

SEMAR

SECRETARÍA DE MARINA

SEDENA

SECRETARÍA DE
LA DEFENSA NACIONAL

SRE

SECRETARÍA DE
RELACIONES EXTERIORES

**SEMINARIO
INTERNACIONAL**

OMP

**MÉXICO Y LAS OPERACIONES
DE MANTENIMIENTO DE PAZ**



Secretaría de Marina-Armada de México.
Centro de Estudios Superiores Navales.

Secretario de Marina.
Almirante Vidal Francisco Soberón Sanz.

Oficial Mayor.
Almirante José Luis Vergara Ibarra.

Rector de la Universidad Naval.
Almirante Luis Orozco Inclán.

Director del Centro de Estudios Superiores Navales.
Vicealmirante Mario Carbajal Ramirez.

Director del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México.
Contralmirante Eduardo Rojas Pineda.

MÉXICO Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ.

Impreso y hecho en México.
Primera edición, Marzo de 2016.
Printed and Bound in Mexico.

DR © 2016, Secretaría de Marina.
Heroica Escuela Naval Militar,
núm. 861, Col. Los Cipreses.
Del. Coyoacán C.P. 04830.

DR © 2016, Centro de Estudios Superiores Navales.
DR © 2016, Instituto de Investigaciones Estratégicas
de la Armada de México.
Calzada de la Virgen núm. 1800, col. Ex-Ejido de
San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, Ciudad de México.
www.cesnav.edu.mx

ISBN: En trámite.

Esta publicación no puede ser reproducida ni en todo ni en parte, ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los autores, del Centro de Estudios Superiores Navales y de la Secretaría de Marina-Armada de México.

La presente obra es producto del Seminario "México y las Operaciones de Mantenimiento de Paz", llevado a cabo del 19 al 23 de octubre de 2015, en el Centro de Estudios Superiores Navales.

El contenido de la presente publicación refleja los puntos de vista del autor, que no necesariamente coinciden con el del Alto Mando de la Armada de México o la Dirección de este plantel.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	5
LA ONU ANTE LOS NUEVOS RETOS PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD MUNDIALES	
<i>EMBAJADOR EDMOND AUGUSTE MULET LESIEUR.....</i>	<i>7</i>
LA EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO	
<i>CORONEL DIPLOMADO DE ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO DE ESPAÑA JESÚS DE MIGUEL.....</i>	<i>17</i>
LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN LAS OMP	
<i>CONSEJERA ANA PAOLA BARBOSA FERNÁNDEZ.....</i>	<i>31</i>
LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA PAZ Y LA SEGURIDAD MUNDIALES	
<i>GENERAL DE BRIGADA DEL EJÉRCITO DE TIERRA DE ESPAÑA JOSÉ ENRIQUE DE AYALA MARÍN.....</i>	<i>39</i>
PROCESO DE GENERACIÓN DE FUERZAS DE LAS NACIONES UNIDAS	
<i>CORONEL DEL ESTADO MAYOR CONJUNTO DE FRANCIA VINCENT DE KYTSPOTTER.....</i>	<i>57</i>
PERSPECTIVAS DE LAS FUERZAS ARMADAS CANADIENSES ACERCA DE LAS OPERACIONES DE APOYO A LA PAZ (PSO)	
<i>TENIENTE CORONEL DEL MINISTERIO DE DEFENSA DE CANADÁ MARTIN BERNIER.....</i>	<i>75</i>
PREPARACIÓN DE LA FUERZA	
<i>CAPITÁN DE NAVÍO DE CHILE HÉCTOR TOMISLAV FUENTES ILIC.....</i>	<i>93</i>
LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DE UNA OMP: LA PROYECCIÓN DE UNA FUERZA; ROE; EL SOSTENIMIENTO DE UNA OPERACIÓN MARÍTIMA	
<i>ALMIRANTE DEL CUERPO GENERAL DE LA ARMADA DE ESPAÑA TEODORO LÓPEZ CALDERÓN.....</i>	<i>99</i>

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS EN EL EXTERIOR	
<i>DOCTOR EMILIO VIZARRETEA ROSALES.....</i>	113
EL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR	
<i>GENERAL DE BRIGADA DEM.</i>	
<i>ÁNGEL PRIOR VALENCIA.....</i>	127
LA ARMADA DE MÉXICO EN LA ACCIÓN EXTERIOR	
<i>CONTRALMIRANTE</i>	
<i>JORGE VÍCTOR VÁZQUEZ ZÁRATE.....</i>	147
CONFERENCIA MAGISTRAL	
EL JEFE DE MISIÓN EN LAS OMP, EXPERIENCIA Y PROBLEMAS	
<i>TENIENTE GENERAL</i>	
<i>EDSON LEAL PUJOL.....</i>	163
CONCLUSIONES DEL LIBRO	
"MÉXICO Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ"	
<i>Por el CAPITÁN DE NAVÍO CG. DEM.</i>	
<i>MARTIN ENRIQUE BARNEY MONTALVO.....</i>	167
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	175

INTRODUCCIÓN

La presente obra compila las presentaciones de los ponentes nacionales e internacionales que participaron en el Seminario Internacional “México y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz” (OMP), en el cual se abordaron diversos temas desde una óptica académica. El evento fue organizado por la Universidad Naval, el Centro de Estudios Superiores Navales y el Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México.

El tema adquirió especial relevancia derivado de la asistencia del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a la Cumbre sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, donde reafirmó el compromiso e interés por incrementar la participación de México, procurando el envío de un mayor número de Oficiales de Estado Mayor a las diferentes misiones donde estas operaciones se están desarrollando bajo el mando de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Las diferentes posturas de los participantes en el Seminario convergieron en la importancia de que México debe incrementar su interés y preparación del número de personal enviado a las diferentes zonas geográficas donde estas operaciones se encuentran desplegadas, como parte de su responsabilidad global, colocándolo así en una situación activa y favorable en la Geopolítica y Geoestrategia actuales y como parte de la Organización de las Naciones Unidas.

Cabe destacar que la participación de México en las OMP debe considerar el pleno respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, enfatizando el análisis de las lecciones aprendidas por aquellos países invitados al evento y que cuentan con mayor experiencia, misma que en este foro fue plenamente compartida con el auditorio por ponentes internacionales representantes de la ONU y de países como España, Francia, Canadá, Uruguay, Chile y Brasil.

Algunos de los beneficios para México de incrementar dicha participación redundarán no solo en el fortalecimiento de la relación de colaboración con los países amigos, al compartir conocimientos y experiencias con sus fuerzas armadas; sino además reposicionar a nuestro país en el Consejo de Seguridad de la ONU, incluso la creación de un Centro de Adiestramiento y Capacitación para el personal Naval y Militar que sea designado.

A nivel Institucional, la Secretaría de Marina - Armada de México, cumple y fortalece su compromiso adquirido en el Programa Sectorial de Marina 2013-2018, atendiendo a la meta número cinco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 “México con Responsabilidad Global”.

Es importante señalar que durante el Seminario quedó patente la estrecha coordinación entre las siguientes Secretarías de Estado: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de

Marina, manifestado por el trabajo del grupo interinstitucional que está definiendo los criterios de participación y la hoja de ruta a seguir. Lo anterior no hace sino reforzar que la decisión tomada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se confirme como una política de Estado.

Los participantes en el evento estuvieron representados por altos funcionarios de la ONU, de las Fuerzas Armadas Nacionales e Internacionales y de la Administración Pública Federal mexicana enfatizando el interés de sus respectivas instituciones en la participación activa de México en las OMP, resaltando lo oportuno de la realización del Seminario motivo de este libro, por lo que esperamos sea de interés y utilidad para sus lectores.

Almirante
Vidal Francisco Soberón Sanz
Secretario de Marina

LA ONU ANTE LOS NUEVOS RETOS PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD MUNDIALES

EMBAJADOR EDMOND AUGUSTE MULET LESIEUR

Es abogado por la Universidad Mariano Gálvez de Guatemala. En 1961, comenzó su carrera como periodista en el Diario de Centroamérica, también ha sido columnista en medios como en la revista Crónica y el diario el Periódico.

Fue diputado y presidente del Congreso de la República de Guatemala. Su participación política la realizó por medio del partido Unión del Centro Nacional. Siendo Embajador en Washington, promovió el movimiento de Resistencia Internacional Guatemalteca Organizada, que tenía como objetivo conformar un frente en el extranjero contra el golpe de Estado de Jorge Serrano Elías. Fue embajador de Guatemala ante la Unión Europea, el Reino de Bélgica y en el Ducado de Luxemburgo. Participó en el proceso de paz de Centroamérica, tanto en los Acuerdos de Esquipulas, como en las negociaciones de paz en Guatemala.

Fue jefe de MINUSTAH en 2006 y 2010, en Haití, donde apoyó durante el terremoto como parte de esta misión. Desde junio de 2011 es Subsecretario General Adjunto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.



Aunque el título de este ensayo se refiere a los retos que tiene la Organización de las Naciones Unidas, hay que recordar que esta organización la constituyen los pueblos de las Naciones Unidas, es la mandataria de la voluntad de los Estados miembros, y por eso digo que estos nuevos retos para la paz y seguridad mundiales son retos no sólo para la ONU, sino para todos nosotros.

Este encuentro se da desde hace casi 70 años, 24 de octubre de 1945, cuando poco después del conflicto más mortífero de la historia de la humanidad -la Segunda Guerra Mundial- donde 51 naciones decidieron establecer las Naciones Unidas, con la ambición y determinación -en las palabras de la Carta- “de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles”. (ONU, 1945)

El 70 aniversario de las Naciones Unidas es una oportunidad para mirar hacia atrás y analizar la historia de la organización, evaluar sus logros más duraderos e identificar las áreas en las cuales se deben multiplicar esfuerzos. En lo que respecta al mantenimiento de la paz, esta reflexión se cristalizó este año a través de una revisión de las Operaciones de Paz efectuada por un panel independiente, cuyas recomendaciones guiarán nuestras acciones futuras. Durante mi intervención expondré algunos de los hallazgos de este estudio.

En este sentido, foros como este, consagrados a analizar y debatir las estrategias de cooperación de Naciones Unidas, son muy valiosos, ya que nos permiten dar a conocer los diferentes procesos de reflexión e incorporar nuevas y diferentes visiones en su implementación.

Este seminario es doblemente oportuno puesto que se lleva a cabo pocas semanas después de la Cumbre del Mantenimiento de la Paz que encabezó el Presidente de los Estados Unidos, en Nueva York el 28 de septiembre de 2015. En dicho evento, México anunció su intención de aumentar su contribución a la misión en Haití, de enviar Oficiales a nuestra misión en el sur de Líbano y de crear un centro de entrenamiento para el mantenimiento de la paz. México se unió así a Chile, Colombia, El Salvador, Perú y Uruguay, naciones que también reafirmaron su compromiso y anunciaron nuevas contribuciones al mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

No puedo enfatizar suficientemente la importancia de la contribución de México al mantenimiento de la paz. Su participación en este esfuerzo colectivo para enfrentar desafíos de seguridad globales refuerza la credibilidad y la legitimidad de la acción de la ONU en el terreno. Además, el profesionalismo y la dedicación de las Fuerzas Armadas Mexicanas doran el blasón de los cascos azules en Haití y en el Sahara Occidental -donde actualmente participan los primeros Oficiales de Estado Mayor

mexicanos- y lo harán también en su futura participación en el Líbano. Permítanme, por lo tanto, rendir sincero homenaje a México por su reciente decisión de volver a contribuir con personal uniformado a esta tarea conjunta para mantener y restaurar la paz en el mundo.

A continuación se expondrá un cuadro general sobre el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y sus dimensiones, para después hablar del contexto cambiante en el cual las mismas operan. En este sentido, se abordará en particular la evolución de la naturaleza de las amenazas en materia de seguridad y de los diferentes tipos de conflictos a los cuales se debe responder. Para terminar se enumerarán algunos de los hallazgos de la reciente revisión de las operaciones de paz y explicaré cómo estos nos ofrecen claves para adaptarnos al actual clima internacional.

La exposición se basa en mi experiencia en el Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, donde trabajo. En mi propio país -Guatemala - hubo una misión de mantenimiento de la paz en la década de los noventa. Con la asistencia de Naciones Unidas y gracias al cambio en la política internacional que resultó del final de la Guerra Fría, Guatemala logró superar divisiones internas históricas. Recientemente serví como Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión de Mantenimiento de la Paz en Haití, donde las Naciones Unidas han estado asistiendo a ese país a superar sus amargas divisiones y a lograr algún nivel de estabilidad política. Actualmente, en el Secretariado en Nueva York asisto en la Dirección de las 16 Operaciones de Mantenimiento de la Paz actuales que cuentan con aproximadamente 125,000 elementos de personal uniformado y civiles desplegados en cuatro continentes, con un presupuesto anual de casi 9 mil millones de dólares.

A continuación se mostrarán algunas estadísticas sobre el mantenimiento de la paz; en los últimos 70 años hubo 71 Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, 16 de las cuales están activas hoy en día. Esas 71 Misiones de Mantenimiento de la Paz fueron creadas por el Consejo de Seguridad y clausuradas, en su mayor parte, cuando cumplieron el mandato que se les otorgó.

Las últimas misiones que fueron cerradas estaban en Burundi, en Sierra Leona y en Timor Oriental, y ahora estamos en el proceso de clausurar la misión en Costa de Marfil. 43 de 193 países del mundo han sido anfitriones de dichas operaciones, es decir, uno de cada cinco. 122 países contribuyen actualmente con personal uniformado y con equipos al mantenimiento de la paz, logrando así el despliegue de 105,000 elementos uniformados (militares y policías), 59 aviones de carga y de pasajeros, 167 helicópteros de ataque y utilitarios, siete barcos y 13,248 vehículos.

El costo financiero acumulado de estas 71 Operaciones de Mantenimiento de la Paz en 70 años representa sólo una fracción de lo

que el mundo gasta en defensa en un año. Es más, el presupuesto anual actual del mantenimiento de la paz no alcanzaría ni para la mitad del presupuesto anual para el aire acondicionado del Ejército de los Estados Unidos durante su intervención en Irak y Afganistán (20 mil millones de dólares). A pesar de su bajo costo relativo, el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas ha salvado millones de vidas y ha contribuido a hacer del mundo un lugar más seguro.

De manera general, el beneficio de la inversión en el mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos ha sido muy superior a sus costos financieros a pesar de existir algunos fracasos pasados como en Ruanda o en Bosnia. Una de las claves del éxito del mantenimiento de la paz de la ONU yace en los *partenariados*¹, para usar un galicismo, o sea las alianzas, la responsabilidad colectiva y la repartición de la carga sobre los cuales se ha construido el mantenimiento de la paz de lo que abordaré más adelante.

A pesar de los avances logrados en los últimos 70 años, muchos desafíos perduran, como lo hace notar el reporte del panel de revisión de las operaciones de paz. La contribución de México se da en un momento en el cual las operaciones de la paz se encuentran bajo presión para ejecutar mandatos cada vez más diversos en contextos políticos extremadamente frágiles, con amenazas de seguridad en plena evolución, y con restricciones financieras y desafíos logísticos importantes. Según el reporte del panel de operaciones de paz, los conflictos armados son hoy mucho más complejos, con redes intrincadas que dan forma a la violencia a niveles local, nacional, regional y global. Ante un cuadro tan desafiante, las soluciones que debemos proponer deben ser en esencia políticas y tener al centro de sus objetivos a la gente a la cual servimos.

Consecuentemente, la necesidad de proteger a los civiles es más reconocida que nunca. Ocho de las actuales 16 Operaciones de Mantenimiento de la Paz y 96 por ciento de nuestras tropas tienen el mandato de proteger a civiles (lo que en inglés se llama Protection of Civilians –POC), que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física. Estos mandatos del Consejo de Seguridad contemplan la posibilidad del uso de la fuerza, si es necesario, a un nivel táctico. Aunque el debate entre los Estados miembros sobre la definición del concepto de protección y las condiciones para el uso de la fuerza continúa, el principio en sí es aceptado hoy más que nunca.

Como acabo de mencionarlo, en los últimos 70 años la naturaleza de los conflictos ha evolucionado y la respuesta de la comunidad internacional se ha tenido que adaptar a estos cambios.

¹ Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura, UNESCO el *partenariado* puede entenderse como la relación en la que al menos dos partes se ponen de acuerdo para trabajar en un proyecto común (2015). Esta cooperación se puede dar entre sectores públicos, privados y/o asociados.

Al principio de la existencia de la ONU, durante la Guerra Fría, los conflictos eran predominantemente interestatales, es decir, que las partes del conflicto interestatal eran dos o más Estados. La respuesta de la comunidad internacional consistía en alentar a las partes a cesar las hostilidades y asistirles en encontrar soluciones durables para sus disputas. En algunos casos, se establecieron Operaciones de Mantenimiento de la Paz para monitorear el cese de hostilidades o ceses del fuego, y asistir a las partes a crear confianza mientras se buscaban soluciones durables a las diferencias políticas. Este fue el caso por ejemplo en el Medio Oriente, donde misiones como UNIFIL en el sur del Líbano, UNTSO en Jerusalén y UNDOF en los Altos del Golán, aún están activas y continúan jugando un rol clave en el mantenimiento del *statu quo*, o en Chipre, donde después de 52 años de conflicto congelado bajo la mirada de la misión de Naciones Unidas, UNFICYP, las dos partes finalmente acordaron reanudar negociaciones y esperamos ver un acuerdo de paz en unos meses. Otro ejemplo de una misión tradicional de Mantenimiento de la Paz es MINURSO, en el Sahara Occidental, donde nuestro mandato y trabajo contribuyen a prevenir una confrontación abierta entre las partes.

Posteriormente, en la década de los ochenta y los noventa, los conflictos adquirieron un carácter intraestatal, es decir, que ocurrían cada vez más al interior de un Estado. Los Estados fallidos o sus gobiernos eran confrontados por grupos armados con varias reivindicaciones, en algunos casos legítimas y en otros no. Subversiones, movimientos rebeldes, grupos guerrilleros, grupos armados interesados en el control de recursos naturales o con reivindicaciones locales étnicas, religiosas o ideológicas. Algunas de las rebeliones eran movimientos estructurados, con un liderazgo único y objetivos políticos fácilmente identificables, mientras que otros eran fragmentados y basados en alianzas cambiantes de grupos más pequeños con demandas poco claras o inexistentes.

La respuesta de la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas se adaptó al nuevo contexto. Ya no se trataba de monitorear el cese de hostilidades entre dos Estados, sino de restaurar la paz dentro de un solo Estado y de ayudar a consolidar la misma a través de sus instituciones políticas. Así, las misiones de mantenimiento de la paz asumieron tareas de construcción y reforzamiento de instituciones del Estado como el apoyo electoral, reforzamiento de capacidades del Estado de derecho, reforma del sector de seguridad, el monitoreo de los derechos humanos, programas de desarme, desmovilización y reintegración -DDR- y muchas otras.

Estas misiones que llamamos multidimensionales asumen, a la vez, tareas tradicionales como el monitoreo del cese al fuego, y tareas de más largo aliento que apuntan también a prevenir la reincidencia de los conflictos. Algunas de estas misiones, en particular aquéllas que se apoyaban sobre un aparato estatal relativamente sólido, han ejecutado con relativo éxito su mandato, como es el

caso de nuestra misión en Costa de Marfil. En otros casos, cuando el Estado es muy débil y está carcomido por la corrupción, como es el caso en República Democrática del Congo, en Liberia, y en Haití, nuestros esfuerzos para crear o aumentar las capacidades del Estado no siempre dan resultado. Estos casos ilustran que sin una voluntad política de las partes en conflicto o del Estado anfitrión, no puede haber un real progreso hacia una paz durable.

Finalmente, hoy, los conflictos han adquirido un carácter transestatal. Las amenazas transestatales exacerbaban y, a veces, provocan los conflictos internos. Estas amenazas trascienden los Estados individuales y presentan desafíos a algunas subregiones y en algunos casos a regiones enteras. El crimen organizado contribuye, por citar un ejemplo, a aumentar los niveles de inseguridad en México y Centroamérica y en casos como Haití impacta la estabilidad política del país. Las organizaciones extremistas como Al Shabab, Aqim, Boko Haram, Al Qaeda o el Estado Islámico, operan a través de las fronteras y regiones, amenazando varios Estados simultáneamente.

