Caribe y las instituciones políticas no satisfacen las expectativas de la población, el *modelo uruguayo* podría reproducirse, por lo que se presume no serían consideraciones políticas sino económicas las que determinarían la participación de estas naciones en las OMP, desvirtuando, por supuesto, la premisa de que quienes se involucran en operaciones de paz persiguen algo más que el beneficio económico personal. La mercantilización de las OMP, además, pone en entredicho el objetivo esencial de los cascos azules, es decir, su contribución a la paz y la seguridad internacionales.

C U A D R O 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ, AGOSTO DE 2007

País	Policía civil	Observadores militares	Tropas	Total
Argentina	43	7	853	903
Bolivia	-	37	419	456
Brasil	15	46	1 220	1 281
Chile	13	6	501	520
Colombia	2	-	-	2
Ecuador	-	25	68	93
El Salvador	31	15	-	46
Guatemala	-	25	227	252
Honduras	-	12	-	12
Jamaica	16	-	-	16
Paraguay	-	41	34	75
Perú	-	32	212	244
República Dominicana	-	4	-	4
Uruguay	13	65	2 507	2 585
Subtotal	133	315	6041	6 489
Porcentaje del total	1	11	8	7
Total	*9 380*	*2 656*	*71 292*	*83 328*

Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

35. CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 2003.

MÉXICO ANTE LAS OMP

México pertenece al Comité Especial de las Operaciones de Paz, el cual es un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU, como ya se explicó, que se estableció en 1965 por la resolución 2006 (XIX), con el objetivo de analizar aspectos relacionados con las operaciones de paz. En 1996 se permitió la participación en el Comité a todos los estados miembro de Naciones Unidas que han contribuido o han sido observadores de estas misiones en tres o más años consecutivos. Para 2004, participaban 112 estados como miembros del Comité[36] y 16 entidades más lo hacían en calidad de observadores.[37] La participación latinoamericana y caribeña en el Comité es importante, pues incluye a 15 miembros de pleno derecho y a cinco países más como observadores.

A la fecha, México se ha involucrado con personal civil y oficiales en estas operaciones en tres ocasiones: en 1949, para monitorear la situación imperante en Cachemira, a raíz de la disputa que sobre ese territorio mantenían (y mantienen) la India y Pakistán; en 1991, cuando el gobierno mexicano envió policías (de la Policía Federal de Caminos, la Policía Judicial Federal y la Secretaría de Protección y Vialidad del entonces Departamento del Distrito Federal) para monitorear el proceso de paz en El Salvador en la Misión de Observación de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL);[38] y en 1999, en la Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), con el involucramiento del Instituto Federal Electoral, para elaborar un registro de electores para el célebre referendo del 2000 que derivaría en la independencia de ese territorio. Hasta hoy, México no ha participado en maniobras militares que impliquen el despliegue de soldados mexicanos para efectuar tareas de interposición o de otra índole.[39]

36. Afganistán, Alemania, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Bielorrusia, Bélgica, Benín, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camerún, Canadá, Chad, China, Chipre, Colombia, Congo, Corea del Sur, Costa de Marfil, Croacia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Fiyi, las Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Honduras, Hungría, la India, Indonesia, Irán, Iraq, Irlanda, Islandia, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazajstán, Kenia, Kuwait, Kirguistán, Laos, Líbano, Libia, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Moldavia, Mozambique, Namibia, Nepal, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, los Países Bajos, Pakistán, Perú, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa, Rumania, Rusia, Arabia Saudita, Senegal, Serbia y Montenegro, Sierra Leona, Singapur, Siria, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Tailandia, Togo, Túnez, Turquía, Ucrania, Uganda, Uruguay, Venezuela, Zambia y Zimbabue.
37. Belice, Burundi, Comité Internacional de la Cruz Roja, Corea del Norte, Costa Rica, Guyana, Madagascar, Malta, Nauru, Paraguay, la República Dominicana, El Vaticano, Sri Lanka, Turkmenistán, la Unión Europea y Vietnam.
38. La participación de México estuvo orientada a cooperar con policías salvadoreños en el mantenimiento del orden público, como fase inicial, y asesorando, más tarde, en el establecimiento de una nueva policía civil salvadoreña. De febrero de 1992 a marzo de 1993 fueron enviados al país centroamericano 120 policías mexicanos.
39. El envío de las fuerzas armadas mexicanas en 1998 para ayudar a las víctimas del huracán Mitch en Honduras no ocurrió bajo el mandato de la ONU, sino que fue un despliegue ordenado por el entonces presidente de México, Ernesto Zedillo, sin la autorización del Congreso mexicano.

