

OPINIÓN

MÉXICO Y LA APLICACIÓN DEL DERECHO EN LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU (OMP)

JUAN MANUEL ANGULO JACOBO*

Resumen

La Organización de las Naciones Unidas ha organizado diversas operaciones para el mantenimiento de la paz en diferentes países del mundo y en algunas de ellas ha participado nuestro país a través de la Secretaría de la Defensa, por su experiencia en el apoyo bilateral en cuestiones técnicas sociales, no militares. Así, México ha prestado ayuda humanitaria con médicos, enfermeras, distribución de alimentos, etcétera, con base en el Plan DN III, cuya fundamentación se estudia en el presente artículo.

I. Antecedentes

A pesar de la frecuente inestabilidad política y los conflictos que imperan en algunas regiones del mundo, las OMP han seguido el mismo esquema; principalmente como soluciones *ad hoc* y sin un claro marco jurídico.

Las OMP que incluyen el uso de la fuerza, han carecido muchas veces de la autoridad moral suficiente debido a las características particulares de los organismos internacionales y en particular del sistema de votación del Consejo de Seguridad de la ONU, así como a las circunstancias en que dichas operaciones se han dado.

De hecho, la implementación de acciones en casos de “amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión” que se fueron desarrollando en la época de la guerra fría, obedecieron más a una in-

* Ministerio Público Militar Adscrito de la Procuraduría General de Justicia Militar de la Secretaría del la Defensa Nacional.

terpretación particular de las disposiciones sobre seguridad colectiva del sistema internacional, que a un mandato expreso contenido en algún instrumento jurídico.

Actualmente hay un replanteamiento internacional sobre el tema, lo que ha permitido el desarrollo de la doctrina y la inclusión de cuestiones que han hecho de las OMP un concepto mucho más amplio que el tradicional.

De 1948 a la fecha se han realizado 53 OMP, 13 de 1948 a 1988 y 40 de 1988 a la fecha.

Las OMP han ampliado su definición, e incluso los autores establecen “generaciones” entre ellas. En la actualidad se considera que exceden el punto de vista estrictamente militar para incluir cuestiones como el apoyo a los desplazados, la ayuda alimentaria, la promoción del empleo, la reinserción en la sociedad civil, los derechos humanos y la organización de elecciones.

El tema fundamental de las OMP a partir de la década de los 80, ha sido el cambio de orientación de conflictos interestatales a conflictos internos.

Esto ha causado el abandono de varios principios tradicionales de las OMP, como la necesidad del previo consentimiento de las partes (Ruanda y Somalia) o el no uso de la fuerza (Irak y Yugoslavia).

En el Derecho Internacional se encuentran en desarrollo las teorías sobre la necesidad de proteger e intervenir en una crisis humanitaria, sus consecuencias y las obligaciones para los países y la comunidad internacional en su conjunto.

II. El caso Haití

Haití ha tenido varias operaciones para el mantenimiento de la paz:

- ♦ La UNMIH se estableció para ayudar a aplicar las disposiciones del Acuerdo de Governors Island del 3 de julio de 1993. El mandato se modificó posteriormente para que la misión pudiera prestar asistencia al gobierno democrático en la preservación del entorno estable, la profesionalización de las fuerzas armadas y la creación de una fuerza de policía separada estableciendo un entorno propicio para la celebración de elecciones legislativas libres y limpias. Culminó en 1996.
- ♦ La UNSMIH, de julio de 1996 a junio de 1997, cuyo objetivo fue prestar asistencia al gobierno de Haití para profesionalizar la policía y

mantener un entorno seguro y estable que contribuyera al éxito de la labor en curso para establecer y capacitar una fuerza efectiva de policía nacional. Al establecer la UNSMIH, el Consejo de Seguridad también expresó su apoyo a la función del Representante Especial del Secretario General de coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas para promover el desarrollo institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica de Haití.