El caso de Mali ilustra la complejidad de los conflictos contemporáneos y su carácter transestatal. Las históricas divisiones internas entre el Norte y el Sur son vectores de inestabilidad política. Los problemas de gobernabilidad, como es la corrupción exacerbada por el narcotráfico en la región, han fragilizado el Estado y han erosionado su legitimidad. Las redes extremistas, que ya estaban presentes en la región pero fueron apuntaladas por el colapso del Estado en Libia y la subsecuente proliferación de armas en la región, también han contribuido a esta explosiva mezcla. Todos estos factores facilitaron la ocupación del Norte de Mali por diversos grupos extremistas y actualmente dificultan la consolidación de una paz duradera en el país.

Estos desafíos no están circunscritos a Mali ni a la región del Sahel. Las drogas producidas y comercializadas por Latinoamérica transitan por África del Oeste y el Sahel hacia Europa. El narcotráfico, como bien sabemos, no tiene ideología y su única motivación es la ganancia. Por lo tanto, los narcotraficantes trabajan indistintamente con gobiernos o con rebeldes y con quien sea necesario, incluyendo terroristas. En muchos casos, cuando el crimen organizado se mezcla con organizaciones terroristas, es imposible distinguir entre el terrorista y el narcotraficante.

En efecto, el extremismo y el radicalismo violento, tiene tendencia a operar de manera similar, trasciende fronteras, se mueve y adapta rápidamente a las nuevas circunstancias. Contrariamente al narcotráfico; sin embargo, no es motivado por la ganancia sino por ideología religiosa. El extremismo se implanta en lugares en los cuales el gobierno es débil, carece de legitimidad y donde el sentimiento de exclusión política y económica es muy fuerte. La respuesta no puede ser únicamente local y no puede ser limitada a operaciones de seguridad.

El narcotráfico, el extremismo violento y la inestabilidad se alimentan mutuamente. Los narcotraficantes operan a través de regiones enteras, penetran el Estado y los aparatos de seguridad, asimismo cruzan las fronteras a voluntad cuando aumenta el control en un país, mueven sus operaciones al siguiente. Se mueven rápidamente con la eficiencia de empresas comerciales privadas que operan regional o globalmente.

Enfrentar al extremismo violento y al narcotráfico requiere respuestas coordinadas a través de las regiones. Respuestas que no pueden limitarse a cuestiones de seguridad. Para ser eficaces requieren llegar a las raíces del problema que yacen en problemas políticos y económicos.

Finalmente, una mención de otra amenaza transnacional: la piratería. Actualmente, existe una fuerza conjunta marítima internacional anti-piratería en las costas de Somalia. Este esfuerzo colectivo produjo excelentes resultados. La piratería también es una amenaza en el Golfo de Guinea, así como en el estrecho de Malaca.

Estos nuevos retos, entre otros el carácter cambiante de los conflictos, nos obligan a adaptarnos para proporcionar una respuesta eficaz, esta fue una de las principales motivaciones del panel de operaciones de paz, y es en este sentido que van sus recomendaciones. Entre estas recomendaciones, quisiera exponer tres puntos clave que nos permitirán ayudar a alcanzar nuestros objetivos de crear una paz duradera en algunas partes del planeta:

- 1.- Mejorar la coherencia y la integración de nuestras respuestas.
- 2.- Desarrollar nuestras capacidades institucionales.
- 3.- Enfatizar la naturaleza política de nuestros esfuerzos.

En primer lugar, debemos esforzarnos por responder de manera integrada, coherente y secuencial a los desafíos previamente expuestos que presentan los conflictos contemporáneos. En este sentido, hay que subrayar la importancia de los partenariados (o las alianzas) con las organizaciones regionales e instituciones financieras. Asimismo, es importante continuar reforzando la coordinación y la comunicación con Estados miembros y el Consejo de Seguridad, para tener una visión coherente de nuestros objetivos y de la manera de alcanzarlos.

Debemos trabajar de cerca con las organizaciones regionales y subregionales, cuyo rol en la resolución de conflictos es cada vez más importante, como veremos a continuación. Nuestro éxito dependerá en gran parte de nuestra capacidad para aprovechar nuestras ventajas comparativas para enfrentar los retos de manera más eficaz.

Los Estados miembros han optado por la integración regional para responder a los desafíos de un mundo globalizado. La integración regional trasciende cada vez más los temas económicos y comerciales y alcanza a los temas de seguridad. En África, la Unión Africana y las organizaciones

sub-regionales, son cada vez más activas en la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz. La Unión Africana tiene la ambición de crear fuerzas de mantenimiento de la paz de reserva (stand-by) que puedan responder rápidamente a los retos de seguridad. En Europa, la OTAN, la Unión Europea, la OSCE y otras organizaciones regionales están cada vez más implicadas en temas de seguridad. En Asia, la Asociación de las Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), ha estado buscando un rol más importante en cuestiones securitarias y tiene la ambición de crear una fuerza conjunta de mantenimiento de la paz.

En las Américas, la Organización de Estados Americanos y la UNASUR han estado promoviendo políticas y valores para mantener la estabilidad política en la región; asimismo, y a pesar de la reducción en nuestra única misión en el continente, la MINUSTAH, los países de América Latina han reafirmado su compromiso con el mantenimiento de la paz, y han optado por contribuir más allá de la región, transformándose así en contribuyentes globales. En efecto nuestra región tiene mucho que ofrecer al resto del mundo en términos de experiencia, recursos humanos y equipos.

América Latina ha recurrido regularmente a la resolución pacífica de conflictos, sus fuerzas armadas tienen un alto nivel de profesionalismo y juegan de manera general un rol positivo en la preservación de las democracias latinoamericanas desde los años ochenta. Además es una región pacífica, cuyo último conflicto armado, el colombiano, está en vías de resolución. En este mundo globalizado, un conflicto en el otro lado del mundo tiene efectos y consecuencias para todos. Un ejemplo trágico es cómo la guerra civil en Siria ha generado refugiados que ya están llegando a nuestras fronteras.

Retomando las claves de reflexión, en segundo lugar, después de mejorar la coherencia y la integración de nuestras respuestas, nuestros esfuerzos para reforzar instituciones y capacidades deben apuntar a construir instituciones inclusivas y representativas de su propia gente y de sus aspiraciones. Sabemos que las instituciones, sean estas estructuras formales del Estado o mecanismos informales, juegan un rol clave en mediar y manejar las disputas sociales de manera pacífica.

También sabemos que los esfuerzos de construcción de capacidades e instituciones, especialmente en las situaciones de post-conflicto, son críticas para restaurar la relación entre el Estado y la sociedad, creando así comunidades más resistentes y previniendo una eventual reincidencia del conflicto. Sin embargo, en muchos casos, los actores internacionales asisten en el reforzamiento de instituciones, utilizando fórmulas que ignoran factores domésticos esenciales y, en algunos casos, crean o apoyan instituciones que son susceptibles a la corrupción o están bajo el control de élites en detrimento de una mayoría.

Para superar este problema, los esfuerzos de construcción de capacidades e instituciones deben apuntar a crear instituciones que reflejen las preocupaciones, ambiciones y necesidades específicas de la gente. Para hacerlo, debemos trabajar más cercanamente con las personas a las que servimos y, con base en su visión, adaptar nuestras acciones. Como actores internacionales, apoyando comunidades que salen de conflictos armados, debemos tener en cuenta los aspectos políticos de la construcción institucional para lograr el efecto deseado, es decir, apoyar instituciones que sean útiles para las poblaciones.

En tercer y último lugar, deseo referirme al objetivo político que perseguimos en los países en los cuales hemos sido desplegados. Por definición, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz son elementos transitorios que apuntan a ayudar a las sociedades a superar las consecuencias de los conflictos armados para crear las condiciones de una paz y desarrollo duradera. Como entidades temporales debemos saber cuándo partir; sin embargo, siendo un instrumento esencialmente político es importante enfatizar que ninguno de nuestros esfuerzos será eficaz sin un sólido progreso político hacia la paz en los países en los cuales trabajamos.

Permítanme concluir citando al Secretario General Ban Ki-moon :

*“Todos somos responsables por lo que hacemos y cómo lo hacemos.
Y somos responsables ante todo, ante los pueblos que servimos”.*

Nuestra convicción en el Departamento de Mantenimiento de la Paz resuena con particular fuerza en el 70 aniversario de las Naciones Unidas, y es que la paz más cara es mil veces mejor que la más barata de las guerras.

LA EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO

CORONEL DIPLOMADO DE ESTADO MAYOR
DEL EJÉRCITO DE ESPAÑA (RET.)
JESÚS DE MIGUEL

Se encuentra actualmente en México desarrollando trabajos como analista e investigador en Defensa y Seguridad Nacional, en el Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, formando parte también del Equipo de Asesores del Alto Mando de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Durante más de treinta y cinco años de servicio ha compaginado destinos de Estado Mayor, con los de mando de unidad y los de investigación y docencia, destacando los de Jefe de la Sección de Planes Estratégicos del Estado Mayor Conjunto, de Jefe de Estado Mayor del Mando de Operaciones Especiales, Jefe del Regimiento de Infantería Mecanizada Saboya y Director del Departamento de Estrategia y Organización de la Escuela de Guerra del Ejército. Recientemente, entre julio de 2011 y julio de 2014 fue Agregado de Defensa de la Embajada de España en México.

Entre su formación académica destaca su diplomatura en Estado Mayor, ha cursado estudios de Seguridad y Defensa por la Universidad Complutense de Madrid y de Estudios Estratégicos por la Universidad de Granada, España, además de diversos cursos en centros de la OTAN.

Es autor de trabajos y artículos publicados en revistas profesionales, además de haber dirigido y formado parte de grupos de trabajo para el desarrollo de la Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas Españolas, Doctrina de Operaciones Especiales o de planeamiento conjunto, entre otros.

Cuenta con amplia experiencia internacional como consecuencia de su participación en diversas reuniones de planeamiento y generación de fuerzas en la OTAN, participación en seminarios y grupos de trabajo, y por su participación en operaciones en Bosnia, Irak, Líbano y Afganistán; habiendo ocupado en esta última el puesto de Jefe de Estado Mayor del Mando Regional Oeste de ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad por sus siglas en inglés).

Cuenta con varias condecoraciones militares y navales de España, México Italia, Naciones Unidas y de la OTAN; así como la encomienda de número al mérito civil, que concede el Ministerio de Asuntos Exteriores de España.



INTRODUCCIÓN

No tendría mucho sentido hablar de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas sin hacer una breve reflexión sobre la naturaleza y evolución del conflicto armado. Desde el año 1948 en el que la Organización de las Naciones Unidas desplegó su primera misión de mantenimiento de la paz, hasta la fecha, son muchos los cambios que se han producido en el escenario internacional, de modo muy particular en los riesgos y amenazas a la paz y seguridad mundiales. Hasta el punto que desde diversos sectores se reclama cada vez con mayor fuerza la necesidad de acometer cambios estructurales, doctrinales y operativos en diversas instancias de la Organización, como se pone de manifiesto en el Informe Ramos-Horta presentado en la 70 Asamblea General, y en el que se abordan de forma pormenorizada los cambios que deben ser acometidos para una mayor eficacia de las operaciones de paz.

Antes de continuar con esta aproximación al conflicto, considero pertinente hacer una breve reflexión sobre la guerra. A pesar de ser una palabra que tratamos de desterrar de nuestro vocabulario, esta sigue siendo vigente y define perfectamente lo que en ocasiones nos esforzamos en enunciar a base de eufemismos, como es el caso del conflicto, enfrentamiento, lucha o crisis.

Desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales, guerra y paz puede ser considerado un continuo entre estos dos estados. Por otra parte, la guerra fue considerada hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial, un proceso, situación o condición contemplado en el Derecho Internacional Público, como un medio al que pueden recurrir los Estados para resolver sus controversias o alcanzar sus aspiraciones, normalmente mediante una declaración formal. Además, el conflicto armado entre Estados es cada vez más excepcional, mientras que los grupos armados no gubernamentales son con mayor frecuencia partes en conflicto. No se puede considerar una guerra declarada entre un Estado y este tipo de grupos armados, por cuanto, al amparo del Derecho Internacional se requiere que para que aquella exista como tal medie una declaración formal de guerra, y ésta no cabe si no es entre Estados. En consecuencia parece más apropiado doctrinalmente referirnos a conflictos armados cuando no se trate de enfrentamientos armados entre Estados.

Así, para no entrar en conceptos que exceden del ámbito de este trabajo, consideraremos conflicto armado y guerra como conceptos similares. Pero qué entendemos por guerra: La guerra es un acto político, es un acto de voluntad y es un acto de violencia.

Es un **acto político**, pues la decisión del empleo de las Fuerzas Armadas corresponde al nivel político, definiendo para ello la finalidad a alcanzar, el modo cómo debe ser alcanzada y los medios que se precisan poner en juego.

La guerra como **choque de voluntades**, es un acto de fuerza destinado a imponer al adversario nuestro propósito; para lo cual, resulta absolutamente preciso el compromiso y la pasión de la sociedad. Sin este apoyo bastaría una simple derrota militar para quebrar la voluntad de lucha, como sería el caso de las guerras iniciadas por gobiernos autócratas. Mientras en el caso contrario, sería precisamente doblegar la voluntad de la población el verdadero centro de gravedad, más allá de la simple derrota militar.

La **guerra es violencia**, y es que cuando nos referimos a la guerra, ésta lleva implícito el uso de la fuerza, a diferencia de situaciones de crisis o conflictos en los que el mando político agota el uso de otros medios como son los diplomáticos, de inteligencia, económicos o la propia disuasión militar.

Clausewitz en su famosa obra “De la Guerra” definió lo que se conoce como “*trinidad*”, o lo que es lo mismo la conexión de tres elementos: **la razón**, identificada en la élite política que dirige la guerra; **la voluntad de luchar y vencer** -valor y competencia- atribuible a las fuerzas armadas; y **la pasión y emoción** que corresponde al pueblo. Elementos que deben ser considerados en toda reflexión sobre la guerra o el conflicto armado.

Refiriéndonos a nuestra sociedad occidental, mientras que los dos primeros elementos -razón y voluntad- no pareciera que puedan ser cuestionados, ya que la decisión o la razón de utilizar la fuerza recae en gobiernos democráticos, sujetos por otra parte a unos mecanismos de control internacional y nacional, y además que aquella es aplicada por unas fuerzas armadas altamente preparadas y sustentadas en unas fuertes convicciones morales. Sin embargo, no parece que suceda lo mismo con el tercero de los elementos trinitarios -la población- siendo actualmente el que posiblemente más condicione la convergencia enunciada por el estratega prusiano.

Como sostienen algunos autores, la sociedad del siglo XXI, a la que podríamos denominar estacionaria por cuanto que ha dejado el impulso reformista que caracterizó la segunda mitad del pasado siglo, se encuentra inmersa en una profunda crisis que va más allá de lo puramente económico, crisis que alcanza lo social, poniendo en entredicho incluso nuestro tradicional sistema de valores.

¿Cuál es la razón de esta reflexión y que daría margen para un amplio debate? El motivo no es otro que el conflicto, en su vertiente más genérica, es una expresión de las relaciones sociales, y por ende marcada por la situación social que corresponde a cada época y cada lugar, y si hemos de hablar de conflicto, y en particular del conflicto armado -de guerra- habrá que analizar primero cómo es el entorno social que vivimos.

Nuestra sociedad se encuentra, como decía, en una profunda crisis de valores, sin una referencia que marque su rumbo; se encuentra a la deriva; es cortoplacista, quiere resultados inmediatos, se está perdiendo la cultura del esfuerzo, pero además es una sociedad que presenta notables

contradicciones: exige cada vez mayor seguridad pero cuestiona el papel de las fuerzas armadas, y de un modo muy particular los gastos de defensa; se indigna ante el sufrimiento humano pero no apoya el esfuerzo económico necesario para mitigar las profundas diferencias sociales, prefiere las limosnas que las inversiones que apuntalen el desarrollo de los pueblos.

En estas condiciones ¿cómo enfrentar las amenazas a la paz y seguridad si nuestra sociedad ha perdido la pasión y no está dispuesta a afrontar el esfuerzo que ello supone? Algo que los creadores de estrategias tienen que solucionar porque el enemigo al que nos enfrentamos conoce nuestras debilidades, las aprovecha para compensar sus desventajas tecnológicas y se apoya en el beneficio estratégico que le supone no estar sujeto a limitaciones, morales, políticas, jurídicas ni de ninguna otra índole. Un adversario para el que el tiempo juega a su favor, para el que tiene un significado diferente a nuestro mundo cortoplacista que no admite esfuerzos prolongados y con altos costos¹. Un oponente para el que las bajas no tienen la misma sensibilidad que para nuestra sociedad.

LA EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

Para entender el actual escenario del conflicto considero oportuno hacer (aunque sea) de un modo somero un análisis sobre cómo ha ido evolucionando a través de la historia, y particularmente en las últimas décadas.

El modo como se han librado las guerras ha variado a lo largo de la historia. Estos cambios no han sido lineales, sino que en algunos momentos por diversos procesos o determinadas coyunturas han constituido auténticas revoluciones militares. Estos procesos se ven influenciados por una serie de factores que van más allá de lo puramente militar, y entre ellos cabría citar la incorporación de nuevas tecnologías, aspectos sociológicos o ideológicos o reformas en el ámbito organizativo y doctrinal.

El problema radica en saber cómo, cuándo y dónde se producen estos cambios, y aunque no existe una respuesta genérica, sino que esta hay que buscarla analizando cada momento histórico y considerando las fuerzas armadas de cada Estado, sí existen unos factores determinantes tanto de carácter externo como interno.

Entre los primeros cabría citar la aparición de nuevos riesgos y amenazas que dan lugar a una revisión de las capacidades propias y que, en el caso de que la autoevaluación no resultara satisfactoria sería preciso intensificar los esfuerzos para resolver la brecha tecnológica detectada.

1 Véase como ejemplo la guerra de Afganistán, después del esfuerzo realizado hace unos días la insurgencia talibán realizó una ofensiva ocupando la ciudad de Kunduz. La estrategia de salida se definió por criterios políticos de urgencia por la presión social.

Entre los factores internos se podrían mencionar los derivados del déficit en la capacidad militar propia, que limita no solo la capacidad potencial de combate sino de la propia disuasión. O bien la propia presión institucional por la que un Estado pudiera decidir aplicar su pretendida superioridad tecnológica para cambiar su relación de poder en el sistema internacional o regional.

Hoy nadie cuestiona la necesidad de aplicar un enfoque integral en la resolución de un conflicto; es decir, abordarlo tomando en consideración los temas políticos, militares, ideológicos, sociológicos o económicos. Olvidarnos de esta visión multidimensional de una crisis y seguir manteniendo que la superioridad tecnológica es el factor decisivo para resolverla de un modo exitoso, constituye un profundo error. Prueba de ello fue la ofensiva lanzada por Estados Unidos en Irak en 2003, que si bien la superioridad de sus fuerzas armadas fue suficiente para derrotar al mermado Ejército Iraquí, no le permitió alcanzar el control efectivo del país, y con ello el éxito estratégico. Más recientemente en el infierno afgano, donde no se empezaron a alcanzar los objetivos pretendidos para la estabilización y reconstrucción hasta el año 2010, cuando el general Mc Chrystal cambió radicalmente la estrategia utilizada en el teatro hasta entonces para aplicar un enfoque integral a las operaciones.

Clidfford Rogers, profesor de historia en la Academia Militar de West Point, continuador de las teorías sobre la revolución de los asuntos militares de otros autores como Michael Roberts o Adrew Marshall, es el primero en relacionar éstos con los cambios sociales. Define una revolución militar como un cambio de época en la naturaleza de la guerra, con consecuencias que se extienden a las estructuras sociales y al modo en que los Estados ponderan, adquieren y emplean el poder. Así al añadir esta dimensión político social al enfoque de la guerra estamos introduciendo lo que algunos autores denominan Revolución Socio Militar. De acuerdo con este enfoque se podría afirmar que no siempre ganan las guerras las fuerzas armadas dotadas de la mejor tecnología, ni siquiera parece que los avances en el terreno conceptual conduzcan a la inevitable superioridad de quien más innova en materia doctrinal y organizativa.