La participación de cualquier país en operaciones de paz es voluntaria y, se entiende, debe responder al interés nacional. En algunos casos y en ciertos momentos, para una nación como Canadá, por ejemplo, la participación en las OMP llegó a ser casi de obligatoria convicción, pero siempre por decisión de Ottawa y de la sociedad canadiense. Ha sido también decisión de los gobiernos liberales de Jean Chrétien y Paul Martin y del actual gobierno conservador de Stephen Harper, en conjunto con la sociedad canadiense, que el país de la hoja de arce tenga un papel más modesto en las operaciones de paz de la ONU, en especial tras la crisis de Somalia. Siguiendo con esta reflexión, aun cuando haya presiones de la comunidad internacional o del Secretario General de la ONU para que un país como México participe en las OMP, es una decisión que corresponde en primer lugar a los mexicanos, idealmente tras un debate informado al respecto.

México, por ejemplo, debido a una política exterior que sanciona la no intervención en los asuntos internos de otros estados, desde los orígenes de la ONU manifestó que no podría poner al servicio de esta organización tropas para las operaciones de mantenimiento de la paz, por considerar que sus acciones podrían cruzar el umbral del intervencionismo.[40] Sin embargo, si se considera la actual variedad de OMP, hay algunas que cuentan con el consentimiento de las partes, al ser más *tradicionales* en las labores de monitoreo, observación o interposición. En este tipo de OMP podría participar México, toda vez que contaría con la aprobación de las partes en conflicto; asimismo, el monitoreo y la observación son tareas que muy bien podrían efectuar las fuerzas armadas mexicanas, con lo que adquirirían paulatinamente la experiencia de cascos azules.[41]

Sin embargo, las operaciones de *imposición de la paz* (*peace enforcement*), en las que no necesariamente se tiene el consentimiento de las partes y en las cuales más que *mantener la paz* se trata de *generarla*, los riesgos son altos, en especial para los soldados y el personal civil desplegado. Asimismo, la política exterior de México, en la cual se consagra el principio de la no intervención en los asuntos internos de otros estados, encontraría serias dificultades para maniobrar en un escenario hipotético en el que personal civil o militar mexicano no hubiese sido invitado a determinado país o región. Es por esto que México debe abstenerse de participar en OMP que busquen la imposición de la paz y, en cambio, involucrarse en OMP clásicas para tareas de monitoreo y observación, además de labores de asistencia en terrenos en los que tiene una reconocida experiencia, como es el ámbito electoral, que por lo general se presenta en los escenarios posteriores al conflicto para la *construcción de la paz* (*peace building*) y la reconciliación nacional.

Con todo, antes de llegar a este escenario de participación, hay consideraciones estratégicas, políticas, económico-presupuestarias y diplomáticas que resolver y que se plantean en las recomendaciones que se formulan a continuación.

• *Participación en operaciones de paz de manera selectiva, en estricto apego a derecho y sólo en las misiones en que el país pueda cambiar la situación.* En cada caso con un examen acerca de las diversas modalidades en que sería posible participar; es decir, electorales, policiales, administrativas y de asistencia humanitaria, entre otras. Toda operación de paz es distinta y si bien las experiencias previas siempre son valiosas, no se debe suponer que el personal civil, policial o militar desplegado encontrará escenarios idénticos. Uno de los factores del fracaso de la operación en Somalia fue la idea estadounidense de que las crisis internacionales se podrían solucionar a partir del modelo de la primera guerra del Golfo Pérsico de 1991.