- ♦ La misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití, la UNTMIH se estableció para prestar asistencia al gobierno de Haití, proporcionándole apoyo y contribuyendo a la profesionalización de la Policía Nacional Haitiana. Los cometidos del elemento de policía de la UNTMIH incluían la capacitación de unidades especializadas de la Policía Nacional Haitiana, a saber, la unidad antimotines, la fuerza de reacción rápida y la guardia de seguridad de Palacio, consideradas de particular importancia.
- ♦ Hasta marzo del 2000, tuvo lugar la Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH) establecida para asistir al Gobierno en la profesionalización de la Policía Nacional. La misión hizo especial hincapié en la asistencia a nivel de supervisores y en la formación de unidades especializadas de policía.
- ♦ Finalmente, habiendo determinado que la situación en Haití seguía constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad en la región y actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, en su *resolución 1542*, de 30 de abril de 2004 decidió establecer la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y pidió que la autoridad de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP), autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero de 2004, fuera traspasada a la MINUSTAH el 1º de junio de 2004. Esto era consecuencia de la *resolución 1529* (2004) del Consejo de Seguridad en que autorizaba el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) y declaraba su disposición a establecer una fuerza de estabilización y seguimiento de las Naciones Unidas para apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional y a mantener un entorno seguro y estable.

Respecto a la situación que Haití vive actualmente, y a la solicitud del Secretario General Adjunto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, cabe destacar los siguientes puntos con respecto a nuestro país:

- ♦ México tiene gran experiencia en el apoyo bilateral a través de la Secretaría de la Defensa Nacional, en contingentes no armados. La Cancillería puede coordinar la prestación de la ayuda y la participación de otras instituciones, en particular tomando en cuenta que la

solicitud del Secretario General Adjunto para las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, es de carácter técnico, más que militar.

Es conveniente recordar que las operaciones de paz son mucho más amplias que la simple presencia de efectivos militares, y abarcan temas en los que México, como actor principal en la región, puede prestar, y de hecho ha prestado ayuda, en cuestiones electorales, de salud, alimentación y desplazados por la violencia.

III. México y las OMP

México sólo ha participado en tres ocasiones en operaciones de mantenimiento de la paz de manera activa, y nunca con fuerzas militares en situación de combate.

- ♦ En 1949, contribuyó con algunos oficiales que se integraron a la misión de observación en Cachemira.
- ♦ En 1991, envió policías civiles a la Misión Observadora de las Naciones Unidas en El Salvador (MINOUSAL). *México apoyó a la consolidación de la paz y al restablecimiento de las instituciones en ese país.* A petición expresa del Secretario General, de febrero de 1992 a marzo de 1993, con 120 elementos policiales seleccionados por la Policía Federal de Caminos, la Policía Judicial Federal y la Secretaría de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal. Dicha participación estuvo dirigida a cooperar con policías nacionales en el establecimiento del orden público en una primera fase, y prestando asesoría para el establecimiento de una nueva policía civil salvadoreña en una segunda etapa.
- ♦ En 1999 en la Administración de Transición de Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), nuestro país contribuyó a la organización de elecciones. Ese año, el Instituto Federal Electoral (IFE) brindó asesoría para la organización de la Consulta Popular en Timor Oriental, por medio de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas y de la representación en México del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre la base de un acuerdo de asistencia. Su labor principal consistió en el diseño de un sistema para la creación del registro de votantes y el diseño del sistema logístico para la elección. Además, México ha participado desde 1993, a través del IFE, en 40 misiones de asistencia técnica internacional en 20 países de cuatro continentes: América, Europa, África y Asia.

El marco legal que rige las OMP ha sido sujeto de debates. En general, podemos decir que se desprende de las obligaciones internacionales contenidas en la Carta de las Naciones Unidas, en concreto de las facultades del Consejo de Seguridad y en los capítulos VI y VII de la Carta; y algunas veces en los documentos emitidos por la Secretaría General (Suplemento de Agenda para la Paz, Reforma de las Naciones Unidas).

El marco legal de México es más limitado. La Constitución Federal establece en su artículo 76 que:

Son facultades exclusivas del Senado:

Autorizarlo [al Presidente] 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.