Desde esta perspectiva podríamos establecer cinco revoluciones socio-militares y que de alguna manera han dado origen a diferentes modelos de guerra e incluso a una reconfiguración del sistema internacional: desde la concepción del Estado Moderno, tras la Paz de Westfalia, siguiendo por la Revolución Francesa y posterior Revolución Industrial que abre paso a la Primera Guerra Mundial y su corolario materializado en la segunda gran guerra, para llegar a un nuevo orden mundial en la Guerra Fría, mismo que desaparece tras la caída del Muro de Berlín, y definirse posteriormente una nueva concepción de la seguridad mundial tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Centrándonos en las dos últimas revoluciones socio-militares citadas veremos que éstas son las que van a conformar la naturaleza de los actuales conflictos armados.

LA REVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS MILITARES LAS GUERRAS DE TERCERA GENERACIÓN

Como en épocas anteriores una vez más un acontecimiento de ámbito mundial va a influir en el sistema internacional. La caída del Muro de Berlín trae, como una de sus primeras manifestaciones, la esperanza de que se abra una nueva época marcada por la ausencia de las guerras en sus distintas acepciones, una especie de paz perpetua del ideario **kantiano**.

El orden mundial que aparece con el desmoronamiento de una de las dos potencias, podría llevarnos a pensar que vendría marcado por la unipolaridad, pero nada más lejos de la realidad, como el devenir de los años demostraría. En palabras de Huntington, se trataba de un **orden unimultipolar**, en el que junto a la gran potencia hegemónica, aparecen una serie de potencias regionales de diferente nivel de poder o influencia, y junto a ellas crecen de manera exponencial las empresas y corporaciones con una cada vez mayor capacidad de influencia. Además, la tradicional fractura este-oeste de la Guerra Fría deja paso a una nueva **fractura norte-sur**.

Se consolida el fenómeno de la **globalización**, caracterizado por las **interconexiones políticas, económicas, culturales y militares a escala global**. Causa y efecto de este fenómeno es la capacidad de influir de los medios de comunicación social, convirtiéndose en importantes elementos de presión en todos los ámbitos de decisión.

En el campo de la seguridad, se diluyen las amenazas, mientras se multiplican los **riesgos de naturaleza variable**; las **crisis adquieren una mayor complejidad** y su resolución precisa la concurrencia, además de las capacidades militares, de esfuerzos en los campos político, económico, cultural o medioambiental.

En este entorno se desarrollan las **guerras de tercera generación**, destacando como aspectos diferenciadores, la **asimetría**, la **superioridad tecnológica** y la cesión del carácter nacional en beneficio de la **seguridad colectiva**, apoyado en las diferentes organizaciones de seguridad y defensa.

En este nuevo escenario de la violencia, los ejércitos tecnológicamente superiores, con una extraordinaria capacidad de proyección y poder de destrucción, mantienen la ventaja de alcanzar efectos decisivos con cierta facilidad, pero muestran sus **carencias en las fases de estabilización más prolongadas**.

LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA LAS GUERRAS DE CUARTA GENERACIÓN

El inestable sistema internacional descrito en el apartado anterior vive su punto culminante con los atentados del 11-S de 2001, que provocan la percepción de que algo ha cambiado, que si bien los riesgos y amenazas que habían sido ya definidos en la década anterior siguen siendo vigentes (Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 por ejemplo), no así los medios y alcance de aquellos que cambian significativamente. Por otro lado, los conflictos de Irak y Afganistán han puesto de manifiesto la incapacidad de la superpotencia militar estadounidense y de sus aliados para su resolución.

En el inicio de la segunda década del nuevo siglo nos encontramos en lo que se puede denominar un *mundo multipolar desequilibrado*.²

En la **agenda de la seguridad**, además del desarrollo de las **operaciones en red** (Net Centric Operations), aparece una nueva **dimensión, más compleja todavía si cabe del conflicto, el ciberespacio** en el que también es necesario alcanzar la superioridad. El escenario del conflicto que se dibuja al inicio de este nuevo siglo es el de **ejércitos supranacionales con una gran superioridad tecnológica pero con mayores limitaciones legales y sociales para el empleo de la fuerza**, que contrastan con las que poseen los adversarios o potenciales adversarios, pertenecientes a unas culturas radicalmente opuestas a los valores de libertad en los que han crecido nuestras sociedades, que, aún siendo tecnológicamente muy inferiores, disponen de la capacidad de explotar esas tecnologías para alcanzar los efectos deseados sin ningún tipo de restricción moral o social³. **Esta nueva tipología de las guerras del caos es lo que se conoce como guerras de cuarta generación.**

LAS GUERRAS DEL SIGLO XXI

¿Estamos ante una nueva revolución de los asuntos militares? Si consideramos, como he venido sosteniendo desde el inicio de esta ponencia, que los cambios sociales y los militares están íntimamente vinculados y cuando bien éstos o aquellos alcanzan el umbral de poner en cuestión el propio sistema internacional, se podría afirmar que efectivamente nos encontramos ante una nueva revolución socio militar, la cual tendría precisamente su origen en el 11-S, revolución que se fundamenta en esta

2 Este desequilibrio se produce en parte por la desconexión entre geopolítica y geoeconomía, de hecho, mientras Estados Unidos sigue siendo la primera potencia geopolítica y sobre todo militar, ya no lo es tanto en el campo económico.

3 En este complejo entorno de seguridad surgen lo que se conoce como Estrategias de Cooperación, orientadas a la prevención del conflicto, favoreciendo un entorno de confianza y contribuyendo a las reformas del sector de seguridad.

ocasión, no en el desarrollo tecnológico, sino en sus otros dos componentes -organización y doctrina- como **consecuencia de la naturaleza de las amenazas emergentes y su acceso a las nuevas tecnologías, unido a los profundos cambios sociológicos producidos en las últimas décadas.**

El inicio de este siglo, desde una perspectiva social ha sido marcado por no pocos acontecimientos que cuestionan la vigencia de nuestro modelo occidental. **La inclusión de la población en la agenda política** a través de las redes sociales, entre otras consecuencias contribuye a cuestionar la vigencia del modelo de partidos políticos en el que se sustentan nuestras democracias e introduce un **factor de dificultad en los procesos de toma de decisiones.** **La razón**, uno de los vértices de la trinidad de Clausewitz.

La **crisis económica** que ha afectado y afecta a los países que han sido el paradigma del “estado del bienestar”, los cuales se muestran incapaces de responder a las necesidades que de una manera creciente les plantean sus sociedades, las que se resisten a seguir utilizando sus recursos económicos en conflictos que se identifican como lejanos y que supuestamente poco o nada tienen que ver con sus intereses. Si en su momento la población estadounidense, y sus aliados, cerraron filas en el apoyo sin condiciones a la intervención en las guerras de Afganistán e Irak, ahora pasado el momento de shock tras el terrible ataque del 11-S, no parece tener la misma voluntad que en su momento demostró. **La pasión o emoción**, de la concepción trinitaria de la guerra que el militar prusiano vinculaba con la población, se quiebra.

La reconfiguración del propio sistema internacional en el que concurren cada vez más actores y centrándonos en la paz y seguridad mundiales, su principal referente -la **Organización de las Naciones Unidas**- precisa acometer profundas reformas para seguir liderando los difíciles procesos de paz en escenarios cada vez más complejos y que requieren un **mayor compromiso de la comunidad internacional.** Pero además, algunas de las crisis de las últimas décadas han creado controversia en torno a dos de los principios básicos de la Carta, como son el de **Legítima Defensa** y el de **Responsabilidad de Proteger.**

Nos encontramos ante un nuevo paradigma en el panorama estratégico internacional, en el que la **incertidumbre**, que es una de las principales características del mundo globalizado tiene cada vez una mayor influencia en el conflicto.

Conflictos como los de los Balcanes, Chechenia, Afganistán, Irak, Líbano o el que está librando el IS⁴ en Siria e Irak son considerados novedosos tanto por los actores implicados como por los medios utilizados, las tácticas empleadas, los escenarios elegidos, los multiplicadores utilizados (información de fuentes abiertas de redes sociales, comunicaciones avanzadas, internet) o las fuentes de financiación (colaboración con el crimen

4 Estado Islámico por sus siglas en inglés.

organizado). Estas guerras han demostrado entre otras muchas cosas que requieren una gran comprensión del entorno socio político.

No se puede obviar al **Yihadismo** al abordar la tipología del conflicto en los albores del presente siglo, pues si bien su concurrencia como actor en diversas crisis es muy anterior (recuerden las intifadas palestinas), es precisamente con el surgimiento de Al Qaeda en la agenda de seguridad y especialmente tras los atentados del 11-S, cuando la amenaza del terrorismo salafista ha tomado una dimensión nunca antes imaginada.

Si bien el núcleo central de Al Qaeda ha perdido buena parte de su capacidad de mando y control, actualmente prácticamente confinado a las FATA⁵, han surgido a su alrededor una suerte de franquicias que de alguna manera se han adueñado de conflictos locales al transformar los parámetros de éstos en parámetros yihadistas. Un ejemplo reciente lo tenemos en el conflicto sirio que surgió como un movimiento revolucionario/insurgente para derrocar el régimen totalitario del presidente Asad, el Estado Islámico lo ha ido convirtiendo en una lucha yihadista, extendiéndolo al vecino Irak.

Como muestra de lo anteriormente dicho, la presencia de Al Qaeda y sus filiales ha pasado de 8 teatros de operaciones en 2008 a 16 en la actualidad. Unos, continuación de procesos anteriores, algunos nuevos, otros fruto de un resurgir, otros de la expansión, el resultado es que Al Qaeda, filiales y grupos afines se encuentran en el sur de Asia, sudeste asiático, Afganistán-Paquistán, Argelia, Indonesia, Iraq, Líbano, Libia, Mali, Mauritania, Níger-Nigeria, Filipinas, Somalia, Sudán, Siria, Túnez y Yemen.

Si la expansión del yihadismo lo relacionamos con lo que el Presidente Bush denominó guerra global contra el terrorismo, sentando así las bases para concebir un “*campo de batalla global*”⁶, nos encontramos con un conflicto que podríamos denominar *transnacional*⁷ -que desborda las fronteras de los Estados- pretendiendo justificar de ese modo los ataques selectivos fundamentados en una interpretación del precepto de “legítima defensa”, no carente de polémica, al introducir el concepto de guerra preventiva.

Hasta aquí he descrito el entorno social, el escenario de seguridad y aunque de manera muy somera, el propio sistema internacional, que está modificando tanto la relación de poder como su propio centro de gravedad. Queda por analizar si los nuevos conflictos también están sujetos a ese cambio profundo que podríamos elevarlo a la categoría de revolución de los asuntos militares.

5 Áreas Tribales Federalmente Administradas, región fronteriza entre Paquistán y Afganistán.

6 “Nuestra guerra contra el terrorismo será mucho más amplia que los campos de batalla y cabezas de playa del pasado. Esta guerra se librará allí, donde los terroristas se escondan, se muevan o elaboren planes” (discurso del Presidente Bush transmitido al país el 29 de septiembre de 2011).

7 Transnacionalismo, como visión típica occidental del mundo en el modelo liberal, cuestiona el sistema de Estados como estructura del sistema internacional, incorporando nuevos actores, de manera que el Estado pierde su carácter de actor exclusivo, para entrar en competencia con otros.

El enfrentamiento armado entre las Fuerzas de Defensa de Israel (IDF) y Hezbollah en 2006 llamaron la atención de los expertos por cuanto podrían introducir cambios profundos en los tres aspectos que conforman una RMA: tecnología, organización y doctrina. Dejando de lado el primero, el modo que Hezbollah enfrentó a las poderosas fuerzas armadas israelíes supone cambios profundos en el modo de conducir la guerra, combinando bajo una unidad de mando, acciones propias de la guerra irregular, incluidos los ataques terroristas, con otros convencionales, empleando armamento de alto poder de destrucción; llevando el campo de batalla a las zonas urbanas, mezclándose con la población civil y todo ello apoyado en un amplio despliegue mediático.

Lo novedoso no es emplear una combinación de fuerzas convencionales y fuerzas guerrilleras. La guerra de independencia de Estados Unidos, la Guerra de Independencia de España contra la Francia de Napoleón, o más recientemente en la guerra de Vietnam en la que fuerzas del Ejército Norvietnamita y el Vietcong eran empleados de manera simultánea y coordinada. Lo más relevante es que el esfuerzo se ha llevado a los campos psicológico y moral para convertir las victorias o logros tácticos en éxitos estratégicos, como demostró con gran acierto Hezbollah en la citada campaña de 2006 en suelo libanés.

Entonces si admitimos que la asimetría ha sido una constante en el conflicto armado a lo largo de la historia, ¿por qué hablamos de nuevas guerras, de nuevas revoluciones de los asuntos militares?

Ha sido precisamente la **evolución de los métodos utilizados por los grupos insurgentes lo que marca la diferencia.** Las nuevas insurgencias presentan algunas diferencias en relación con las que tuvieron lugar en los procesos de descolonización o de las que surgieron en el mundo bipolar en plena Guerra Fría (Vietnam y Afganistán en los años 80). Entre ellas cabría citar los combates que se llevan a zonas urbanas, donde pretenden difuminarse entre la población, limitando así la acción de los ejércitos oponentes; mayor capacidad de absorber bajas en relación a los ejércitos de las sociedades occidentales; combina las actuaciones de los lobos solitarios; supera los movimientos socio revolucionarios como las intifadas, para ser capaces de emplear una amplia variedad de sistemas de comunicaciones y armamento de alto poder de destrucción y tecnología avanzada.

Al amparo de estos cambios en la morfología del conflicto surge lo que se conoce como **Guerra Híbrida**, la cual no se debe encasillar exclusivamente a conflictos como el mencionado del Líbano, ni al que actualmente se libra contra el IS. Al contrario, sirve también para entender algunas crisis como la de Ucrania, en la que, para alcanzar sus objetivos políticos, Rusia ha puesto en juego una mezcla de operaciones especiales, presión económica, agentes de inteligencia, instrumentalización del flujo del gas natural, ciberataques,

guerra de información y empleo de la fuerza militar convencional, como medida de presión/disuasión, y todo ello sincronizado.

No se trata en este foro de describir la guerra híbrida, ni de discutir si ésta es una extensión o evolución de las guerras de cuarta generación o si por el contrario introduce aspectos tan diferenciadores que podemos hablar de guerras de quinta generación, y considerarlas como una nueva revolución de los asuntos militares. Lo que sí es importante para los que tienen la responsabilidad de la toma de decisiones, tanto en el nivel político como el militar, es entender el tipo de guerra al que se enfrentan, algo que ya enunciaba Clausewitz en el Siglo XIX y que tiene toda su vigencia en nuestros días.

Se trata pues de describir el escenario del conflicto en el umbral de este nuevo siglo, escenario que sí podría responder perfectamente a lo que se conoce por guerras híbridas, guerras en las que la asimetría, característica de épocas anteriores, es compensada por las fuerzas tecnológicamente inferiores que se enfrentan a las potencias occidentales al aplicar en el nivel operacional **cuatro tipos de respuesta simultáneamente: fuerzas convencionales, fuerzas irregulares, terrorismo y crimen organizado.**⁸

La facilidad que tienen para acceder a los sistemas de tecnología avanzada, medios de comunicación social e incluso al ciberespacio los grupos armados no gubernamentales y las organizaciones en las que se apoyan, contribuye también a reducir la asimetría que caracterizaba a los conflictos de hace unas décadas.

Además en las guerras híbridas, los efectos buscados siguen siendo, como antaño, tanto físicos como psicológicos. Sin embargo, en el tipo de conflicto actual destaca la importancia de estos últimos. **El centro de gravedad ya no es físico sino más bien psicológico** e incluso ideológico o moral.

Pero una de las características de las guerras híbridas, que estamos describiendo, es que las **operaciones principales se llevan a cabo en zonas urbanas**, a diferencia de movimientos insurgentes anteriores más vinculados a las zonas rurales, lo que facilita la acción de las fuerzas más débiles tecnológicamente, al confundirse con la población, disminuyendo de ese modo su visibilidad, a la vez que le impide a los ejércitos la aplicación de su potencia de fuego, lo que unido a las diferentes limitaciones morales y políticas de las fuerzas oponentes en estos escenarios del conflicto, contribuye a estrechar aún más las diferencias entre los ejércitos tecnológicamente avanzados y las fuerzas no gubernamentales.

Por último, el carácter transnacional del conflicto supone, por una parte, que las acciones que se llevan a cabo en un teatro de operaciones puedan tener repercusiones en otro, pero además la conexión entre los

⁸ Este empleo simultáneo de acciones diversas en el nivel operacional facilita la consecución del objetivo estratégico.

diferentes grupos armados y su movilidad podrían inducir a considerar gran parte del mundo como un campo de batalla global, sin límites fronterizos y sin restricciones al empleo de la fuerza apelando al principio de legítima defensa, algo que pone en entredicho el propio Sistema Internacional.

Para terminar y considerando el tercer elemento de la trinidad de Clausewitz **-la Voluntad de Vencer-** que como hemos visto se identifica con las fuerzas armadas, **se requiere que estas estén preparadas** para asimilar una guerra irregular de creciente complejidad, magnitud, alcance y peligrosidad, y asumir una nueva concepción operativa fundamentada en el empleo integrado de fuerzas regulares e irregulares. Es absolutamente fundamental aprender a **gestionar este tipo de guerras híbridas**, concebidas como una sofisticada forma de lucha característica de la era de la Información que, facilitada por las posibilidades que le brinda la globalización y el libre acceso a las tecnologías avanzadas, se distingue por la combinación, en todos los niveles y fases de la operación, de acciones convencionales e irregulares, mezcladas estas últimas con actos terroristas, propaganda y conexiones con el crimen organizado.

De no ser así disminuirá dramáticamente nuestra superioridad tecnológica y se añadirá, en consecuencia, una **nueva zona de fractura por la que el adversario alcanzará nuestro centro de gravedad.**

CONCLUSIONES

Cualquier adversario -tanto convencional como irregular- intentará aprovechar las oportunidades que le brinda el mundo actual para explotar, tal y como ha sucedido en Irak o Afganistán o como sucede con el IS, **las vastas lagunas y enormes limitaciones del estilo occidentalizado de combatir**, fundamentado éste en la supremacía tecnológica, doctrinal y organizativa, logística y táctica de sus fuerzas armadas y en el estricto cumplimiento de las leyes y costumbres de la guerra con la finalidad de lograr unas victorias rápidas, decisivas, contundentes y sin apenas daños colaterales.

Más allá de las consideraciones sobre si se trata de una guerra híbrida o compuesta, asimétrica o de contrainsurgencia, pues en realidad no es la esencia misma de la guerra lo que cambia, sino la actitud y los procedimientos para alcanzar la victoria. Por ello lo que **urge es que los ejércitos y las propias organizaciones responsables de la paz y seguridad sigan transformándose para enfrentarse a unos conflictos que requieren respuestas multidimensionales**, más allá de las respuestas militares, en los que el nivel operacional pierde vigencia en beneficio del táctico, por cuanto las acciones en este nivel tienen un impacto directo en el objetivo estratégico.

El hecho de que este tipo de guerras se juegue en las zonas urbanas incrementa las víctimas civiles y los movimientos de refugiados y desplazados,

por lo que cobra mayor importancia aun si cabe el principio de responsabilidad de proteger. No hay que olvidar que la protección a civiles es un principio básico del Derecho Internacional Humanitario y una responsabilidad de las Naciones Unidas. Algo que va a ser sin duda uno de los aspectos clave en las reformas es prever que se introduzcan en las misiones de mantenimiento de la paz, como por otra parte se desprende del informe Ramos-Horta.