• *Definición y liderazgo claros en las tareas y el mandato por seguir en operaciones de paz.* Una de las quejas recurrentes de los países en desarrollo que participan en OMP es que, pese a que sus nacionales integran la mayor parte de los contingentes desplegados, son por lo general las naciones desarrolladas las que asumen el control, el comando y dan las órdenes en las operaciones. En el Comité Especial de las Operaciones de Paz de la Asamblea General de la ONU, se han manifestado voces como las del representante de Nepal, quien considera que los países que contribuyen a las OMP deben participar en la planeación y la administración de las operaciones, y no sólo *cuadrarse* ante los comandantes

40. Por eso, cuando en diciembre de 1990 el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, anunció que el país colaboraría con Naciones Unidas en el envío de tropas para ayudar a la expulsión de Iraq de Kuwait en la crisis del Golfo Pérsico, analistas y juristas se sorprendieron considerablemente. Días más tarde, Salinas hubo de retractarse al ser notificado de la postura que México ha tenido en cuanto a las operaciones de mantenimiento de la paz.

41. Como lo explica Kenneth Eyre, cuando un país sin experiencia en OMP decide involucrarse en estas misiones, puede comenzar por enviar observadores militares, para ir adquiriendo la experiencia correspondiente. Kenneth Eyre, "Operaciones modernas de paz. La experiencia canadiense", en María Cristina Rosas (coord.), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, Universidad Nacional Autónoma de México y Folke Bernardotte Academy, México, 2005.

europeos o estadounidenses.[42] Ésta es una situación preocupante porque se corre el riesgo de que a un país novato, como México, se le asigne cualquier tarea, que no necesariamente estaría al servicio de la paz. El país no debe cumplir funciones de tramoyista y, en cambio, a medida que adquiera experiencia deberá involucrarse de manera activa en el proceso decisorio sobre las operaciones. Como expuso Sergio González Gálvez, a propósito de los contingentes de cascos azules desplegados por Canadá en Haití, era absurdo ver a los jóvenes canadienses dirigiendo el tránsito de bicicletas y burros en una calle de Puerto Príncipe.[43]

• *Creación de un centro mexicano de capacitación para operaciones de paz.* La Asociación Internacional de Centros de Entrenamiento en Operaciones de Paz (IAPTC), con sede en Canadá, anualmente celebra reuniones con la concurrencia de representaciones de naciones que cuentan con programas de capacitación en OMP.[44] Hacia 2002 participaban 49 países que cuentan con centros de capacitación en las tareas de las operaciones de paz, además de que a este foro asisten también representaciones de Naciones Unidas, la Unión Europea y la OTAN. Dado que el personal civil, policial y militar para OMP requiere una formación específica, la creación de un centro de capacitación sería necesaria. Cabe destacar que la mayoría de los centros de este tipo en el mundo la dirigen militares; sólo Alemania, Canadá, Egipto, España, Fiyi, Ghana, Italia, Japón, Jordania, Malta, Noruega, Rusia, Sudáfrica, Suecia y Zambia cuentan con centros manejados por civiles (en los casos de Rusia, Alemania y Fiyi también hay centros dirigidos por policías).[45] En el caso canadiense, por ejemplo, además del Centro de Operaciones de Paz Lester B. Pearson administrado por personal civil, hay un centro de entrenamiento en apoyo a las OMP encabezado por militares. De crearse un centro de capacitación de este tipo en México debe-

42. Asamblea General de la ONU, *op. cit.*
43. Sergio González Gálvez, "Las operaciones de mantenimiento de la paz y la política exterior de México", en Senado de la República, *México y América Latina ante las operaciones de mantenimiento de la paz*, Comisión de Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe, México, 2002, p. 102.
44. El IAPTC no cuenta con la figura de miembro formal y prefiere mantener abierta la participación a individuos y organizaciones vinculados con las OMP. Véase IAPTC, "Membership" <http://www.iaptc.org/membership.htm>.
45. *Ibid.*

ría ser dirigido por civiles, para proporcionar cursos sobre materias tan variadas como las características de las OMP, su evolución, los retos y las oportunidades que plantean y con temas como derechos humanos, ayuda humanitaria y asistencia electoral, entre otros. En la impartición de los cursos idealmente deberían participar civiles (académicos, diplomáticos e intelectuales especializados en temas de seguridad en Naciones Unidas) y militares, nacionales y extranjeros, de preferencia de países que cuenten con amplia experiencia en OMP y puedan compartir su visión y reflexiones con los asistentes a los cursos.

• *Realizar las adecuaciones legales correspondientes, para posibilitar la participación de personal civil y militar en operaciones de paz.* La Constitución mexicana establece, en su artículo 76, título III, que el Senado de la República tiene la facultad de "autorizar al Presidente la salida de tropas nacionales fuera 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".