Obviamente, el precepto contenido en el artículo mencionado se inspiró en las circunstancias de su tiempo, cuando la salida de un contingente armado de un país sólo se concebía en la marco de una guerra, y no en apoyo de una operación de mantenimiento de la paz, y por tanto resulta insuficiente como fundamento adecuado para la participación de México en dichas operaciones. Incluso, de los debates entablados en torno a la redacción de este artículo por el Constituyente, se desprende que el concepto era aplicable únicamente a una fuerza militar y en aras de la seguridad de todo el país, y por ello, quedó consignado como autorización exclusiva del Senado.

Tomando en cuenta los principios sobre la interpretación de las leyes, se puede afirmar que de una lectura estricta del precepto constitucional se desprendería la imposibilidad de la participación de las fuerzas armadas, sin la autorización expresa del Senado.

Por otro lado, el apoyo de las fuerzas armadas en caso de desastre o emergencia, se fundamenta en la Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en su artículo 1, fracciones III y V, que establecen:

1. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:
 - I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
 - II. Garantizar la seguridad interior;
 - III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
 - IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y

V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas”.

Para algunos, las operaciones de mantenimiento de la paz son congruentes con los principios normativos de la política exterior mexicana, consignados en el artículo 89, fracción X de la Constitución.

X (...) 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 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; la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

IV. Ejemplos de ayuda humanitaria a otros países prestada por México a través de la SEDENA

El Estado Mexicano ha prestado ayuda en diversos eventos, siempre y cuando los contingentes no sean armados. Por ejemplo, se han realizado varias operaciones con médicos, enfermeras, ingenieros, distribución de alimentos, etcétera, basados en el Plan DN III en su aplicación en el extranjero, como instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre, con fundamento en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en su artículo 1, fracciones III y V, por orden expresa del Ejecutivo Federal.

Dichas operaciones no son ni han sido aprobadas por el Senado.

En abril del 2002 se presentó el primer debate en la materia, al proponerse la participación de la Armada de México en las maniobras navales Unitas 2002 Fase Caribe.

En dicha ocasión surgió la controversia sobre si el Senado debía autorizar dicha participación, ya que los buques de la Armada cruzarían las 12 millas de mar territorial y participarían en maniobras conjuntas con fuerzas armadas de Estados Unidos, Colombia y otros países de la región.

El Senado de la República y la Secretaría de Marina tuvieron un diferendo en cuanto a la interpretación de la fracción III del artículo 76 de la Constitución, ya que los legisladores argumentaban que la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país requería de su autorización.

La Secretaría de Marina sostuvo, por otra parte, que de ser necesario pedir permiso cada vez que los buques de la Armada cruzan las 12 millas de mar territorial, estarían imposibilitados de cumplir con su tarea constitucional de vigilar y proteger la soberanía nacional, además de que las maniobras conjuntas no eran un paso previo a la integración de una fuerza multinacional.

En opinión de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, dicho acto no requería autorización del Senado, toda vez que era suficiente con la aprobación del Presidente de la República, al considerar que *la misión y objetivos no implicaban actos bélicos de las fuerzas que participaban*, al tratarse sólo de ejercicios navales.

Sobre el particular, el Senador Antonio Soto Sánchez, del PRD presentó una iniciativa de reforma Constitucional, proponiendo reformar el mencionado precepto en los siguientes términos:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

III. Autorizarlo también para que pueda permitir el paso o la estancia de unidades de un Ejército extranjero por territorio nacional; los sobrevuelos diferentes a los de tránsito o de búsqueda y rescate o de carácter humanitario realizados por aeronaves militares o navales extranjeras en el espacio aéreo nacional, ya sea que se realicen o no desde el propio territorio; y la estancia por más de treinta días en puertos y aguas nacionales de buques de una Armada extranjera.

Tratándose de salida de unidades, pertenecientes al Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana de los límites del territorio nacional para realizar acciones bélicas, requerirá la autorización por parte del Senado. En los demás casos, tratándose de comisiones oficiales, de adiestramiento o de ayuda humanitaria, el Ejecutivo Federal sólo informará al Senado de las actividades realizadas.