Las operaciones de paz de las Naciones Unidas han resultado muy versátiles y en gran medida han contribuido durante años al éxito en la solución de conflictos. Sin embargo, hoy en día parece que esta tendencia se está invirtiendo y existe una preocupación creciente de que los cambios experimentados en los conflictos superen la capacidad de respuesta de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Por ello se precisa acometer cambios profundos para garantizar una mayor eficacia y un uso apropiado de este tipo de misiones.

FUENTES CONSULTADAS

Baques Quesada, Josep; "Las Guerras Híbridas: un balance provisional" (IEEE, documento 01/2015).

Sánchez Herráez, Pedro; "La Nueva Guerra Híbrida: un somero análisis estratégico" (IEEE, documento 54/2014).

Colom Piella, Guillem; "¿El Auge de los Conflictos Híbridos?" (IEEE, documento 120/2014).

Informe Ramos-Horta

Andersen, Brett W. (LTC USANG), "Clausewitz's Continued Relevance and Foundation for Educating Critical Thinking Skills" (United States Army War College).

Murray-Mansoor, Hybrid Warfare

Lasica, Daniel T; Strategic Implications of Hibryd War: A theory of Victory.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN LAS OMP

CONSEJERA ANA PAOLA BARBOSA FERNÁNDEZ

Es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, cuenta con una Maestría en Derecho y Diplomacia por The Fletcher School of Law and Diplomacy, en donde estudió como becaria de la Organización de Estados Americanos y la Fundación Ford.

Ingresó al Servicio Exterior Mexicano en 1997 y ha estado adscrita en la Embajada de México en Canadá y en la Misión Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas. De abril de 2007 a marzo de 2013, estuvo adscrita a la Embajada de México en Estados Unidos, en la que entre otros cargos fungió como Jefa de Gabinete del Embajador.

En la Secretaría de Relaciones Exteriores, se desempeñó como Directora y Asesora para la Cooperación Antidrogas México-Estados Unidos en la Dirección General para América del Norte y en la Oficina de Asuntos Especiales.

En Relaciones Exteriores ocupó el cargo de Coordinadora de Asesores de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Hasta su designación como Coordinadora General de Asesores en septiembre de 2015, se desempeñaba como Directora General para la Organización de las Naciones Unidas.

En el ámbito académico, ha sido profesora de asignatura de las Licenciaturas de Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana y del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Asimismo, es Asociada del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.



CONTEXTO DEL ANUNCIO PRESIDENCIAL EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU

El tema de operaciones de paz fue recurrente durante las entrevistas que el Presidente Enrique Peña Nieto, como presidente electo, sostuvo con mandatarios extranjeros, quienes no comprendían la ausencia de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP).

El primer mandatario instruyó a los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR), a evaluar la conveniencia y la posibilidad de que México reanudara su participación en las OMP.

Tras la recomendación positiva de los titulares de las dependencias integrantes del GT-OMP¹, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció (el 24 de septiembre de 2014) la reanudación de la participación gradual de México en las OMP, durante su intervención en el debate general del 69º Período ordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

GRUPO DE TRABAJO PARA LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

En un ejercicio sin precedente en la historia de la colaboración de la SRE con las Fuerzas Armadas Mexicanas (FFAM), las tres dependencias instauraron en 2013 un Grupo Intersecretarial de Trabajo para atender la instrucción del Presidente Enrique Peña Nieto:

La misión del grupo fue evaluar la conveniencia de que México participe en las OMP, al ser una de las expresiones más evidentes de la responsabilidad global, con base en los siguientes objetivos de México:

- 1.- Contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- 2.-Atender las expectativas de la comunidad internacional sobre un México más activo e involucrado en los retos globales.

Con fundamento en los principios normativos de la política exterior contenidos en el artículo 89-X de la Constitución y la Carta de las Naciones Unidas, de la que México es parte, así como en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

De 2013 a la fecha (octubre de 2015), el grupo ha celebrado las siguientes reuniones:

- 26 sesiones ordinarias de trabajo, al 21 de septiembre de 2015.
- 2 reuniones de los titulares de las tres secretarías: SEDENA, SEMAR y SRE.

¹ Grupo de Trabajo para las Operaciones de Mantenimiento de Paz.

- 2 visitas de trabajo al Secretariado de la ONU, con sede en Nueva York: abril y noviembre de 2014, a fin de recabar mayor información.
- 2 reuniones de trabajo con un grupo pluripartidista de senadores (4 de marzo y 22 septiembre de 2015), con la finalidad de brindar información actualizada sobre el avance de la participación de México en las OMP y continuar el diálogo con el Senado de la República en este tema.
- 4 visitas de trabajo durante el 2015: a España, Francia (febrero), Reino Unido (junio), y Finlandia (noviembre), para conocer sus experiencias en OMP.

Actualmente, participan también como miembros del GT-OMP, funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Oficina de la Presidencia de la República.

¿CÓMO? MODALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN MEXICANA

Participación gradual:

- Gradual, en términos cuantitativos y en el tipo de labores en las que se participará, privilegiando labores de índole humanitaria.
- En la primera etapa, México participará con postulaciones individuales de efectivos militares que están conformados por Oficiales de Estado Mayor y observadores militares.
- México no enviará personal combatiente.

Participación condicionada a:

- La autorización expresa y un mandato claro del Consejo de Seguridad de la ONU, en tanto que es el único órgano facultado para tomar decisiones para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- El consentimiento expreso y la cooperación del Estado en donde se desplegará la OMP.
- La conformidad con el marco jurídico nacional y las prioridades de la política exterior.
- La realización de tareas de índole humanitaria en beneficio de la población civil.

Es importante considerar las labores humanitarias desde un concepto amplio: construcción de infraestructura, desminado, etcétera, incluso el fortalecimiento del Estado de derecho.

¿EN DÓNDE? CRITERIOS (“VISIÓN MEXICANA”) Y LAS OMP PRIORITARIAS

Los criterios utilizados para determinar las OMP en las que México podría participar incluyeron, entre otros, identificar aquellas misiones que:

- Ofrezcan un valor estratégico al proyecto de política exterior.
- Impliquen en la medida de lo posible, un bajo riesgo militar y sanitario.
- Proporcionen curvas de aprendizaje para las Fuerzas Armadas y que permitan conocer los protocolos de operación de una OMP.
- Tengan la posibilidad de integración en contingentes que cuenten con alta participación de países iberoamericanos y permitan estrechar vínculos de cooperación con las fuerzas armadas de esos países.

Después de un análisis minucioso de las 16 OMP que la ONU tiene desplegadas actualmente en todo el mundo, el grupo determinó que las postulaciones individuales de oficiales militares mexicanos se desplegarían en las siguientes cuatro OMP:

- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).
- Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO).
- Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL).
- Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP).

¿CUÁNDO? HOJA DE RUTA PARA LA PARTICIPACIÓN GRADUAL DE MÉXICO

Las Fuerzas Armadas han diseñado una hoja de ruta del despliegue en el corto, mediano y largo plazos (de 2015 a 2020).

INICIO DE LA PARTICIPACIÓN GRADUAL DE MÉXICO EN LAS OMP

En coordinación con el Departamento para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DPKO), el primer despliegue de cuatro efectivos militares se efectuó en abril de 2015 en un tiempo récord de siete meses, a partir del anuncio presidencial, de la siguiente manera:

Dos observadores militares en el Sahara Occidental (MINURSO) desplegados por un año: un Capitán de Corbeta y un Capitán Primero de Infantería Diplomado de Estado Mayor. Con funciones de observación, y, de ser necesario, tareas de índole humanitaria, para las cuales han sido capacitados.

Dos Oficiales de Estado Mayor en Haití (en el Cuartel General de la MINUSTAH), desplegados por un año: un Capitán de Corbeta especialista en el área de comunicaciones y un Mayor de Infantería Diplomado de Estado Mayor. Con funciones de asesoría y planeamiento de operaciones en el Cuartel General de la MINUSTAH.

Posteriormente y en coordinación con el DPKO, se llevó a cabo a principios del mes de octubre (de 2015), el despliegue del tercer observador militar en el Sahara Occidental (MINURSO): un Mayor de Caballería Diplomado de Estado Mayor, para realizar labores de observación y de ser el caso, tareas de índole humanitaria, para las que fue capacitado.

A la fecha se encuentran desplegados (en total) cinco elementos militares mexicanos.

BENEFICIOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR

Con la reanudación de su participación en OMP, México asume una de las credenciales fundamentales para ser reconocido como actor con responsabilidad global, al ampliar su cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, en los esfuerzos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

- El mismo día del anuncio presidencial, México recibió la invitación del gobierno de Estados Unidos para participar en la cumbre sobre “Fortalecimiento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, la cual fue presidida por el Vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden (Nueva York, 26 de septiembre de 2014). Este evento reunió a los principales y potenciales países contribuyentes de personal a las OMP.
- En seguimiento a esta reunión, el Presidente Enrique Peña Nieto participó en la cumbre de Líderes sobre Mantenimiento de la Paz 2015 (Nueva York, 28 de septiembre de 2015). Fue convocada por el Presidente de Estados Unidos Barack Obama, en el marco del Segmento de Alto Nivel del 70º Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU. El objetivo de esta reunión fue anunciar compromisos de contribuciones de personal a las OMP.
- Al ser el nuevo “chico del vecindario”, México ha recibido no sólo muestras de reconocimiento de muchos países, sino también ofrecimientos de cooperación y capacitación de países amigos, con amplia experiencia en estas operaciones.
- Permitirá ampliar nuestra presencia en regiones de baja o nula influencia, tales como África, continente en el que se encuentran desplegadas la mayoría de las OMP en este momento.
- La participación de México en las misiones en el Sahara Occidental y

en Líbano, está contribuyendo a fortalecer las relaciones y la influencia de México con los países de las dos regiones donde tenemos limitada presencia, como son África y Medio Oriente.

- Incrementará nuestra capacidad de interlocución con las principales potencias, los países en conflicto, sus vecinos, y otros contribuyentes de tropas.
- Países amigos y socios de México en materia de defensa y con amplia experiencia en las OMP, se han acercado para expresar su interés en compartir tal experiencia y ampliar su cooperación con México, como es el caso de: España, Francia, Reino Unido, Países Bajos y Finlandia, entre otros.
- Esta cooperación con Países Contribuyentes de Personal (TCC), se ha materializado también con el fortalecimiento de la cooperación de México con Chile en el caso de MINUSTAH y con España en el caso de UNIFIL.
- Participación en consultas regionales sobre las OMP de la ONU. México participó en las consultas regionales con los miembros del Panel de Alto Nivel Independiente, encargado de la revisión amplia de las Operaciones de Paz de la ONU, encabezado por el ex Presidente de Timor-Leste y Premio Nobel de la Paz, Señor José Ramos-Horta (Salvador Bahía, Brasil, 30-31 de marzo de 2015). Asimismo, México fue invitado a participar en la Conferencia regional sobre OMP, celebrada en Montevideo, Uruguay, del 6 al 7 de mayo, la cual fue una reunión preparatoria de la Cumbre de OMP, presidida por el Presidente Obama. En ambas reuniones participó una delegación de México, integrada por funcionarios de la SRE, SEDENA y SEMAR.
- Permitirá que México participe en el diseño de normas que están definiendo el sistema internacional.
- Mayor activismo en las reuniones del Comité Especial para las OMP (C-34), foro de la Cuarta Comisión de la Asamblea General, encargado de revisar de manera integral las OMP y promover normas y directrices para hacerlas más eficientes y mejorar sus capacidades en el terreno. Si bien, en el pasado México se ha caracterizado por ser un país activo en las sesiones del C-34, como nuevo país contribuyente de personal en estas operaciones, nuestro país fortalecerá su voz y presencia en los debates del comité (con conocimiento de causa) en los próximos períodos de sesiones anuales del comité.
- México participa ahora en las reuniones de países contribuyentes de personal a las OMP, con miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, que son “a puerta cerrada”, y que se convocan principalmente para revisar los mandatos de las Operaciones de Mantenimiento de Paz y evaluar su desempeño en el terreno. Estas reuniones se celebran

de manera periódica, previo a la revisión y renovación del mandato de las Operaciones.

- En 2015 tuvo lugar el proceso de reforma de las OMP en la 70ª sesión de la ONU, en donde México continuó manteniendo una participación activa en las reuniones convocadas en la Asamblea General de la Organización y en otros foros regionales.
- Lograr que México sea catalogado como país contribuyente de personal a las OMP, permitirá que nuestro país se posicione con plena autoridad en el tema de mantenimiento de la paz y la seguridad, particularmente si se aspira a participar recurrentemente en el Consejo de Seguridad. México no sólo es reconocido fundamentalmente como un país que sólo contribuye financiera y políticamente a las OMP.

Es decir, en los foros y reuniones en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU, México puede ahora, con conocimiento de causa y con plena autoridad, impulsar medidas para fortalecer las capacidades y efectividad de estas operaciones, como una de las herramientas principales de la organización para ayudar a los países que viven o han vivido situaciones en conflicto, a transitar hacia una paz y estabilidad duradera.

Lo anterior es relevante para la aspiración de México a ocupar por quinta ocasión un asiento no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en el período 2021-2022, y buscar una presencia más recurrente en este órgano.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA PAZ Y LA SEGURIDAD MUNDIALES

GENERAL DE BRIGADA DEL EJÉRCITO DE TIERRA DE ESPAÑA
JOSÉ ENRIQUE DE AYALA MARÍN

Especialista en carros de combate y guerra nuclear, bacteriológica y química. Entre sus destinos militares destacan el Mando del Regimiento Ligero Acorazado de Caballería Numancia y los de Agregado Militar en la Embajada de España en la República Federal de Alemania, Jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo, y Segundo Jefe de la División Multinacional Centro-Sur en Irak, estos dos últimos como General de División Eventual. Ha participado en la redacción de numerosas publicaciones colectivas del Centro Superior de la Defensa Nacional y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, como los titulados Oriente Medio y su influencia en la seguridad del Mediterráneo, o La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la Entrada en Vigor del Tratado de Lisboa.

Se diplomó en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales; es analista de política internacional, especializado en la Unión Europea. Ha colaborado con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales, como en las revistas Economía Exterior, Afkar-Ideas, el diario El País y Política Exterior, donde tuvo durante siete años una sección titulada “Carta de Europa”. Es miembro del Consejo Editorial del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, con el que ha colaborado también en la obra colectiva “Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad”. Ha participado también en la redacción del libro colectivo “Gobernabilidad y Democracia; Defensa y Transiciones de Brasil y España”.

Es colaborador de la Fundación Alternativas, donde forma parte del Consejo de Asuntos Europeos y del Consejo de Asuntos de Defensa, ha elaborado un gran número de trabajos y memorándums sobre temas de política internacional y de seguridad, y ha participado en trabajos colectivos como los informes sobre el estado de la Unión Europea de los años 2013, 2014 y 2015.



INTRODUCCIÓN

El principal problema con el que se encuentra la Unión Europea (UE) a la hora de definir el papel que quiere y puede jugar como actor unitario en la política internacional, es la propia indefinición de su naturaleza presente y futura; es una estructura política única en su género, que se construye, como previó uno de los padres fundadores, Jean Monnet, por pequeños pasos concretos, pero nadie sabe con seguridad hacia dónde se dirige, y este es un problema mayor para el desarrollo de una política exterior y de seguridad común.

No es lo mismo que se convierta en una estructura federal, en la cual sería inconcebible que los Estados federados tuvieran políticas exteriores y de seguridad propias, que si sólo nos quedamos en un área de libre comercio con una coordinación de las políticas nacionales, en la que los Estados conservan completamente su soberanía, porque en este caso la política exterior y de seguridad común sólo puede tener un carácter complementario, limitado a acuerdos puntuales que satisfagan a todos y cada uno de los socios. Esto es lo que sucede actualmente porque la UE se mantiene entre dos aguas en esta disyuntiva.

En algunos aspectos podríamos equipararla a una Confederación de Estados, que han cedido a los órganos comunitarios (Parlamento, Comisión y Banco Central Europeo), algunas de sus competencias soberanas, por ejemplo la moneda única para 19 Estados Miembros (EM), pero en lo que respecta a la política exterior y de seguridad, que sigue siendo un área intergubernamental, los EM se resisten a ceder a instancias comunitarias estas competencias que consideran el último reducto de su soberanía.

En el ámbito concreto de la seguridad y la defensa, existe, además, otro factor que condiciona el desarrollo de una política común de la UE, que es la existencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En efecto, muchos países europeos se encuentran muy cómodos con la protección que les ofrece la Alianza Atlántica –y principalmente su líder, Estados Unidos–, en particular el Reino Unido, y algunos EM del centro y este de Europa, que confían más en Washington que en sus socios europeos para garantizar su seguridad.

Aunque en teoría la propia UE podría ser considerada una alianza militar después del Tratado de Lisboa, cuando se añadió al Tratado de la UE la cláusula de asistencia mutua (Art. 42.7), lo cierto es que las limitaciones que el propio tratado incluye, dando la prioridad de la defensa colectiva a la OTAN, hacen que esta cláusula sea en la práctica meramente retórica. Por lo tanto, la política común de seguridad y defensa de la UE está absolutamente condicionada por la de la OTAN y es de algún modo subsidiaria o complementaria de esta, al menos en lo que respecta a la defensa del propio territorio europeo.

LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL

El Tratado de la Unión Europea (TUE), que fue formulado en su primera versión en Maastricht, en 1992, instituyó la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), dando a la UE una proyección exterior y una personalidad propia en el escenario internacional, que trascendía su proceso de convergencia interna, especialmente orientado hasta ese momento al campo económico. Aunque se ha desarrollado de forma limitada por la renuencia de algunos EM a renunciar a una política exterior propia, o a compartirla, las sucesivas revisiones del TUE en Ámsterdam (1997) y Niza (2001), continuaron impulsando la PESC y sus medios de acción.

En junio de 1999 el Consejo Europeo daba luz verde, en Colonia, a un elemento fundamental de la PESC: la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que debía permitir a la UE llevar a cabo, como parte de su acción exterior común, operaciones civiles y militares de gestión de crisis en el marco de las misiones conocidas como de Petersberg: humanitarias y de rescate; de mantenimiento de la paz; y de fuerzas de combate, incluyendo el restablecimiento de la paz.

El Tratado de Lisboa (2007), que entró en vigor en 2009, dio un importante impulso a la PESC, otorgando mayores competencias al nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), que asume también la Vicepresidencia de la Comisión Europea para coordinar toda la acción exterior de esta, y preside el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE; además de dotarle con un instrumento fundamental para ejercer su labor: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Siempre en el marco de la PESC, y manteniendo su carácter intergubernamental, el Tratado de Lisboa introdujo también importantes avances en la PESD, que pasó a llamarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), especialmente en el ámbito del desarrollo de capacidades comunes.

Por una parte, ampliaba y detallaba las competencias de la Agencia Europea de Defensa (AED), que ya existía desde julio de 2004, y por otra diseñaba una Cooperación Estructurada Permanente (CEP) para aquellos Estados Miembros que se comprometían a desarrollar de forma más intensiva su capacidad de defensa y su contribución con unidades de combate a las misiones comunes, promoviendo una convergencia de hecho en el ámbito de la defensa, que no ha llegado aún a ponerse en marcha. También se ampliaban las misiones a las acciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de consejo y asistencia en materia militar, y las operaciones de estabilización al final de los conflictos.

Finalmente, incluía la cláusula de defensa mutua, a la que ya nos hemos referido, que convertía a la UE en una alianza militar, pero sólo formalmente, sin repercusiones prácticas reales.

La PCSD nació como consecuencia del acuerdo franco británico de Saint-Malo, de diciembre de 1998, por el que Francia reconocía la preeminencia de la OTAN en la garantía de la defensa colectiva de sus miembros, mientras que el Reino Unido aceptaba la posibilidad de actuaciones autónomas europeas en el ámbito de la defensa, poniendo énfasis en el desarrollo de las capacidades militares. Este origen ha condicionado y condiciona todavía el desarrollo de una genuina política de defensa europea.

La PCSD no fue concebida como un instrumento de la seguridad europea, que debía ser garantizada por la OTAN, sino como una herramienta complementaria para actuar allí donde la Alianza no quisiera hacerlo, y generalmente en operaciones periféricas poco decisivas o comprometidas (República del Congo) o como continuación de otras en fases más estables (Bosnia-Herzegovina). En definitiva, la PCSD es más un instrumento de la política exterior común, para contribuir a la estabilidad global, que para la defensa propia de Europa.