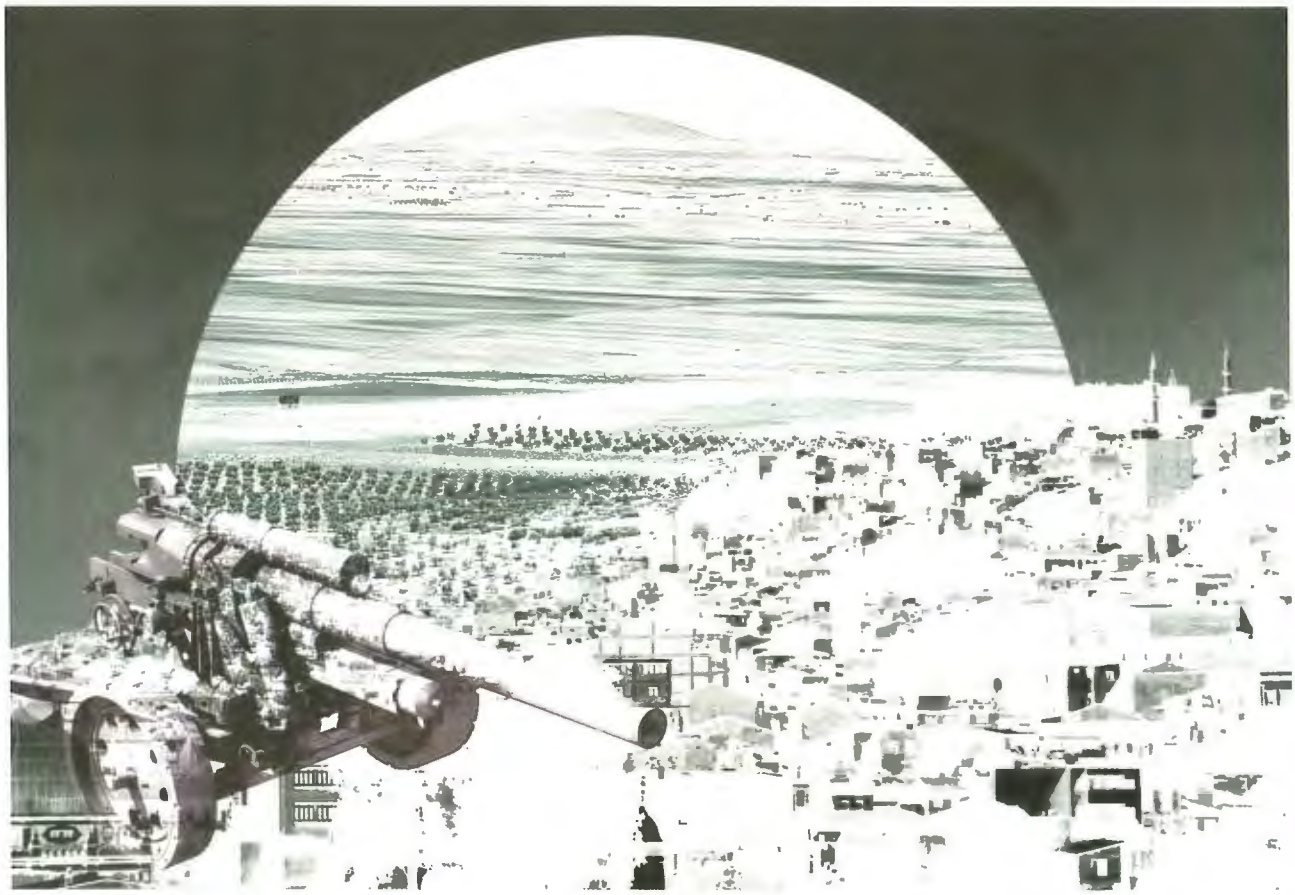
Cabe destacar, sin embargo, que el 24 de febrero de 2005, el Senado introdujo una reforma a este artículo, mediante la cual el Presidente de la República deberá pedir autorización a la cámara alta para la salida de tropas nacionales sólo cuando se trate de acciones bélicas. Así, cuando se envíen unidades del ejército, la armada o la fuerza aérea a misiones humanitarias o para labores de rutina y de mantenimiento, el Presidente sólo deberá informar al poder legislativo acerca de las actividades. De manera que el envío, sin autorización del Congreso, de contingentes militares fuera del país para maniobras de patrullaje aéreo y marítimo en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico; en ejercicios de entrenamiento y de ayuda humanitaria en casos de desastre en otras naciones, y en misiones de buena voluntad, visita, capacitación o estudio en establecimientos militares de otros países, será una realidad con esta reforma.[46] Esto allana el camino para que México participe en las OMP, si bien se requerirán más reformas legislativas antes de hacer un hecho la participación del país en misiones de paz.[47]