Por su parte, el Senador Ramón Mota Sánchez, del PRI, presentó otra iniciativa de reforma Constitucional, proponiendo que:

Artículo 76. II. Autorizarlo para que pueda permitir el paso o estancia de unidades militares pertenecientes a otros países por el territorio nacional, el espacio aéreo y la zona marítima exclusiva de nuestro país. Asimismo, la salida de unidades tácticas con su correspondiente apoyo logístico fuera de los límites del país, pertenecientes al Ejército Mexicano, Armada de México y Fuerza Aérea Mexicana para realizar acciones bélicas, hará necesaria la autorización del Senado.

Dicha Cámara, en Dictamen de 24 de febrero del año en curso aprobó el siguiente texto de reforma a la citada fracción:

... III. Autorizarlo también para que pueda permitir el paso o la estancia de unidades militares pertenecientes a otros países por el territorio

nacional, excepto en los casos contemplados en tratados y normas del derecho internacional ratificados por el Estado mexicano.

Tratándose de la salida de unidades, pertenecientes al Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos de los límites del territorio nacional para realizar acciones bélicas, requerirá la autorización por parte del Senado. En los demás casos, el Ejecutivo Federal informará al Senado de las actividades realizadas...

Resulta de vital importancia la consideración séptima vertida en la exposición de motivos contenida en el dictamen de reforma, en la que la Cámara de Senadores estableció que las Comisiones Dictaminadoras estimaban adecuada la diferenciación que hace el Senador Mota Sánchez, respecto a:

Entre la salida de unidades militares del territorio nacional para realizar operaciones bélicas, cuando el Ejecutivo Federal haga una declaración de guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos y que por razones de estrategia requiera la salida de contingentes de las fuerzas armadas; o en el caso de integrarse una coalición internacional para hacer frente común a una amenaza contra la paz y seguridad internacional, en cuyo caso se requerirá la autorización previa del Senado de la República.

Considerando por separado la participación de contingentes militares fuera del ámbito nacional, en operaciones de búsqueda, salvamento y rescate, patrullaje aéreo y marítimo en contra del terrorismo, del crimen organizado y narcotráfico, en ejercicios de entrenamiento y especialmente su participación en acciones de ayuda humanitaria en casos de desastres en apoyo de otras naciones, así como la salida de navíos y aeronaves con propósitos de mantenimiento, salidas de personal en misiones de buena voluntad, visita, capacitación o estudio en establecimientos militares en otros países.

Queda pendiente ahora que la Cámara de Diputados resuelva sobre el particular, y posteriormente, las Legislaturas de los Estados de la República.

V. El Plan DN-III-E

Los orígenes del Plan DN III se remontan a 1966, como consecuencia del desbordamiento del Río Pánuco. Con motivo de los sismos registrados en la Ciudad de México el 19 y 20 de septiembre de 1985 y como una aportación de la Secretaría de la Defensa Nacional, fue incorporado al Sistema Nacional de Protección Civil.

A partir de dicho momento, el Plan y las facultades de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como su participación en los sistemas de

protección y auxilio han quedado establecidos en la legislación particular, como las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, la Ley General de Protección Civil y algunas de las legislaciones locales en la materia.

Su denominación data de 1966 a raíz de su inclusión en la Planeación de Defensa Nacional y aunque en posteriores revisiones del plan de defensa se ha presentado la disyuntiva de darle otro nombre, el Alto Mando decidió continuar designándolo como Plan DN-III-E, debido a la identificación que bajo esta denominación tienen autoridades civiles, medios de comunicación y la población en general.

En la ayuda humanitaria se utilizan los mismos principios, técnicas y apoyos a países afectados por desastres, aunque el Plan DN-III se aplica exclusivamente en territorio nacional; en el exterior se denomina sólo *Ayuda Humanitaria*, y es uno de los elementos más importantes de la ayuda de nuestro país ante este tipo de crisis.

Como se puede apreciar, la ayuda es básicamente de auxilio a la población, incluyendo cuestiones alimentarias, sanitarias, médicas y de rescate.