Desde su lanzamiento en 1999, la PCSD ha logrado importantes avances. Hoy disponemos de capacidades civiles y militares de gestión de crisis mejoradas, tenemos una estrategia de seguridad común (aunque en buena parte obsoleta), hemos puesto en marcha un mecanismo de coordinación en el sector del armamento y equipos militares, a través de la AED, y se han lanzado hasta 34 misiones civiles y operaciones militares bajo liderazgo de la Unión.

Por otra parte, la potenciación del papel del Alto Representante, y el despliegue del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), con 140 oficinas en todo el mundo, suponen un importante impulso a la PESC y, por lo tanto, también a la PCSD, que es una parte esencial de aquella.

Se ha creado también una capacidad de intervención rápida. Los Grupos de Combate (Battlegroups), que consisten en una unidad tipo batallón con elementos de apoyo y de servicios hasta una entidad aproximada de 1500 efectivos, capaces de desplegarse en 10 días fuera del territorio europeo para realizar todas las misiones de gestión de crisis, incluidas misiones de combate, y sostenibles hasta 4 meses con reabastecimiento.

Actualmente existen un total de dieciocho de estas unidades en las que participan de una forma u otra todos los Estados miembros de la UE, excepto Malta, además de otros considerados neutrales como Austria, Finlandia o Suecia, así como terceros países –Noruega y Turquía– que no forman parte de la UE. Desde 2007 dos de estos grupos de combate se encuentran activados por rotación durante seis meses para su posible

despliegue rápido; no obstante, ninguno de ellos ha sido desplegado aún, por razones tanto políticas como económicas.

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

La existencia de unos principios estratégicos comunes de la UE es imprescindible para la ejecución eficaz de una Política Exterior y de Seguridad común, pero ha estado y está limitada por diversos factores, especialmente por divisiones internas, y diferentes percepciones entre los EM respecto a los riesgos y las prioridades. No podemos olvidar que Europa ha estado, hasta hace 25 años, dividida por la Guerra Fría en dos mitades, bajo dos influencias muy poderosas, y sus consecuencias condicionan las posibilidades de un acercamiento en cuanto a la definición de objetivos y amenazas.

La resistencia a unificar las políticas exteriores y de seguridad tiene también parte de su origen en las distintas culturas estratégicas de los EM, definidas por su historia y su posición geográfica. La mayoría han combatido entre ellos durante siglos, y desencadenaron en el siglo XX las dos confrontaciones bélicas más destructivas de la historia de la humanidad. Varios se han proyectado históricamente fuera de sus fronteras, adquirido y mantenido posesiones coloniales, y aunque ya no existan las colonias, esa circunstancia ha marcado un carácter de globalidad a su cultura estratégica.

La estrategia de países atlánticos como el Reino Unido está influida por la teoría del Poder Marítimo del Almirante Alfred Mahan, mientras que otros países continentales como Alemania han estado más influidos por la tesis de la “tierra corazón” de Sir Halford Mackinder. Resulta difícil unificar esos dos conceptos básicos, incluso aunque en buena parte hayan sido superados por el desarrollo tecnológico.

No obstante, las necesidades objetivas siempre terminan por imponerse. La UE se enfrenta a riesgos que son claramente comunes y a los que ningún EM puede enfrentarse por sí sólo, por ejemplo el terrorismo yihadista o el conflicto de Ucrania, mientras que Estados Unidos muestra la intención de desvincularse progresivamente de los problemas europeos que no tengan un carácter existencial, para volcarse en el área de Asia-Pacífico, que constituye ahora su primera prioridad.

Los EM se verán obligados cada vez más a tomar posiciones y acciones comunes en política exterior y a reforzar su Política Común de Seguridad y Defensa para intervenir en las crisis que se produzcan en su entorno. Nada de esto se puede hacer sin tener una idea global, una estrategia común y compartida, porque como dice la conocida frase de Séneca: “Ningún viento es favorable para quien no sabe a qué puerto se encamina”.

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo, aprobó un documento presentado por el entonces Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, que contenía la primera –y única hasta ahora– Estrategia Europea de Seguridad (EES), en la que están reflejadas las principales líneas doctrinales de la seguridad europea.

Ya el título de este documento: “Una Europa segura en un mundo mejor” es toda una declaración de intenciones, que nos proporciona el primer rasgo de la cultura estratégica que la UE está intentando construir en el siglo XXI. Europa no estará más segura cuando tenga más poder militar, ni cuando destruya a sus enemigos, ni cuando tenga mayores posibilidades de defenderse, sino cuando el mundo sea mejor. ¿Y qué es un mundo mejor? El propio documento lo dice: “La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados.

El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos”. La supremacía de un orden internacional justo, regido por instituciones sólidas, empezando naturalmente por Naciones Unidas y con organizaciones regionales que contribuyan a la paz, es el mejor marco para garantizar la seguridad de los europeos.

Cuando, en ocasiones, se contraponen la defensa de los intereses a la de los valores, acudiendo generalmente al realismo para dar prioridad a los primeros, realmente estamos planteando una disyuntiva falsa, al menos desde la cultura estratégica que defiende la EES. Según su espíritu, nuestro primer interés sería defender y propagar nuestros valores, pues un mundo en el que estos predominasen sería un mundo más estable y más seguro, en el que se podrían desarrollar sin problemas relaciones de cooperación y comerciales abiertas, en beneficio de todos.

El segundo rasgo distintivo de la EES es la apuesta decidida por la paz. Después de siglos de enfrentamientos violentos, crueles guerras coloniales, las dos guerras mundiales... Europa ha probado con su proceso de integración las mieles de la paz interior, el libre comercio, la cooperación, y quiere que esa cultura se extienda lo más amplia y rápidamente posible.

Contempla amenazas: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Señala como primer objetivo estratégico hacer frente a estas amenazas, pero si se estudian las medidas que propone, en realidad el aspecto militar es siempre secundario. Se da prioridad a medidas políticas y de control, dentro de lo que el documento llama un “multilateralismo eficaz”, sobre una actuación militar decisiva que se da a entender terminó su período de prevalencia con el fin de la Guerra Fría.

Naturalmente este rasgo de la cultura estratégica europea actual ha sido y es muy discutido y discutible. La UE se constituye como una “potencia civil” que usa su “poder blando”; es decir, su poder de seducción para tratar de mejorar el mundo y especialmente su entorno inmediato, en muchas ocasiones con éxito. Pero es necesario tener en cuenta también la voluntad de otros actores y hay otras ocasiones en las que la ausencia de una capacidad militar suficiente, y -sobre todo- de la voluntad de emplear la que se posee, pueden hacer inútil o prescindible para otros su acción política (como sucede por ejemplo en Oriente Próximo) o incluso puede situar a Europa en una situación de alto riesgo.

Para la mayoría siempre sería posible acudir a la OTAN, que la EES cita sólo de pasada, pero que subyace en todo el documento como la garantía última de seguridad. Por eso decíamos al principio que la existencia de la Alianza Atlántica ha sido de alguna forma un obstáculo, o una excusa, que ha evitado el desarrollo de una auténtica estrategia propiamente europea.

El tercer rasgo definitorio de la cultura estratégica europea es el carácter holístico u omnicomprendivo que otorga al concepto de seguridad. Por un lado, pretende intervenir en todas las fases de una crisis, preferentemente en la prevención, pero si esta no basta, en desescalar su desarrollo en las fases tempranas, o en actuar durante su evolución, y una vez superada, en la fase post-crisis, en la reconstrucción y en el reforzamiento de las instituciones de gobierno o el restablecimiento del Estado y prevé hacerlo con un abanico de instrumentos: políticos, diplomáticos, comerciales, de ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria, mediante el envío de misiones civiles, de policía, y cuando sea necesario, militares.

Es precisamente la capacidad de poner en marcha misiones civiles, de reconstrucción del Estado de derecho o de apoyo a las fuerzas de seguridad, entre otras, lo que diferencia la acción exterior de la UE respecto a otros actores internacionales, como Estados Unidos, cuya acción se basa casi exclusivamente en el empleo de medios militares. Finalmente, la EES establece un vínculo importante entre la seguridad exterior e interior que no ha hecho sino cobrar importancia en los 12 años que han pasado desde su aprobación.

Por supuesto, una cosa es la teoría y otra la práctica. Las medidas preventivas no han tenido mucho éxito en algunos casos, que han pillado a la UE por sorpresa, como las primaveras árabes o la propia crisis de Ucrania. Cuando las crisis han tenido su desarrollo más agudo, ha habido que acudir a la OTAN como en las guerras de la antigua Yugoslavia, y sólo cuando lo más grave de la crisis se ha pasado, la UE se ha hecho cargo de la situación.

Tampoco en todas las ocasiones se ha gestionado adecuadamente la post-crisis, como en el caso de Libia, con las consecuencias que actualmente lamentamos. La ambición de un tratamiento total de la seguridad debe ir acompañada de las capacidades necesarias y de la voluntad de emplearlas,

pues sin estos requisitos las definiciones estratégicas se quedan en meras declaraciones de intenciones.

El mundo ha cambiado mucho desde 2003. El documento Solana empezaba diciendo: “Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre”. Ahora no es tan próspera y tal vez su seguridad está más amenazada que nunca desde el final de la Guerra Fría. Sin prosperidad y sin seguridad, incluso la libertad está en peligro.

La guerra de Irak produjo profundas divisiones en una Europa cuya unidad estratégica era evidentemente muy frágil. No se habían producido entonces aún las revoluciones árabes ni el incremento exponencial de la capacidad del terrorismo yihadista, tampoco las tensiones con Rusia, a cuenta primero de Georgia en 2008, y sobre todo de Ucrania en la actualidad. La ascensión meteórica de China, entonces aún en sus comienzos, ha obligado a Estados Unidos a pivotar su propio foco estratégico hacia el este. Han surgido amenazas nuevas o se han hecho más relevantes, como la piratería en el mar o la ciberguerra.

Todos estos cambios han hecho imprescindible, hace ya bastante tiempo, una revisión profunda de la EES, que no ha sido posible hasta ahora porque subsisten graves diferencias de percepción entre los EM. Algunos de ellos pretenden tener una política exterior y de seguridad propia, aunque en realidad sus acciones sean poco o nada relevantes en el escenario global, como no sea acompañando a los Estados Unidos.

El Consejo Europeo aprobó en diciembre de 2008 una especie de revisión encubierta con el pretexto de un informe sobre la implementación de la EES, bajo el título “Proporcionando seguridad en un mundo cambiante”, que no aportaba cambios sustanciales pero ampliaba el espectro de las amenazas y los retos globales a la ciberseguridad, la seguridad energética, y el cambio climático. Desde entonces se han aprobado estrategias regionales, como las dirigidas al Sahel (septiembre 2011), y al Cuerno de África (noviembre 2011), pero la EES ha permanecido inalterada.

El Consejo Europeo de diciembre de 2013 se ocupó en profundidad de la PCSD, aportando elementos interesantes desde el punto de vista estratégico, como la directriz de apoyar a los países socios y a las organizaciones regionales, facilitando formación, asesoramiento, equipo y recursos cuando convenga, de modo que sean cada vez más capaces de evitar las crisis o de gestionarlas por sí solos, lo que ha dado lugar a misiones militares de entrenamiento como en Mali o Somalia. En el campo del desarrollo estratégico, se encargó a la AR la redacción de una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE que se aprobó en junio de 2014.

Finalmente, en su reunión de junio de 2015, el Consejo Europeo ha encargado a la AR que presente en el plazo de un año una estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad, en estrecha cooperación con

los EM. Es difícil prever en estos momentos el alcance y profundidad de la revisión, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades que va a encontrar la AR para formular un texto que sea aceptable para los 28, algunos de los cuales miran sólo al este, y otros sólo al sur, unos defendiendo que nada se puede hacer sin los Estados Unidos y otros favorables a avanzar en la construcción de una Unión Europea de la defensa.

LAS MISIONES Y OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA PCSD

La Resolución 49/57, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1994, “Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, reconoce el papel que deben asumir las organizaciones regionales en el marco del mantenimiento de la paz al declarar que: “ Los acuerdos u organismos regionales pueden, en sus esferas de competencia y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aportar importantes contribuciones al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, entre otras cosas, según proceda, mediante el arreglo pacífico de controversias, la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos”.

Sobre esta base, el Tratado de la Unión Europea, establece en su Artículo 43.1 que: “Las misiones... en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”.

Estas misiones, que en la UE reciben el nombre de operaciones de gestión de crisis, pertenecen, por su naturaleza, alcance y funciones, a la categoría de las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas. Su diferencia consiste en que su creación no deriva necesariamente de un acto jurídico de la ONU, sino de un acto jurídico propio de la UE. Esto es así incluso en los supuestos en los que la misión de paz ha sido autorizada previamente por el Consejo de Seguridad (CS).

La legalidad de las operaciones de gestión de crisis de la UE proviene generalmente del consentimiento del Estado receptor, que se expresa mediante la petición o invitación previa de las autoridades del gobierno legítimo por

las que se solicita la intervención. Si este consentimiento no es explícito, o en algunas ocasiones aunque lo sea, se requiere una resolución del CSNU que autorice el lanzamiento de la operación y sus límites.

En las operaciones de gestión de crisis de la UE los Estados Miembros participan de forma voluntaria, al igual que eventualmente Estados terceros, y mantienen su derecho a retirarse de la operación si lo consideran oportuno. El mando internacional de la operación, lo asume un comandante civil o militar, nombrado por el Consejo por unanimidad. Sobre el terreno operativo, las órdenes son aplicadas por el Comandante de la Fuerza Militar o el Jefe de la Misión Civil, que ejercen el mando operativo o el control operativo de los efectivos puestos bajo sus órdenes.

Normalmente, las Reglas de Enfrentamiento permiten únicamente asegurar la legítima defensa de las unidades operativas propias o de la población civil, sin efectuar acciones ofensivas.

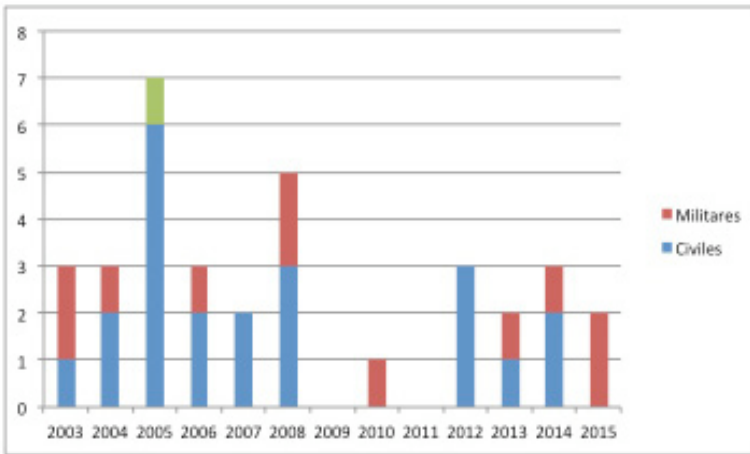
Las misiones civiles y operaciones militares de gestión de crisis que ha realizado la UE en tres continentes son, sin duda, el mayor logro de la PCSD y han constituido la contribución de la UE a la paz y la estabilidad globales, a la reconstrucción de Estados de derecho, a proteger poblaciones y a garantizar ayuda humanitaria, tanto en conflictos como en catástrofes naturales.

La declaración de operatividad de la PESD, en Laeken, en diciembre de 2001 dio luz verde para el comienzo de las misiones y operaciones exteriores. La primera fue la Misión de Policía de la UE en Bosnia Herzegovina, que relevó a la Fuerza Internacional de Policía de Naciones Unidas el 1º de enero de 2003, por un periodo inicial de tres años que se prolongó finalmente hasta el 30 de junio de 2012. Sus efectivos iniciales fueron 774 (478 internacionales y 296 nacionales), cuando terminó la misión eran 81 (34/47). Estas dos características se han mantenido prácticamente en todas las misiones civiles y operaciones militares: la prórroga de los períodos iniciales de activación, y la disminución progresiva de efectivo se da a medida que la situación mejora.

Desde esta misión, la UE ha lanzado un total de 34, de las cuales 22 son civiles, 11 militares, y una civil/militar, la de apoyo a la misión AMIS de la Unión Africana en Darfur entre 2005 y 2007. Actualmente hay activas 18, de las cuales 12 son civiles y 6 militares. Por reparto geográfico, 11 han sido lanzadas en Europa, incluyendo el Cáucaso (5 terminadas y 6 activas), 5 en Asia (2/3), y 18 en África (9/9).

En el gráfico 1 podemos observar que, mientras en los primeros cinco años (2003-2008) se lanzaron un total de 23 misiones y operaciones, en los cinco últimos (2010-2015) el número se ha reducido a 11; es decir, menos de la mitad, lo que se corresponde con una disminución de la actividad en el campo de la PCSD, provocada por el retraimiento en los asuntos internacionales que ha producido en la UE la crisis económica y financiera que viene sufriendo a partir de 2008.

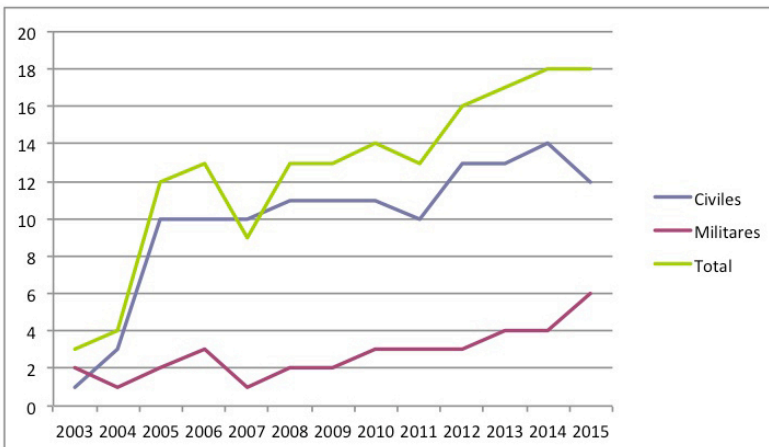
Gráfico 1
Misiones civiles y operaciones militares iniciadas cada año.



Fuente: elaboración propia.

No obstante, si observamos el gráfico 2, las misiones y operaciones activas cada año, veremos que su número se ha mantenido en ascenso, desde las 3 del año 2003 hasta las 18 actuales, como consecuencia de la prolongación en el tiempo de muchas de ellas. La más duradera hasta ahora es la operación EUFOR Althea, en Bosnia Herzegovina, que está activa desde diciembre de 2004.

Gráfico 2
Misiones civiles y operaciones militares activas cada año.



Fuente: elaboración propia.

La mayoría son misiones y operaciones de entidad reducida. La más grande, en términos de personal, ha sido Althea en Bosnia-Herzegovina (B-H), que dispuso en sus inicios de más de 7,000 efectivos, aunque ahora sólo tiene 600. En la actualidad la más numerosa es la operación antipiratería Atalanta en aguas de Somalia, que tiene aproximadamente 1,200 efectivos, aunque su número varía frecuentemente.

Entre las misiones civiles, la más importante es EULEX en Kosovo, con un máximo de 800 efectivos (además de otros 800 locales), en total, las 18 misiones y operaciones actualmente activas emplean algo menos de 8,000 personas, sin contar con los efectivos de la operación contra el tráfico de personas, EUNAFORD MED, que aún se está constituyendo. Si comparamos esta cifra con el número -sólo de militares- de los 28, casi 1,700,000, es fácil deducir que el nivel de esfuerzo es muy limitado.

Las misiones u operaciones de la PCSD no han sido, en general, decisivas o resolutivas, sino más bien contribuciones a la estabilización o a la reconstrucción, y para facilitar la llegada de ayuda humanitaria. La operación Althea se lanzó para dar continuidad a las IFOR y SFOR de la OTAN en B-H, que habían hecho el trabajo duro, una vez estabilizada, actualmente se dedica al adiestramiento de las fuerzas locales. De las otras operaciones militares actualmente activas, las tres terrestres (EUTM Mali, EUMAM RCA, y EUTM Somalia), tienen como misión también el adiestramiento, o el asesoramiento en la reforma de las fuerzas armadas locales.