• *Proporcionar financiamiento adecuado para la capacitación y el equipamiento del personal involucrado en las operaciones de paz;* que no implique restarle recursos a los magros presupuestos de las dependencias involucradas (como la Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE; la de la Defensa Nacional, Sedena, y la de Marina, Semar). México es un país de recursos escasos y debe maximizar los que posee. La participación en OMP no debe implicar una enorme carga financiera para el país, aunque será necesario hacer una inversión en capacitación, cooperación e intercambios, con el fin de garantizar que el personal civil, policial y militar mexicano desempeñe de manera apropiada las tareas asignadas. Por lo anterior, la sensibilización del Congreso mexicano es fundamental, dado que sería muy desafortunado que se le restaran recursos significativos a dependencias gubernamentales como las referidas. A final de cuentas, se trataría de llevar a cabo una tarea en la que estas dependencias desempeñaran un papel fundamental y, por tanto, más que nunca requerirán recursos suficientes para el desempeño de su actividad cotidiana, más el trabajo adicional que les supondrán las OMP.

• *Analizar con cuidado la* racionalidad económica *de las operaciones de paz de la ONU.* Para el soldado raso de un país de bajos ingresos, como México, donde recibe un salario mensual castigado, le puede parecer muy atractivo participar en OMP por la remuneración en dólares que multiplicaría sus percepciones. Ciertamente, este incentivo económico ha sido un imán para países como Bangladesh y Uruguay, afectados por graves crisis económicas en el pasado reciente; además ha respondido a la necesidad de mantener ocupadas a unas fuerzas armadas que podrían contribuir a una crisis social en sus respectivos territorios. Con todo, la situación de México es distinta y ésa no puede ser la principal motivación para colaborar en las OMP de la ONU. Es más, fomentar la participación de las fuerzas armadas mexicanas sólo por motivos económicos puede generar problemas, como la baja de la moral de las tropas al establecer una

46. Empero, la aprobación de esta iniciativa en el Senado no fue fácil. El Partido de la Revolución Democrática se negó a apoyar la reforma argumentando que la redacción era ambigua y no aclaraba la postura frente a las misiones de paz, por lo que propuso que en el texto constitucional se les incluyera como sujetas a la autorización de la cámara alta. Sin embargo, se impusieron las opiniones del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, que en la exposición de motivos para darle viabilidad a la reforma establecieron que "se entenderá que cuando se presente al Estado mexicano una solicitud para que acudan tropas mexicanas a auxiliar en alguna misión de paz o similares, se requerirá autorización del Senado". Véase Felipe Morales, "Otorgan más facultades al Ejecutivo para el envío de tropas al extranjero", *El Economista*, México, 25 de febrero de 2005.

47. La iniciativa fue remitida a la Cámara de Diputados para su aprobación. Con todo, uno de los problemas más graves que enfrenta México en materia legislativa en torno a este tema es el desconocimiento y la poca especialización de los legisladores mexicanos. Uno de los grandes retos es lograr que ellos se interesen en el tema y desempeñen un papel central como órgano monitor de las labores de México en las OMP, solicitando la rendición de cuentas sobre el particular de manera periódica.



distinción entre los soldados participantes en las OMP, que obtienen mejores salarios, y aquellos que, al no ser cascos azules, se sentirían menos entusiasmados para desarrollar sus diversas tareas cotidianas.

• *Llegado el momento, será necesario incluir a las OMP en la doctrina de defensa nacional.* Ello contribuirá a delimitar de modo claro sus competencias, el lugar que ocupan en la seguridad nacional de México y la aportación que aspiran efectuar en beneficio de la paz y la seguridad internacionales.