EUNAVFORD MED se limita a recoger información, en la fase actual, y sólo Atalanta ha actuado directamente con medios militares contra la amenaza de la piratería. Tampoco en ninguna de las cinco operaciones militares ya concluidas se han visto las fuerzas europeas obligadas a combatir, aunque sí han sufrido algún ataque esporádico, como por ejemplo en la República Centroafricana, en enero de 2015, en el transcurso de la operación EUFOR RCA. En cuanto a las misiones civiles, excepto la ya mencionada EULEX Kosovo, que tiene un volumen importante y cuenta con jueces y funcionarios de distintas áreas, se llevan a cabo, en general, con efectivos reducidos, en su mayoría para el refuerzo o adiestramiento de los cuerpos de seguridad locales o de aduanas.

Entre las operaciones militares en curso hay dos de carácter naval, que ya hemos mencionado. EUNAVFORD MED, es la última de todas las operaciones lanzadas por la UE, en junio de 2015, con la misión de interrumpir el tráfico ilegal de personas en el Mediterráneo central sur y acabar con las redes de traficantes y contrabandistas, capturando y destruyendo los barcos y medios usados por los traficantes de personas, y contribuir a reducir la pérdida de vidas en el mar.

La operación, prevista en principio para 12 meses, es dirigida desde un Cuartel General en Roma, y aunque ha comenzado su actividad está todavía constituyendo la fuerza con las aportaciones de los EM. Consta de tres fases, de las cuales la primera, que es la que está actualmente activa, se centra en la vigilancia y la valoración del tráfico; la segunda incluirá la búsqueda y desvío de los barcos sospechosos; y la tercera, incluirá la destrucción de los barcos y otros medios, preferiblemente antes de su uso, y para el arresto de los traficantes será necesaria una Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), o el consentimiento de los países costeros, particularmente Libia.

La otra operación naval es una de las más importantes que ha lanzado la UE, EUNAVFOR Somalia, también conocida como Operación Atalanta, que fue lanzada en diciembre de 2008 para combatir los actos de piratería y robo a mano armada en el Océano Índico Occidental y el cuerno de África, cometidos contra buques que transportan ayuda humanitaria a Somalia, y otros buques comerciales vulnerables, incluidos los pesqueros, lo que estaba haciendo imposible la actividad marítima pacífica en la zona.

La composición de EUNAVFOR cambia constantemente debido a la rotación de las unidades, pero normalmente consta de 4 a 7 barcos de guerra y de 2 a 4 aviones de patrulla marítima y reconocimiento. Las misiones de la operación, basadas legalmente en la Resolución 1846 (2008) del CSNU, consisten en proteger los barcos del Programa Mundial de Alimentos, disuadir e interrumpir la piratería y el robo a mano armada en las costas de Somalia, y apoyar otras misiones de la UE en la zona, como EUCAP Nestor y EUTM Somalia.

El éxito ha sido indudable, en el 2011, 174 buques mercantes fueron atacados, 25 pirateados, y 376 personas fueron tomadas como rehenes. En 2014 fueron atacados dos barcos y ninguno pirateado, aunque todavía hay 30 rehenes en cautividad. La operación, que es dirigida desde el Cuartel General de Northwood, en el Reino Unido, y cuya fuerza naval es comandada actualmente por el Contralmirante español Alfonso Gómez Fernández de Córdoba, desde el buque insignia Galicia, ha sido prorrogada por el momento hasta diciembre de 2016.

La falta de acuerdo político y las dificultades de lanzamiento, especialmente la constitución de la cadena de mando y la generación de fuerzas, hacen a la UE en muchas ocasiones inoperante o lenta a la hora de hacer frente a crisis sobrevenidas. Tanto en la crisis de Mali, en enero de 2013, como en la República Centroafricana (RCA) en diciembre de ese mismo año, Francia tuvo que intervenir porque la UE no tenía la voluntad ni estaba preparada para actuar.

La falta de un Cuartel General de Operaciones permanente provoca una ausencia de planeamiento avanzado, genérico o de contingencia, que

hace lento el procedimiento de decisión e impide reaccionar a tiempo a las crisis, lo que es mucho más fácil a nivel nacional. En Mali, la UE tardó un mes y medio, después de la intervención francesa, en lanzar una misión complementaria de adiestramiento de las fuerzas armadas malienses, y en la RCA dos meses en lanzar una operación de refuerzo de la seguridad en la capital, que fue sustituida un año después por otra misión de adiestramiento.

Estos mismos problemas –políticos y de falta de estructuras– son los que han impedido a la UE asumir la dirección de operaciones en su entorno geográfico de gran importancia para sus intereses, como la intervención en Libia, en 2011, o en Líbano, en 2006, dejando la responsabilidad en manos de la OTAN, en el primer caso, o directamente de Naciones Unidas en el segundo.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE A LA SEGURIDAD Y ESTABILIDAD GLOBALES

La nueva Estrategia Europea de Seguridad, que deberá estar lista para junio de 2016, tendrá que tener en cuenta los cambios en el escenario estratégico desde 2003, incluido un evidente alejamiento de Estados Unidos respecto a Europa y el resurgimiento de una cierta prepotencia en Rusia, analizar los nuevos o más agudos riesgos, incluyendo la inestabilidad en el este de Europa y la peligrosa amenaza yihadista.

No obstante, es muy probable que se mantengan, dentro de las nuevas circunstancias, los principios básicos que estableció la EES de 2013, es decir, la apuesta por un mundo más justo en el que prevalezca la democracia y el respeto de los derechos humanos, la prevalencia de la acción preventiva y de las misiones civiles sobre las militares dentro de una aproximación total a la gestión de crisis con todos los instrumentos y en todas las fases, y el decantamiento claro por la paz, la concordia y la cooperación multilateral. Todos ellos son los rasgos que definen distintivamente la cultura estratégica de la UE.

La UE tiene que actuar en tres ámbitos que fueron definidos ya en diciembre de 2013; Primero, la propia seguridad, que demanda actuar en su entorno próximo y lejano; segundo, la contribución a la paz mundial, como proveedor de seguridad global, incluyendo los mandatos de las Naciones Unidas; y tercero, la seguridad marítima, protegiendo la libertad de navegación para el abastecimiento y el comercio exterior de la UE, el 90% del cual se realiza por mar.

La prioridad será sin duda afrontar todas aquellas crisis que pueden afectar directa o indirectamente a su seguridad, especialmente en las áreas geográficas que más le conciernen y que afectan, por una parte a

los vecinos directos -norte de África, Balcanes, Europa Oriental, Cáucaso- y, por otra, a los vecinos de los vecinos -Oriente Medio, Sahel, Cuerno de África-, porque es ahí donde se juega a estar a salvo del terrorismo yihadista, del tráfico de personas o drogas, o del corte de sus suministros energéticos.

En todas estas áreas, la UE puede verse obligada a intervenir en cualquier momento en conflictos híbridos, como el de Ucrania, en los que participan actores estatales y no estatales, y en los que se mezclan acciones convencionales limitadas, actos terroristas, insurgencia, guerrillas, y operaciones de información o desinformación, en zonas dispersas o en escenarios urbanos. Un tipo de conflictos que será frecuente en el futuro y que requiere para enfrentarlos una combinación de medios y estrategias muy compleja.

Pero además de la defensa directa de su seguridad o de sus intereses, y más allá de su entorno geográfico más o menos próximo, la UE tiene una responsabilidad con la paz, la seguridad, y la estabilidad global, y ha de contribuir a ellas en la medida en la que su peso económico y político en el mundo, su historia y sus valores le obligan a ello.

La UE tiene que trabajar en la construcción de la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza y la desigualdad, promoviendo la buena gobernanza y los derechos humanos, ayudando al desarrollo y combatiendo las raíces de los conflictos y la inseguridad. Esto se ha venido haciendo para ayudar en catástrofes naturales (Aceh, Indonesia), humanitarias (Sudán), o en conflictos en Estados fallidos (RD Congo), y se sigue haciendo para prevenir una escalada de la violencia (República Centroafricana) o para ayudar a reconstruir el Estado (Kosovo), sin que ninguno de estos casos represente una amenaza ni responda a ningún interés de la UE, salvo el ejercicio solidario de su responsabilidad global.

Es necesario prever, finalmente, la posibilidad de que la UE tenga que ejercer la “responsabilidad de proteger”, que implica la injerencia en los asuntos internos de otro país por razones humanitarias, como fue el caso de la intervención en Libia. Se trata de un asunto delicado que sólo puede ser justificado, como cualquier uso institucional de la violencia, en la evitación de un mal mayor que el que se pueda causar, y siempre con la legitimación expresa de Naciones Unidas, pero no se puede excluir que en el futuro se tengan que llevar a cabo intervenciones de este tipo para proteger a poblaciones víctimas de genocidios o exterminios.

En los últimos 12 años la UE ha ejercido responsabilidades crecientes en la gestión de situaciones de crisis que afectan a la paz y seguridad internacionales. El Consejo Europeo proclamó en Laeken, en diciembre de 2001, su voluntad de seguir este camino al declarar que: “Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente

contra toda violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo”.

Esta labor no ha hecho más que comenzar. Como decía el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, de diciembre de 2008:

...“la UE está contribuyendo ya a un mundo más seguro. Hemos obrado en la construcción de la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad. La UE sigue siendo el mayor donante a los países necesitados. Para conseguir una estabilización duradera, es necesario un compromiso a largo plazo”. El esfuerzo de medios civiles y militares empleados en las 18 misiones y operaciones de gestión de crisis actualmente en marcha tendrá que ser, sin duda, incrementado en el futuro para contribuir eficazmente a la seguridad y estabilidad globales.

CONCLUSIONES

La Unión Europea se ha convertido en los últimos años en un actor global de peso en la escena internacional. Su contribución a la paz y la seguridad mundiales se lleva a cabo mediante muchos medios: políticos, diplomáticos, económicos, ayuda al desarrollo, misiones civiles de formación de cuerpos de seguridad, de apoyo a la reconstrucción y al Estado de derecho. Pero también, cuando es necesario, con operaciones militares de gestión de crisis en el marco de la Carta de Naciones Unidas, que pueden incluir acciones de combate, como ha sucedido en la operación Atalanta, y que tienen por objeto mantener o restaurar la paz, dando a las poblaciones la oportunidad de rehacer su futuro.

Evidentemente, no van a desaparecer de la noche a la mañana las dificultades para consensuar una PCSD europea entre 28 Estados muy diferentes en tamaño y ambición internacional, algunos de los cuales tienen percepciones muy diferentes sobre las amenazas y las prioridades estratégicas, incluso en ocasiones intereses contrapuestos. Será necesario un arduo trabajo para ir acercando posiciones progresivamente, pero es imprescindible si los europeos pretenden jugar un papel importante en el escenario mundial, porque este papel está reservado a grupos regionales cohesionados, o a las grandes potencias.

La UE es sin duda una potencia, si actúa conjuntamente y con determinación, pero los EM individualmente no lo son, ni siquiera los más grandes. Sólo unidos, disponiendo de una estrategia común adecuada y de las capacidades necesarias, podrán los europeos actuar eficazmente para proteger su propia seguridad y contribuir con otros a construir un mundo mejor.



PROCESO DE GENERACIÓN DE FUERZAS DE LAS NACIONES UNIDAS

CORONEL DEL ESTADO MAYOR CONJUNTO DE FRANCIA VINCENT DE KYTSPOTTER

Es Jefe de la Oficina del Estado Mayor Conjunto de Naciones Unidas, en París, Francia, en donde también ha fungido como Oficial encargado de la síntesis de Relaciones Internacionales. Asimismo, ha fungido como Agregado de Defensa Adjunto de la Embajada de Francia en Washington.

Cabe destacar que se ha desempeñado como Comandante de la Fuerza de Reacción Rápida de la FINUL, en Líbano, así como Oficial encargado de las planificaciones en Afganistán, en el Centro de Planificación y en la Dirección de Operaciones del CPCO, en París.

Cuenta con las condecoraciones de Oficial de la Legión de Honor; Cruz del Combatiente y la Cruz del Valor Militar de Líbano. Realizó una Maestría en Inglés por La Sorbona de París. Efectuó estudios Especializados en Historia Militar, Defensa y Seguridad, en Aix, en Provençe. Actualmente se encuentra realizando estudios en la Escuela Doctoral de Ciencias Políticas de Panthéon-Assas.



INTRODUCCIÓN

1. El Proceso de Generación de Fuerzas implica la generación, rotación y repatriación tanto de unidades como de individuos desplegados como parte del componente militar de las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP). En este proceso la organización comienza con un conocimiento del planeamiento que es realizado por el Servicio de Planeamiento Militar (MPS) para potenciar una nueva OMP, o para algún ajuste relevante a una operación ya existente. El planeamiento del MPS se materializa en un Concepto de Operaciones (CONOPS), del que se deducen los Requerimientos de Fuerza (FR). Los FRs incluirán la misión, tareas, organización y número de personal necesario. Se generará un FR por separado para cada unidad de la Fuerza, siendo este el documento que normalmente se provee a cada uno de los Países que Contribuyen con Tropas (TCC). El MPS es también responsable de generar las Reglas de Enfrentamiento (ROE).
2. Las nuevas misiones o los cambios relevantes a las misiones en curso, reciben su mandato de una Resolución del Consejo de Seguridad (SCR), la cual proporciona un panorama general de lo que se debe hacer, especifica el número de tropas autorizado para un determinado período, y autoriza los fondos para la misión. En la mayoría de los casos, el planeamiento a menudo comienza mucho antes de la SCR, y en ciertas circunstancias una autorización previa al compromiso puede autorizar hasta \$50 mdd en anticipación a una nueva misión. El Consejo de Seguridad recibe actualizaciones regularmente en lo referente a potenciales misiones futuras en base a los reportes al Secretario General (SG). Estos incluyen consideraciones tanto militares como políticas.
3. Tan pronto como sea posible, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y el Departamento de Apoyo Logístico (DFS) envían una Misión para la Valoración Técnica (TAM) de la zona donde se desarrollará la misión. Por lo general, se realizarán varias visitas de estimación a una nueva misión. Una razón importante de la TAM es la determinación de los factores de la misión que afectarán al Inventario del Contingente (Contingent Owned Equipment, COE) y los reembolsos por costos.
4. En el Concepto de Operaciones (CONOPS) se especifica la composición militar de una OMP. La contribución militar consiste normalmente de alguno de los siguientes componentes:

- a. Una fuerza compuesta por Observadores Militares de las Naciones Unidas (UNMOs) y/o Asesores Militares u Oficiales de Enlace.
 - b. Una Fuerza compuesta de contingentes de tropas sin UNMOs.
 - c. Una misión de Observadores compuesta sólo por UNMOs.
5. Un Equipo de Generación de Fuerzas (FGT) es responsable de supervisar todo el proceso; desde la reunión inicial con los TCC hasta el despliegue de las tropas en el terreno. El equipo se compone de: El Oficial de Planeamiento del Servicio de Generación de Fuerzas, el Oficial de la División de Apoyo Logístico, el oficial de Presupuesto de Campo del DFS y el oficial de la División de Finanzas. Éste último es responsable de la producción y finalización del Memorándum de Entendimiento (MOU) y las enmiendas cuando sea necesario. Asimismo, procesa rutinariamente las quejas sobre los reembolsos del equipamiento principal, mantenimiento, pintura/ reparación del equipamiento principal, muerte y discapacidad de los miembros del contingente, y quejas sobre las Cartas de Asistencia (LOA). Las negociaciones sobre el MOU, y otras reuniones, por lo general son dirigidas por este equipo. Normalmente, existe un MOU para cada unidad que va a ser desplegada. Se invita a formar parte de este equipo a los oficiales especialistas según se requiera, por ejemplo, un doctor del Servicio de Apoyo Médico para el caso de la generación de un hospital, o el oficial del Servicio de Apoyo de Especialistas para una unidad de ingenieros.
6. El FGT se reúne con representantes de los países contribuyentes de personal que aportan unidades y/o individuos a la misión en el terreno. En la reunión inicial con los representantes de los TCC (normalmente algunos TTCs que lo consideren traerán un equipo de negociación al Cuartel General de Nueva York para las negociaciones – COE lo cual está permitido), el cual proporcionará toda la información que tenga disponible. El equipo por lo general se reúne con los representantes de los TCC siempre que sea necesario para garantizar que puedan cumplir con los FR en lo que se refiere al Equipamiento Principal y Auto-Sostenimiento.
7. Se redacta un Requerimiento de Fuerza para cada unidad que se va a desplegar de acuerdo con el CONOPS, el cual incluye roles, tareas, potencial y resumen del equipamiento principal para cada unidad que va a ser desplegada en el terreno. Mientras el FR se difunde a los TCC, el CONOPS no se les difunde, al menos de manera íntegra.

8. **La información para el planeamiento del despliegue de la carga (The Load Planning Information).** Los TCCs tienen la opción de desplegar su propio personal y equipo, pero por lo general requieren que se haga a través de las Naciones Unidas. Si un TCC decidiera realizar el despliegue por sus medios, se le reembolsará la cantidad equivalente a los costos generados si el despliegue lo hubiera realizado Naciones Unidas. El DFS/ Unidad de Control de Movimiento (MovCon) debe buscar la mejor gestión de las licitaciones con el fin de asegurar que el equipamiento principal se despliegue por vía marítima, y que las tropas sean transportadas por aire en aeronaves contratadas. Esto requiere un mínimo de seis semanas. Con el fin de hacer esto, los TCCs deben proporcionar dos elementos esenciales de información para el planeamiento de la carga: el Manifiesto de Carga y la Lista de Productos Peligrosos.

9. **El procedimiento a seguir una vez que un TCC empuña a una unidad.** Una vez que un TCC confirma que una unidad/elemento está disponible para desplegarse y se han seguido los trámites necesarios, se le pedirá la siguiente información para cada unidad/elemento:
 - a. Las tareas para las cuales la unidad está organizada, equipada y entrenada.
 - b. El organigrama.
 - c. El inventario de equipamiento principal.
 - d. La lista de personal.

10. **Los lineamientos generales para los TCC.** El Servicio de Generación de Fuerzas es responsable de la producción de Directivas para los TCCs para cada nueva misión. La finalidad de este documento es proporcionarle tanta información relevante de la misión como sea posible antes del despliegue a una misión. El documento se centra en asuntos administrativos y logísticos y también proporciona un panorama general de la situación política. El documento se difunde a cada TCC antes de su despliegue.

11. **Cronograma del despliegue.** A través de las consultas entre cada TCC y la ONU, se acuerda un calendario para el despliegue. Este cronograma es habitualmente corregido cuando se requiera.

12. **El Proceso de los Memorándum de Entendimiento (MOU).** El proceso de los MOU se inicia con la primera reunión del equipo de generación de fuerza con el representante de la Misión Permanente y continúa hasta su firma. Por lo general, el MOU se firma hasta después del despliegue. La única referencia esencial para las negociaciones del MOU es el Manual

de Inventario del Contingente (COE) y debe hacerse todo esfuerzo para familiarizarse con estos contenidos. El MOU tiene un cuerpo principal y siete Anexos.

En el **Anexo A** se especifica el número de efectivos de la unidad, e incluye una relación del equipamiento del soldado (Soldier Kit List). En el **Anexo B** se incluye todo el Equipamiento Principal autorizado. En el **Anexo C** se refieren todas las áreas de sostenimiento que deben atender los TCC.

El **Anexo G** hace referencia a los lineamientos de las Orientaciones para los TCC, y es el Servicio de Generación de Fuerzas el responsable de garantizar su redacción y difusión. Es esencial que el representante(s) esté familiarizado con los procedimientos del MOU/COE antes de que las negociaciones se inicien.

13. **Reconocimiento de la zona de despliegue por los Estados Miembros (Rec.EM).** Cuando haya un acuerdo mutuo entre la ONU y los TCCs de las unidades que se van desplegar, se autorizará un reconocimiento para la misión por parte de los TCC, y será coordinado conforme al FR. Una Directiva de Política y los Procedimientos Operativos Normalizados (SOP) permiten desarrollar los procedimientos a seguir para llevar a cabo los reconocimientos por los TCC. Se contempla que cada TCC asuma inicialmente los costos del reconocimiento, los que podrán ser reembolsados una vez que las Naciones Unidas hayan completado el despliegue de la misión. El reporte del reconocimiento debe estar acordado tanto por la misión como por el TCC.
14. **Negociación del MOU.** El Proceso del MOU se desarrolla por medio de la negociación, para ello el TCC puede enviar un equipo de negociación al Cuartel General de Nueva York. Es improbable que una unidad tenga exactamente la capacidad solicitada en el FR, y es el resultado de la negociación lo que permitirá alcanzar un acuerdo que permita generar una unidad lo más cercana posible a las capacidades requeridas. Por ejemplo, podría ser necesario aceptar un mayor número de vehículos ligeros, cuando no se cuenta con los vehículos de mayor capacidad requeridos. La persistencia y la paciencia son esenciales.
15. La realidad de las misiones recientes es que algunas unidades se generan sin cumplir con las demandas específicas del FR. Esto puede ser el resultado del requerimiento de la ONU a los TCCs para la reconfiguración de unidades que ya están en el terreno bajo el auspicio de una Organización Regional. Cuando se ha identificado que existen

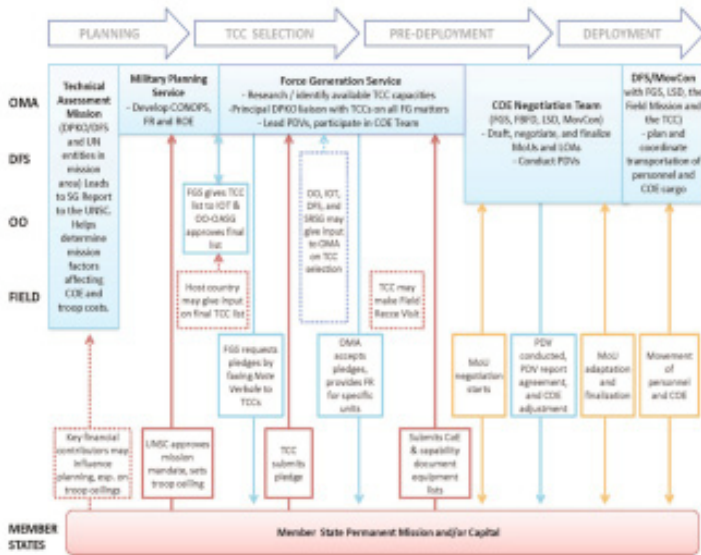
- deficiencias en el equipamiento principal y/o en el auto sostenimiento, se pueden adoptar varias soluciones, entre las que se incluyen: el uso de equipo propiedad de las Naciones Unidas (UNOE), el empleo de los niveles estratégicos para el despliegue, y apoyo bilateral por otro TCC que tenga esa capacidad.
16. **Arrendamiento de Aronaves (Wet Leasing), sostenimiento y reembolsos.** El Sistema del Inventario del Contingente se creó para apoyar al TCC que aporta unidades para que puedan proporcionar y mantener su propio equipo, y ser totalmente autosuficientes en todas las categorías que se exponen en el Manual de Inventario (COE). Las tarifas las establece la Asamblea General para hacer los reembolsos a las TCCs mensualmente por el equipo y el personal que aportan.
 17. **Visita Previa al Despliegue (PDV).** Cuando el reconocimiento del TCC se ha completado y se han realizado los cambios necesarios -si los hubiera- en el MOU, un equipo del Cuartel General de la ONU llevará a cabo una Visita Previa al Despliegue al TCC correspondiente, para inspeccionar las unidades. La finalidad es confirmar que el equipamiento principal que se va a desplegar está de acuerdo con el MOU, y que la unidad puede cumplir con las especificaciones del FR. Se dispone de una Directiva de Política y un procedimiento Operativo normalizado que explican el proceso de la visita previa al despliegue.
 18. **Finalización del MOU:**

Una vez que se concluye la PDV, y se han hecho los cambios necesarios en el MOU, este se puede finalizar. El equipo del Cuartel General de la ONU convocará a los representantes del TCC para la firma, revisando el MOU y sus anexos a detalle; esta reunión debe ser breve considerando que los equipos del TCC y el Cuartel General de la ONU se han reunido regularmente durante el desarrollo del MOU. Cuando el memorándum de entendimiento es acordado por ambas partes, se circula internamente para su clasificación de seguridad por parte de la ONU. Una vez concluida la clasificación, se envían al Secretario General Adjunto (DSG) y al Secretario General Adjunto del DPKO, dos originales del MOU final, para su firma y posterior remisión al Embajador de la Misión Permanente del TCC para que también los firme. Los TCCs reciben el reembolso de los costos por tropas con efecto retroactivo al momento que arriba el contingente a la misión, sin importar si el MOU haya sido firmado o no por el TCC. El reembolso del equipamiento principal se inicia hasta que el MOU haya sido firmado y existan fondos disponibles.

19. **Enmiendas al MOU.** Un cambio al CONOPS, a la robustez de la misión, y otros factores pueden suponer la introducción de enmiendas al MOU. Las consultas entre el TCC y UN preceden a cualquier enmienda al MOU.

20. **Secuencia de la Generación de Unidades y Personal.** Los dos diagramas y la tabla que sigue explican con detalle la secuencia de la generación de unidades y personal para las Misiones de Mantenimiento de Paz. Se debe dedicar un tiempo considerable al estudio de estas secuencias con el fin de entender la participación en las OMP.

PROCESO DE LA GENERACIÓN DE FUERZAS EN LA FASE INICIAL DE UNA OPERACIÓN



SISTEMA DE CAPACIDADES Y DISPONIBILIDAD PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU (UNPCRS)

Se presenta como un proceso dinámico de interacción entre el Cuartel General de la ONU y los Estados Miembros para garantizar la disponibilidad y el despliegue oportuno de las capacidades para el mantenimiento de la paz adecuadas.

Es la única vía para comprometer fuerzas armadas, policía y otras capacidades civiles o individuos tales como Oficiales de Seguridad de la Misión (MSO) y Observadores Militares (MILOBS).

El UNPCRS reemplaza al antiguo Sistema de Acuerdo de Fuerzas a Disposición de NU (United Nations Stand-By Arrangements System, UNSAS) de 1993, el cual sólo tenía 100 entradas/TCC en 2014 y sólo 13 entradas nuevas en los últimos 16 años. Únicamente 13 TCC estaban activos a finales del segundo trimestre del 2015 con sólo diez presentando compromisos.

Obviamente, hubo una falta de compromiso por parte del Cuartel General de la ONU y de los Estados Miembros que resultó en que el nivel de preparación de los contingentes era inadecuado.

Además, el sistema UNSAS no contaba con un sistema para validar los diversos compromisos y confirmar los niveles reales de disponibilidad.

¿Qué sucede con el antiguo enlace a la web del UNSAS?. La obligación de mantener este compromiso será suspendido temporalmente para ser reemplazada por el UNPCRS. Sin embargo, los TCC pueden ya utilizarlo para acceder a documentos importantes.

Los Objetivos del UNPCRS son tres:

- Mejorar la eficiencia en la gestión de los compromisos;
- Lograr un mayor grado de disponibilidad y previsibilidad a través de un enfoque participativo y continuado entre el Cuartel General de la ONU y los Estados Miembros;
- Proporcionar una sola ventana para la selección de un TCC para su despliegue.

El nuevo UNPCRS, al adoptar criterios claramente definidos y pasos relacionados, reflejará los compromisos reales de los Estados Miembros. Los niveles de los compromisos y los pasos relacionados se describen como sigue:

- Nivel 1: El TCC hace un compromiso formal para una unidad junto con:
 - a.- Un organigrama.
 - b.- Lista de equipamiento principal y de sostenimiento propio.
 - c.- Certificación de conclusión del entrenamiento básico.

Los Estados Miembros pueden incluir capacidades de policía o cualquier otra no militar. Los TCC emergentes o potenciales que aún no cumplen con estos requerimientos básicos no se registrarán en el Nivel 1, pero estarán comprometidos como parte de un proceso preparatorio gestionado por la Célula Estratégica de Generación de Fuerzas y Planeamiento de Capacidades.

- Nivel 2: Basadas en los requerimientos operacionales de las UN, los compromisos seleccionados del Nivel 1 se elevarán a este nivel por medio de un proceso de negociación preliminar del MOU y una Visita de Estimación y Valoración (AVV) por parte de un equipo del Cuartel General de las UN incluyendo miembros del Servicio de Generación de la Fuerza (FGS) y Departamento de Servicios en el Campo (DSC).
- Nivel 3: Después de una AVV, sólo aquellas unidades que hayan alcanzado un nivel razonable de preparación serán elevadas al nivel 3. Los MOUs serán firmados y los TCCs proporcionarán un manifiesto de carga cuando lo requiera el DFS.
- Nivel de Despliegue Rápido (RDL): Una vez alcanzado el Nivel 3, el TCC puede desplegarse dentro de los 30/60/90/ días después de la petición del Cuartel General de la UN. En el caso de los facilitadores/ multiplicadores, este nivel estará relacionado también con las compensaciones por el despliegue rápido (si se declaran elegibles para una misión en particular con las directivas de compensación).

ANEXO 1

HOJA DE RUTA PARA LOS PAÍSES CON INTENCIÓN DE CONTRIBUCIÓN CON TROPAS A LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

ANTES DE LA OPERACIÓN

Paso 1: Prepare a su personal para las Operaciones de Mantenimiento de Paz.

La responsabilidad del entrenamiento previo a su despliegue para el personal asignado a las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) recae en cada país que contribuye con tropas (TCC). No está previsto que los organismos de las Naciones Unidas proporcionen o controlen el entrenamiento militar.¹

A los Estados Miembros se les puede apoyar en el entrenamiento relacionado con los estándares específicos de conducta y técnicas requeridas en las Operaciones de Mantenimiento de Paz, mediante el Servicio de Entrenamiento Integrado (ITS)². El alcance de dicho entrenamiento no incluye las técnicas básicas operativas de las unidades.

Los Equipos Móviles de Apoyo al Entrenamiento (MTSTs) también pueden movilizarse para brindar apoyo en el entrenamiento previo al despliegue.³

Paso 2: Defina sus capacidades.

El proceso de generación de fuerza de las Operaciones de Mantenimiento de Paz se lleva a cabo en un contexto de tiempo limitado. Para poder tener éxito, se precisa que un país con intenciones de participar realice anticipadamente un cierto número de pasos relacionados con el planeamiento.

Un país dispuesto a contribuir primero debe identificar y comunicar al Servicio de Generación de la Fuerza (FGS),⁴ el tipo y cantidad de recursos que potencialmente van a ser empleados para los propósitos del mantenimiento de la paz, así como el marco de tiempo en el cual se

1 Excepción hecha para el entrenamiento de las unidades integradas de policía, lo que incluye el entrenamiento para técnicas de mantenimiento del orden.

2 Este Servicio depende tanto del DPKO como del DFS.

3 Ver el SOP Mobile Training Support Teams (MTST) que proporciona el procedimiento a seguir para recibir este apoyo desde el DPKO y el Departamento de Apoyo a la Misión (DMS).

4 Within OMA, DPKO.

pueden poner a disposición. El FGS necesita mantenerse al corriente de los desarrollos relevantes y de cualquier otro planeamiento que se esté dirigiendo en los TCC, en relación con sus futuras contribuciones para el mantenimiento de la paz. Este trabajo de preparación permite al FGS identificar adecuadamente por adelantado, dentro del marco del Sistema de Acuerdos de Fuerzas a Disposición de las Naciones Unidas (UNSAS), los recursos en los que se podrá basar durante la fase de preparación de una futura operación.

AL PRINCIPIO DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO

Paso 3: Seguir con el proceso de planeamiento y proporcionar al Equipo Operacional Integrado (dentro del DPKO) las indicaciones referentes a la potencial contribución nacional.

El DPKO y los TCCs están en constante comunicación de manera informal. Los contactos comienzan en el nivel político antes de obtener una resolución del Consejo de Seguridad.

El trabajo de planeamiento estratégico está dirigido conjuntamente por dos unidades diferentes dentro del DPKO. A nivel estratégico, está dirigido por los Equipos Operacionales Integrados (IOT), adscritos a la Oficina de Operaciones (OO). En el nivel operacional, está dirigido por el Servicio de Planeamiento Militar (MPS), en coordinación con el Servicio de Generación de Fuerzas.

La primera lista de potenciales países contribuyentes es establecida por el Servicio de Generación de Fuerzas, y aprobada por los IOTs. Esta lista de potenciales TCCs se basa en una serie de factores que dependen de las características de la operación: entidad de fuerza y medios de las TCC y su voluntad de contribuir, de la aceptación del país anfitrión, de la proximidad regional, y otras implicaciones políticas.

Los primeros intercambios de puntos de vista entre los responsables del planeamiento y los potenciales TCCs ayudan a identificar las principales características del proceso de planeamiento militar y las restricciones operacionales relacionadas.

En las reuniones lideradas por los IOTs, y cuando los TCCs así lo soliciten, se comparten el borrador de FR, la Declaración de Requisitos de Unidad (SUR) y CONOPS,⁵ para apoyar a los TCCs en el proceso nacional de toma de decisiones:

- El CONOPS describe la forma como debe ser empleada la fuerza en el terreno, la cronología decidida para alcanzar los objetivos

5 Estos documentos son difundidos por el MPS a través de la OMA.

identificados, y la sincronización de los medios a disposición de la OMP;

- La Declaración de Requisitos de Unidad (SUR) enuncia los requisitos, y proporciona una descripción detallada de la unidad y del equipo con el que será dotada. Más adelante, tales requisitos son objeto de un comunicado formal hacia los TCC.

DESPUÉS DE LA EMISIÓN DE LOS CONOPS Y DE LOS REQUERIMIENTOS DE FUERZA

Después que el Consejo de Seguridad aprueba la resolución, el IOT desarrolla el Concepto de la Misión. El planeamiento militar, dirigido por el Servicio de Planeamiento Militar, trabaja a partir de este documento para redactar el Concepto de Operaciones (CONOPS), los Requisitos de Fuerza y las Reglas de Enfrentamiento. El Servicio de Generación de Fuerzas solicita las contribuciones de personal militar y medios para una nueva misión, enviando notas verbales a cada TCC. Con la intención de fortalecer la vinculación de los TCCs con los FRs y el CONOPS y asegurar que sus compromisos incluyan acuerdos más detallados, se incluye una Declaración de Requisitos de Unidad (SUR) como parte de la nota verbal, junto con el CONOPS.⁶

La Oficina de Asuntos Militares (OMA) de manera informal realiza un seguimiento junto con los TCCs, a través de sus misiones permanentes en Nueva York para fomentar que presente sus compromisos y discutir las posibles contribuciones, a fin de armonizar las contribuciones y los requisitos.

Los compromisos de contribución nacional se relacionan con más frecuencia con los soldados de infantería, oficiales de Estado Mayor, y observadores militares. Las Naciones Unidas también necesitan personal especializado: servicios de bomberos, proveedores de servicios de transporte, personal de vuelo, especialistas en comunicación y personal médico. Las contribuciones más solicitadas se relacionan con los medios aéreos (de transporte y ataque), infraestructura horizontal, y las capacidades de análisis de inteligencia.

Paso 4: Respuesta formal a la nota verbal

En respuesta a la nota verbal, cada contribuyente debe emitir un compromiso formal, que proporciona información sobre la entidad exacta y la disponibilidad de la capacidad declarada. Los TCCs también están invitados a formalizar, cuando las haya, sus restricciones (caveats), así como los plazos para la disponibilidad de sus contingentes.

⁶ En una versión autorizada por el Ayudante del Secretario General, y firmada por el Asesor Militar.

Al final del proceso, la Oficina de Asuntos Militares hace recomendaciones al DPKO sobre que compromisos de los TCC deben de ser aceptados. La decisión final de aceptación le pertenece formalmente al Secretario General Adjunto del DPKO.

Paso 5: Con el Departamento de Apoyo Logístico (DFS) sobre el Terreno, finalizan los Memorandums de Entendimiento o las Cartas de Acuerdo que describen formalmente los términos y condiciones de su contribución logística a una operación.

Las contribuciones a la generación de fuerza, así como los reembolsos a los TCCs se concentran en documentos contractuales denominados Memorandums de Entendimiento (MOU) finalizados por la Secretaría con cada TCC para cada operación. El MOU se firma cuando la contribución cumple con los estándares y las tasas del Manual de Equipo propiedad del Contingente (COE).

Por ejemplo, la cantidad anual de reembolso debido a un país contribuyente para el despliegue de un Batallón de Infantería Mecanizado (de 800 efectivos) en el marco de una operación de Mantenimiento de la Paz es de alrededor de 23 M\$:

	MENSUALMENTE (DLRS)	ANUALMENTE (DLRS)
Equipo principal	Alrededor de \$540,000	Alrededor de 6,5 M\$
Apoyo logístico Nacional	Alrededor \$290,000	Alrededor de 3,5 M\$
Recurso Humano	Alrededor \$1332 /día/ persona= 1 millón \$/mes	Alrededor de 13M\$
Total		Alrededor de 23 M\$

Cuando la aportación no cumple con los estándares (por ejemplo, con la operación de un avión militar, de un radar, de un avión no tripulado táctico, o cualquier otra capacidad que no figuran en el manual de COE), los reembolsos se negocian a través de la misión en Nueva York, en función del costo de elementos proporcionados por el TCC. En tal caso, el acuerdo se formaliza a través de una Carta de Apoyo (LoA).

Paso 6. Evaluar el nivel de preparación y organizar las misiones de reconocimiento antes del despliegue.

El Servicio de Entrenamiento Integrado recomienda proceder a una evaluación individual y colectiva del entrenamiento previo al despliegue y la preparación operacional.

Los TCCs pueden solicitar Evaluación o Visitas Operacionales y de Asesoramiento (AAV/OAV), las cuales por lo general son dirigidas por el Servicio de Generación de Fuerza, con el fin de identificar las expectativas específicas en materia de entrenamiento del personal, calidad del equipo, capacidad de apoyo logístico, y los plazos para el despliegue.

Procedimiento específico de inclusión en otro contingente

Más allá del procedimiento habitual (descrito anteriormente) que le permite a un país contribuir al proceso de generación de fuerzas de las operaciones de mantenimiento de la paz, se ha creado un procedimiento más flexible en la práctica y es probable que sea utilizado por un país dispuesto a aportar elementos adicionales (inferiores a un batallón) en el marco de una Operación de Mantenimiento de la Paz, sin tener que pasar por el proceso de negociación de un MOU con las Naciones Unidas.

Con la aprobación de los participantes, es posible integrar dicha contribución en el contingente de otro país contribuyente que ya esté desplegado en el marco de la operación, y haya previamente concluido un MOU con las Naciones Unidas para definir los términos y condiciones de su contribución. Las modalidades técnicas relativas al empleo de las fuerzas y los reembolsos son objeto de un acuerdo técnico específico entre ambos países, el cual se notifica a las Naciones Unidas a través de una nota verbal con un propósito informativo.

Esta situación se da por ejemplo dentro de la Fuerza provisional de las NU en el Líbano (UNIFIL), donde los contingentes de Serbia y Armenia están integrados en el contingente italiano, de conformidad con el MoU vigente (total de la entidad de fuerza y el equipo proporcionado permanecen sin cambios).

ANEXO 2

MODELOS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ENTRENAMIENTO PREVIO AL DESPLIEGUE

El entrenamiento previo al despliegue del personal asignado a las operaciones para mantenimiento de la paz es responsabilidad de cada uno de los países contribuyentes. Los cuerpos de Naciones Unidas no están orientados a proveer o controlar el entrenamiento militar.

Sin embargo, es posible que algunos países se beneficien del apoyo otorgado en el área de entrenamiento de mantenimiento de la paz, a través del Servicio de Entrenamiento Integrado (ITS), que a su vez depende tanto del DPKO como del DFS.