• *Concertar una postura común con los países latinoamericanos, en materia de operaciones de paz.* Esta concertación no tendría por objeto hacer despliegues de personal militar mexicano en países latinoamericanos o caribeños, sino resolver algunos de los desafíos más apremiantes que plantean las OMP en ámbitos muy variados, desde el teórico conceptual hasta el logístico, pasando por las motivaciones políticas.

• *Si México decide participar en operaciones de paz, en una primera etapa deberá acercarse a países más experimentados.* Así aprovecharía la experiencia de éstos y se evitarían situaciones como la que se generó en Japón cuando desplegó cascos azules en Camboya, pues su mandato se desarrolló con lentitud debido a la inexperiencia y también porque el archipiélago asiático apenas se había involucrado en estas operaciones en 1988.[48] Canadá, socio de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuenta con una notable experiencia y centros de capacitación; de hecho, personal civil y militar ya ha participado en algunos de los cursos que ofrece, por ejemplo, el Instituto Lester B. Pearson.

• *Buscar mayor presencia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.* Si bien México vivió horas de angustia

48. También hay que recordar que Japón tiene restricciones internas para hacer un despliegue masivo de tropas en el exterior, sin perder de vista que Camboya, igual que el resto de la península indochina, mantiene resentimientos contra Tokio por la invasión que esa nación perpetró en el marco de la segunda guerra mundial. Si bien México no es considerado un país imperialista ni la historia de la nación muestra acciones encaminadas a *ampliar el espacio vital* mexicano, se debe tener mucho cuidado de que los despliegues de cascos azules se desarrollen con un mandato claro y siempre con el consentimiento de las partes, en especial si se realizan en naciones caribeñas o centroamericanas. L. William Heinrich, Akiho Shibata, Yoshihide Soeya y L. William Heinrich Jr., *United Nations Peacekeeping Operations: A Guide to Japanese Policies*, United Nations University, Tokio, 1999, pp. 24 y 25.

en su más reciente participación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, debido a la guerra de Estados Unidos contra Iraq y el dramático periodo que le precedió, el país requiere mayor experiencia en el órgano más importante de las Naciones Unidas, puesto que es ahí donde se toman las decisiones más importantes respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y donde se autorizan el mandato y la duración de las OMP.

México ha participado en tres ocasiones en el Consejo de Seguridad: 1946, 1980-1981 y 2002-2003;[49] en contraste, otro país latinoamericano, Brasil, ha estado en ocho oportunidades en ese órgano político. En este sentido, Brasil tiene mayor experiencia en los debates en el Consejo de Seguridad, lo que evita, a diferencia de México, el descuido o el no seguimiento de los temas más apremiantes en un momento determinado. Al respecto, hay que señalar que, en promedio, han mediado 34 y 21 años, respectivamente, entre cada ocasión en que México ha participado en el Consejo de Seguridad, y el mundo ha cambiado mucho, sobre todo en los dos decenios pasados. Esta falta de experiencia de México explicaría, por ejemplo, su indefinición en materia de sanciones y también respecto a los conflictos en el continente africano, que debido a la compleja problemática que lo aqueja, da pie a numerosas resoluciones en el seno del Consejo de Seguridad para el despliegue de OMP. Baste mencionar que pese a la *política de la austeridad* impulsada por diversos miembros de la ONU, la cual busca crear la menor cantidad de OMP en un mismo año, en 2006 fueron aprobadas las misiones en Sierra Leona y Timor Oriental.[50] Con el fin de promover de mejor manera sus intereses en un mundo convulso, México debería estar en *primera fila* para anticiparse, en la medida de lo posible, a los acontecimientos. En contraste, Brasil, que ha estado en contacto más frecuente con los debates en el Consejo de Seguridad respecto a África —con la que tiene relaciones fluidas— y la asistencia humanitaria, entre otros temas, tiene una enorme ventaja sobre México.

49. Un hecho que cabe destacar es que en los orígenes de la ONU, México y Brasil insistieron en abrir la pertenencia al Consejo de Seguridad a otros países. Así, hacia 1946, cuando el Consejo de Seguridad empezó a operar sin que se definieran los criterios para garantizar la representación de las regiones y los miembros eran cinco permanentes y seis no permanentes, se dio una votación que derivó en el acuerdo de que, como no había una representación regional equilibrada, para el caso de América Latina uno de los dos países de la región debería estar un año. Finalmente se decidió que México permanecería un año y Brasil dos.

50. SIPRI, *op. cit.*, p. 7.

• *Contar con una agregaduría militar en la Misión de México ante las Naciones Unidas en Nueva York.* En un primer momento, posiblemente esto no será necesario, debido a la falta de experiencia del personal militar mexicano en OMP; sin embargo, en la medida en que México participe en operaciones de paz contará con recursos humanos experimentados en este ramo y podría gestionar en el futuro la presencia de un agregado militar, a la usanza de lo que ocurre con otros miembros de la ONU que se involucran en OMP.

• *Participar en OMP tiene costos, y México debe estar preparado para asumirlos, no sólo en el terreno económico sino en especial en el plano político y social.* Es posible que el personal civil, policial o militar desplegado en OMP sufra algún percance. Es notorio que, por ejemplo, un país con larga tradición en las OMP como Canadá tiene uno de los más altos índices de víctimas: 106 personas. Otro país desarrollado, Suecia, igualmente activo en OMP, ha visto perecer a 64 de sus connacionales. Países en desarrollo muy participativos en las OMP también presentan cifras de víctimas de tres dígitos: Ghana ha visto morir a 104 de sus cascos azules y la India a 109. Las cifras relativas a algunos países latinoamericanos son: Uruguay, 15;[51] Argentina, 14; Bolivia, tres; Brasil, 14; Chile, tres; Co-

51. No olvidar que este país provee la cifra más alta, per cápita, de personal civil y militar para las OMP de la ONU.

lombia, cuatro; El Salvador, Guatemala, Haití, Venezuela, Honduras y Panamá, uno cada país, y Perú, cuatro.[52] Ciertamente, participar en OMP tradicionales, con el consentimiento de las partes en conflicto, provee cierta seguridad personal a los participantes. Con todo, la posibilidad de que alguien resulte herido o muerto se mantiene latente, y todas las entidades y las autoridades involucradas en las OMP deben estar preparadas para asumir el costo político y social que ello traería aparejado. De igual modo, de producirse situaciones en las que el personal civil, policial o militar tuvieran un comportamiento irresponsable u oprobioso, será necesario aplicar las medidas disciplinarias correspondientes.

• *Será necesario contar con un canal de comunicación social capaz de responder e informar a la sociedad de manera eficaz y transparente acerca de las tareas, los logros y los problemas emanados de la participación de México en OMP.* Hoy las OMP padecen el llamado *efecto CNN*, es decir, atraen la atención del público, que demanda respuestas. Ciertamente el nivel de conocimiento acerca de las OMP por parte del público en general no es homogéneo, por eso sería muy importante satisfacer las dudas e inquietudes que la sociedad pueda tener. Justo uno de los problemas más graves que enfrenta la ONU es que le cuesta trabajo responder, con sus canales de información pública, a las conclusiones, los planteamientos y las valoraciones de los principales medios de comunicación del planeta, situación que puede magnificar los problemas y menospreciar los logros de la institución. México no se exime de una situación como ésta, por lo que, en la medida en que se cuente con las instancias de comunicación social pertinentes, se podrá hacer frente a la inevitable desinformación sobre estos temas.

• *La participación de México en las OMP no significa que el país se involucre, de manera automática, en una* fuerza interamericana de paz. Desafortunadamente, las instituciones interamericanas están dominadas por Estados Unidos, lo cual compromete su neutralidad. México no debe participar en OMP regionales de este tipo, dado que la tendencia apunta a que, como ocurrió con la crisis en Haití en 2004, se pida a los países vecinos que desplieguen personal civil y militar para enfrentar la situación. De manera ideal, México no debería participar en OMP que impliquen el despliegue de personal militar en países latinoamericanos caribeños. Asimismo, no se debe olvidar que las OMP, de manera tradicional, deben ser neutrales y que esa neutralidad se logra, al menos en parte, si se efectúan despliegues de personal civil, policial o militar en países lejanos, no vecinos. La mejor

52. Véase Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz, *Fatalities by Mission and Nationality*, Nueva York, 4 de febrero de 2005, p. 1 <http://www.un.org/Depts/dpko/fatalities/totals.htm>.

prueba de que no es conveniente ser casco azul en una zona geográfica adyacente es Rusia, que la han criticado reiteradamente la comunidad de naciones, al efectuar despliegues en países de Asia Central, en lo que parece más una reminiscencia de la Unión Soviética protegiendo la *zona de seguridad* de Moscú, que una contribución a solucionar los problemas del área. México no querría ser visto, por parte de naciones como las caribeñas o las centroamericanas, como el artífice de una especie de Doctrina Monroe a la mexicana.

CONCLUSIONES

A pesar de la popularidad de que gozan, las operaciones de paz no son, necesariamente, el mejor instrumento para la solución de los conflictos. Con todo, se tiende a invocar la creación de OMP ante diversas crisis, como si se tratase de la única opción. Esta tendencia fue muy visible en los años noventa y disminuyó un poco luego de la crisis en Somalia; sin embargo, hoy la demanda de OMP sigue siendo alta y en más de una ocasión la ONU ha declarado que no puede satisfacer las peticiones que se le formulan.

México ha centrado buena parte de su política exterior en la solución pacífica de las controversias y la cooperación internacional. En este sentido, las OMP son una herramienta más, y dentro de las opciones con que cuenta el país para la promoción de sus intereses en el mundo, se trata de una en la que carece de experiencia.

La pertinencia de participar en las OMP debe partir, por una parte, del reconocimiento del lugar que ocupa México en el mundo, sus aspiraciones y márgenes de maniobra, y además de un razonamiento en términos de los costos y los beneficios que se derivarían de un involucramiento de las fuerzas armadas en operaciones de paz. Es claro que si los costos superan los beneficios, entonces habrá que desistir de esta empresa.

A propósito de las ventajas que México obtendría al participar en OMP destacan, entre las principales:

- Una mayor presencia internacional, en aras de contribuir a la solución de los conflictos en el mundo.
- La posibilidad de intercambiar experiencias en la materia, con países afines —como los latinoamericanos— y con otros de mayor tradición —como Canadá o Suecia—, lo cual a su vez abriría otro frente de diálogo y concertación política con esas naciones.
- La percepción, por parte de la ONU y de diversas naciones latinoamericanas, de que México es capaz de comprometer recursos humanos, no sólo materiales, a la causa de las OMP.[53]
- La mejor calificación de los recursos humanos —civiles, policiales y militares—, al tener que recibir un entrenamiento especial que abriría sus horizontes profesionales.

Entre las desventajas más visibles figuran:

- Falta de experiencia en operaciones de paz y, por lo mismo, la posibilidad de que la participación mexicana, al menos en los primeros años, implique el desarrollo de tareas decididas por terceros. México no proyectaría liderazgo de modo inmediato.
- Escasa participación en el Consejo de Seguridad de la ONU, órgano decisorio fundamental en torno al despliegue, mandato y duración de las OMP.
- Poca concertación política con América Latina en diversos temas y fricciones con algunos países por distintas razones (entre otros Brasil), lo cual limitaría la cooperación en torno a las OMP.
- Limitada concertación y cooperación con África, el continente que más demanda cascos azules. Un problema adicional es el lugar tan secundario que ocupan, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, las relaciones diplomáticas con ese continente, en torno al cual subsiste un amplio desconocimiento en México.
- En el plano interno, vacíos en cuanto a la caracterización de la seguridad nacional y, por tanto, dificultades doctrinales para ubicar a las OMP.
- Limitados recursos presupuestarios para dependencias como la SRE, la Semar y la Sedena, actores clave en un escenario de participación en las OMP. Se vislumbran, asimismo, tensiones intersecretariales en cuanto a la manera en la que México debería contribuir e involucrarse en las OMP.
- Acentuar la diplomacia económica por encima de la diplomacia política. Las OMP demandan sobre todo esfuerzos significativos en el terreno de la diplomacia política.

Si se tienen estos elementos en mente, hay que añadir que cualquier decisión que se tome debe ponderar a todos los actores que en lo interno tendrían la enorme responsabilidad de echar a andar una eventual participación de militares mexicanos. Esto debería hacerse a partir de informar ampliamente a la sociedad mexicana, en un esfuerzo por aumentar el conocimiento sobre las OMP en el país. CE

53. México es el décimo contribuyente financiero en escala mundial, en favor del sostenimiento de las OMP.