Además de la misión de asesoría a los Estados Miembros en el área de entrenamiento, el ITS es responsable de la definición de los estándares de entrenamiento para el mantenimiento de la paz, del establecimiento de los modelos de cursos y del fortalecimiento de las actividades que brindan apoyo a los esfuerzos de entrenamiento.

Tanto los modelos de entrenamiento como los cursos carecen de relación con las habilidades (*know-how*) básicas de las unidades (patrullaje, vigilancia, interposición, etcétera) y se asume serán adquiridos, aunque en realidad se encuentran asociados con lo relativo al conocimiento, a las habilidades (*know-how*) y el saber comportarse (*know-how-to-be*), rubros específicos de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.

Además de los Módulos Básicos de Entrenamiento Previo al Despliegue (CPTM) que ofrecen los fundamentos y las reglas de conducta que los elementos de los cascos azules están obligados a conocer; el ITS ha emitido una gran cantidad de material de entrenamiento respecto a asuntos específicos tales como la protección a civiles, los batallones de infantería, papel de los oficiales de Estado Mayor o expertos militares, coordinación cívico-militar, la protección de niños, o los abusos sexuales relacionados con los conflictos. Tal material de entrenamiento, presentado como curso modelo, se encuentra disponible en la página de internet de la biblioteca Dag Hammarskjöld de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/depts/dhl/>

El ITS ofrece diversas actividades de apoyo a los esfuerzos en capacitación, ello con el fin de asegurar que los estándares de las Naciones Unidas se encuentren ampliamente disseminados entre los países que contribuyen con tropas.

- Equipos Móviles de Apoyo al Entrenamiento: (MTST) que son susceptibles de ser requeridos para brindar apoyo a los esfuerzos de entrenamiento previo al despliegue.
- Sesiones “entrenamiento de instructores” (TOT) que pueden ser organizadas en conjunto con los países contribuyentes que cuentan con un centro de entrenamiento para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
- Una “misión de reconocimiento de entrenamiento” (TR) podría ser requerida por un TCC, a fin de asegurar que los cursos de entrenamiento otorgados en este país cumplan con los estándares de las Naciones Unidas.



PERSPECTIVAS DE LAS FUERZAS ARMADAS CANADIENSES ACERCA DE LAS OPERACIONES DE APOYO A LA PAZ (PSO)

TENIENTE CORONEL DEL MINISTERIO DE DEFENSA
DE CANADÁ
MARTIN BERNIER

El Teniente Coronel Bernier es Licenciado en Administración de Empresas, por la Universidad de Quebec, en Montreal y realizó una Maestría en Gestión de la Defensa, en el Colegio Militar Real de Kingston.

Participó en dos Operaciones de Naciones Unidas como jefe de tropa: OP SNOWGOOSE en Chipre (1990-1991) y OP CAVALIER en Croacia/Bosnia (1992-1993).

Desempeñó los puestos de capitán de combate y de comandante adjunto del escuadrón de reconocimiento, G3 Planes, G3 Operaciones y G4 Operaciones. También fue desplegado en Bosnia, durante la rotación 5 de la OP PALLADIUM, en 1999-2000. En 2002 fue ascendido al grado de mayor y ocupó el puesto de G1 en el Cuartel General del 35o Grupo-Brigada de Canadá. En el verano de 2003 volvió al 12RBC al mando del escuadrón A, subunidad que dirigirá en la rotación 14 de la OP PALLADIUM en 2004, última rotación canadiense en Bosnia.

En 2009 fue trasladado al Cuartel General del Mando de Canadá en Ottawa como J5, donde planificó operaciones internas de grandes dimensiones, tales como los Juegos Olímpicos de Vancouver 2010, las operaciones de soberanía NANOOK y la Cumbre del G8 y del G20 de 2010. En octubre de 2012 fue destinado a Kabul, Afganistán, donde ocupó el mismo puesto en el Contingente Canadiense de la Misión de Formación en Afganistán (CCMF-A). En enero de 2013 fue ascendido al grado provisional de Coronel, para ocupar el puesto de asesor principal (Senior Advisor) del G3 del ejército afgano. A su regreso a Canadá, el Teniente Coronel Bernier dirigió el Centro de Instrucción de la 2a División de Canadá en Valcartier, entre julio de 2013 y diciembre de 2014. Desde entonces ocupa el puesto de jefe de la Dirección de Planes para Intervenciones Estratégicas en el Cuartel General del Ministerio de Defensa Nacional en Ottawa.



Las Naciones Unidas despliegan operaciones y misiones para consolidar la paz en áreas frágiles y de postconflicto, a fin de ayudar a crear las condiciones necesarias para la paz sostenible. Canadá se basa en su larga tradición de apoyar y participar en Operaciones de Paz de la ONU, al mismo tiempo que promueve políticas y actividades de consolidación de la paz innovadoras.

CANADÁ Y LA ONU

Canadá ha sido líder en operaciones de paz desde que Lester B. Pearson encabezó el desarrollo del mantenimiento de paz durante la Crisis del Canal de Suez en 1956. Hoy en día, Canadá contribuye consistentemente con personal civil, militar y de policía altamente entrenados y experimentados para las operaciones bajo el mandato de la ONU. También apoyamos en incrementar la capacidad de la ONU para realizar operaciones de paz que cumplan de manera eficaz con las necesidades del país anfitrión y su población.

El papel tradicional de Canadá como preservador de la paz se complementa con su liderazgo en actividades de consolidación de la paz, que buscan cerrar la brecha entre la ayuda inmediata postconflicto y la asistencia al desarrollo a largo plazo. Como uno de los primeros países en reconocer la importancia de la consolidación de la paz, Canadá trabaja con la ONU para asegurar la eficacia de los esfuerzos de la ONU en consolidar la paz y para construir su capacidad en esta área, incluso a través de la recién establecida Comisión de Consolidación de la Paz.

OPERACIONES DE LA ONU PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

A menudo conocidas como “mantenimiento de la paz”, las operaciones de apoyo a la paz han evolucionado significativamente desde la primera misión moderna para mantener la paz desde hace más de 60 años. Hoy en día, abordan un rango de operaciones que suceden en todas las etapas del ciclo del conflicto, incluso el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, y también papeles de reconstrucción y desarrollo. Muchas operaciones de apoyo a la paz ahora incluyen a más de uno de estos papeles al mismo tiempo. Además, las operaciones de apoyo a la paz se han vuelto cada vez más multidisciplinarias, abarcando tareas civiles, policíacas y militares.

Canadá se mantiene totalmente activo en las operaciones de paz de la ONU. Desde su primera operación para mantener la paz en 1956, Canadá ha aceptado invitaciones frecuentes para unirse a las operaciones de la ONU en todo el mundo, ya sea en Chipre, Bosnia, Haití o algún otro lugar. Hasta la fecha, más de 125,000 canadienses han servido en cerca de 50 misiones de la ONU.

Canadá sigue apoyando y participando con ahínco en operaciones de paz bajo el mandato de la ONU. Además de desplegar personal en los servicios de paz, Canadá trabaja para mejorar la eficacia de las operaciones de paz en la Sede de la ONU; Canadá ha sido miembro del Special Committee on Peacekeeping Operations (Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) desde su creación, por la resolución de la Asamblea General 2004 (XIX) en 1965, y desde 1966 ha sido elegido cada año como Vicepresidente. Desde 1990, a Canadá se le encomendó la presidencia del Grupo de Trabajo del Comité Especial; puesto que ha tenido desde entonces. El Comité Especial tiene la autorización de realizar revisiones exhaustivas de operaciones de paz en todos sus aspectos, y junto con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de la ONU, trabaja para determinar y mejorar las doctrinas que guían las operaciones de paz.

Si bien Canadá apoya fuertemente el papel de la ONU en operaciones de paz, también reconocemos que el sistema de la ONU enfrenta desafíos y continuamente debe cambiar y mejorar. Canadá desea que la capacidad de la ONU para planear y administrar operaciones de paz sea fortalecida, ello incluso reforzando las capacidades militares y policíacas dentro del DPKO al desarrollar una doctrina integral para las operaciones de paz y con la mejora de los mecanismos de análisis y coordinación. Asimismo, sigue apoyando activamente los aspectos de la agenda de reforma de la ONU, que incluyen las propuestas ofrecidas por el anterior Secretario General de la ONU, Kofi Annan en su informe de marzo de 2005 llamado *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All*, y el siguiente Documento Final para la 2005 World Summit (Cumbre Mundial de 2005).

Canadá sigue exigiendo que se implementen las recomendaciones hechas en su totalidad en el Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Informe del panel de las operaciones de paz de las Naciones Unidas) del 2000, presididas por Lakhdar Brahimi, las cuales incluyen un mayor énfasis en la prevención del conflicto, aumentando el papel de los ciudadanos y la policía, estrategias para la consolidación de la paz y despliegue rápido.

Responder con rapidez a una crisis que se desarrolla poco a poco es fundamental para evitar la pérdida de vidas y mantener la estabilidad. Con esta finalidad, Canadá es un miembro fundador y actual del Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations (SHIRBRIG) (Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de las Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas, SHIRBRIG), una fuerza militar permanente que puede desplegar con rapidez cuando el Consejo de Seguridad lo requiera. Canadá, junto con otros seis países, fundó SHIRBRIG después de la presentación de un estudio innovador sobre una rápida capacidad de reacción de la ONU

en la 50 sesión de la Asamblea General: Hacia una capacidad de reacción rápida para las Naciones Unidas. Desde su creación, SHIRBRIG se ha desplegado cuatro veces, mantuvo la presidencia en 2003 y tuvo el comando de la brigada de 2003 a 2006.

Por último, Canadá apoya la cooperación y coordinación cada vez mayor entre los Estados miembros de la ONU, organizaciones regionales como la Unión Africana, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, y la sociedad civil al considerar que: Mejorar la eficacia de las operaciones de apoyo a la paz solo puede lograrse si trabajamos juntos.

CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

La paz sostenible no puede consolidarse sólo con mantener la paz. La paz duradera necesita un enfoque integrado que incluya el apoyo económico, social, político y de seguridad para países propensos a recurrir en ciclos de violencia. Como lo dice el informe Brahimi, “los que mantienen la paz trabajan para mantener un entorno local seguro, mientras los que consolidan la paz trabajan para hacer el entorno autosustentable”.

Los esfuerzos para consolidar la paz pueden incluir procesos de desmovilización, desarme y reintegración, aumentando el papel de la mujer, reformas al sector de la seguridad, asistencia técnica para el desarrollo democrático o promover la resolución del conflicto y técnicas de reconciliación.

Canadá fue uno de los primeros países en promover el concepto de consolidación de la paz. En 1996, lanzó la Iniciativa Canadiense de Consolidación de la Paz, seguida dos años después con la creación de un Fondo para la Consolidación de la Paz dentro de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

Dentro del sistema de la ONU, Canadá apoyó la creación en 2005 de la Peacebuilding Commission (Comisión para la Consolidación de la Paz), que es un organismo de asesoría intergubernamental autorizado para coordinar de mejor manera y brindar dirección a las actividades para consolidar la paz después de un conflicto. Canadá también ayudó a crear la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz, que sirve y brinda asesoría de las políticas a la Comisión, y al United Nations Peacebuilding Fund (Fondo para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas), administrado por el United Nations Development Program (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas) y brinda asistencia financiera postconflicto a discreción del Secretario General de la ONU, apoya al fortalecimiento de la capacidad de la ONU para brindar coherencia a sus esfuerzos para consolidar la paz, antes y después del conflicto.

ENFOQUE INTERDEPARTAMENTAL DE CANADÁ

La Defensa Nacional ha desarrollado la Estrategia de Intervención Mundial (GES) para guiar los esfuerzos de la diplomacia de la defensa en apoyo al gobierno de Canadá en la seguridad nacional, política exterior y objetivos y compromisos de seguridad internacional. La diplomacia de defensa se refiere a la intervención enfocada y a la medida iniciada por el Equipo de Defensa con países y organizaciones asociados en todo el mundo, a fin de construir y mantener las relaciones necesarias para cumplir con los objetivos y las necesidades operativas canadienses; alojada en política exterior y objetivos de seguridad nacional; alineada con la Primera estrategia de defensa de Canadá; parte de un enfoque interdepartamental.

A fin de maximizar la repercusión de los esfuerzos canadienses, el enfoque interdepartamental canadiense prioriza tres áreas principales: 1) ayuda, tanto asistencia humanitaria como recuperación temprana; 2) seguridad, en particular, apoyo para las operaciones de apoyo a la paz de la Unión Africana y las Naciones Unidas; y 3) diplomacia, en particular al apoyar los procesos de paz y trabajo de defensa para fomentar el surgimiento de Estados democráticos y eficaces.

Si se recibe la orden del Primer Ministro, los procesos internos de dotación de personal pueden preceder a la intervención de Otros Departamentos Gubernamentales (OGD) por parte de DND/CAF.

El Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo (DFATD) puede convenir en una Comisión Interdepartamental (IDTF) a fin de facilitarle al gobierno de Canadá las consultas en respuesta a eventos urgentes cuando es posible que un Estado extranjero busque la ayuda de Canadá o cuando un despliegue operativo en una misión de la ONU o la OTAN sea posible, según una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSCR), el ejercicio de autodefensa colectivo o nacional bajo la Carta de la ONU, o según el derecho internacional habitual. DND/CAF estarán representados en estas juntas de IDTF. Estas consultas pueden tomar tiempo, ya que las solicitudes, los objetivos, el alcance, las propuestas, los estados finales y planes de cuenta se discuten entre departamento y entre funcionarios.

La complejidad de crisis modernas nos ha empujado hacia una mayor cooperación interdepartamental. Ahora ya sabemos que:

- Las soluciones militares por sí mismas no funcionarán y deben apoyar un esfuerzo de consolidación de paz que pueda sostenerse.
- Los esfuerzos humanitarios y de desarrollo necesitan estabilidad antes de que puedan ser exitosos a largo plazo. Nos necesitamos entre nosotros.
- Por lo general, hay mucho que hacer, la comunidad internacional debe

planear con esfuerzos mayores y de más tiempo que en el pasado. Por ejemplo, si bien la misión de la ONU en Sudán (UNMIS) preparó un despliegue en 2005, ya sabíamos que esta misión sería larga porque el referéndum ordenado no estaba planeado para otros seis años después de firmar el tratado de paz. En 2011, se formó Sudán del Sur y comenzó la siguiente misión, UNMISS.

- Necesitamos un enfoque integrado y cohesivo; sería ideal que el esfuerzo militar pueda declinar con el tiempo y después dejar el país una vez que se estabilice. Por ejemplo, la misión en Costa de Marfil pronto se convertirá en un equipo de expertos en gobernabilidad y desarrollo de un país de la ONU.
- La necesidad de recursos y capacidad militares es significativa como se mencionó antes. Canadá cada vez depende más del esfuerzo multilateral.
- La necesidad de tener recursos humanitarios y de desarrollo es fenomenal y que las agencias militares se encarguen, está fuera de su capacidad.

CONSIDERACIONES CANADIENSES PARA LA INTERVENCIÓN

Algunas características en el propósito, diseño y conducta operativa de una misión mejoran sus prospectos para el éxito. Primero que nada, estas misiones deben abordar amenazas genuinas a la paz y seguridad internacional o surgirán tragedias humanitarias. Deben desarrollarse planes de campañas integrales y multidisciplinarias, a fin de garantizar soluciones realistas y alcanzables.

Como punto inicial para la evaluación, Canadá usa los lineamientos de participación que se redactaron por primera vez en el Libro Blanco de la Defensa de 1994. La importancia de cada lineamiento específico varía según la naturaleza de la misión propuesta. Los responsables de tomar decisiones políticas y militares que responden a las solicitudes de los canadienses que mantienen la paz aplican esta flexibilidad de lineamientos y consideran muchos otros factores.

Los lineamientos clave se describen a continuación:

- **Amenaza a la seguridad internacional.** Antes de aceptar una misión de apoyo a la paz, Canadá debe determinar la existencia de una amenaza a la seguridad internacional, mientras que la amenaza de un conflicto que incluye a dos o más Estados soberanos es clara, el efecto desestabilizador de un conflicto interestatal es más difícil de evaluar. Podría considerarse una intervención si existe emergencia humanitaria: genocidio, limpieza étnica y otras terribles violaciones a los derechos humanos. Las limitaciones de recursos, tanto para

la ONU como para Canadá, dictan que las operaciones deben comenzar sólo después de determinar que una crisis representa una amenaza seria.

- **Mandato claro y ejecutable.** El Secretario General elabora los mandatos para las operaciones autorizadas de la ONU y el Consejo de Seguridad las aprueba por medio de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU. La resolución ofrece la autoridad legal para las PSO. Establece el alcance y propósito de la operación, que debe redactarse, definirse, comprenderse y acordarse con claridad. Un mandato debe ser acorde a la situación y basarse en los peores escenarios. La fuerza debe tener fundamentos, en términos tanto de recursos como de voluntad política, a fin de garantizar el cumplimiento con el mandato, particularmente si el consentimiento de las partes pudiera deteriorarse con rapidez.
- **Acuerdo con la participación canadiense.** A excepción de las acciones y operaciones por ejecutar para defender los estados miembros de la OTAN, en las misiones que incluyan personal canadiense, todas las partes del conflicto deberán aceptar la participación de Canadá.
- **Comando y control y concepto de operaciones.** Grandes y diversas fuerzas militares, fuerzas policíacas, civiles y varias agencias humanitarias y no gubernamentales participan en PSO complejas. Por lo tanto, la misión debe tener un comando, control y estructura de coordinación apropiados y un concepto de operaciones claramente definido para garantizar que se sincronicen todos los elementos en el área de la misión.
- **Composición, tamaño y equipo de fuerza.** Canadá prefiere participar en operaciones patrocinadas por la ONU, aunque ha participado en operaciones que no son de la ONU. La estructura de la fuerza para mantener la paz debe permitirle implementar el mandato de la misión de una manera realista. El tamaño, la composición y el equipo deben ser adecuados al concepto de operaciones y a los objetivos de la misión, y al menos, permitir respuestas creíbles a las posibles partes que no cumplan en el área de la misión. Las fuerzas no deben estructurarse ni comprometerse con una actitud de mantenimiento de paz tradicional si pudieran necesitarse tomar medidas coactivas que arriesgaran a la fuerza.
- **Acuerdos de financiamiento y concepto de logística.** Si una PSO debe realizarse de manera eficaz y exitosa, debe tener acuerdos de financiamiento adecuados y apoyo logístico.
- **Autoridad identificable única.** Antes de estar de acuerdo en participar en una PSO, el gobierno canadiense insiste en la existencia de una autoridad única e identificable que pueda sostenerla, tanto política como materialmente, por lo general, esta autoridad ha sido la

ONU. Durante una PSO que no sea de la ONU, uno o varios Estados pueden actuar como el garante.

- **Reglas de enfrentamiento claras.** Las Reglas de Enfrentamiento (ROE) son fundamentales para guiar las acciones de un comandante y delinear las opciones para el uso de la fuerza. Las ROE deben ser claras, apropiadas para la misión y designadas para retirar cualquier ambigüedad legal o semántica que pudiera llevar a un comandante a violar involuntariamente el mandato de la misión o los objetivos.
- **Interferencia con otros objetivos.** El gobierno canadiense examinará si puede o quiere participar, al determinar si se pondrán en peligro otras misiones. Con base en la recomendación de DFAIT y DND, el gobierno determinará si comprometerá o no recursos canadienses y si desplegarán dichos recursos. El departamento líder es DFAIT.
- **Nivel aceptable de riesgo para el personal de las fuerzas canadienses.** Las operaciones de apoyo a la paz presentan un nivel de riesgo para el personal que participa. Los riesgos de las fuerzas canadienses se ponderan contra los objetivos y beneficios de una misión en particular. En algunos casos, el riesgo puede ser tan alto que Canadá reconsiderará su apoyo o participación en una misión en particular, especialmente cuando a la misión le bajaron los recursos o se comprobó que el concepto de las operaciones es inapropiado. Para que algunas operaciones sean creíbles, podría haber un requisito para aceptar bajas en nombre de la misión.

ANÁLISIS DE LA MISIÓN

En términos más generales, existen factores particulares a las PSO que necesitan considerarse tanto en el análisis de la misión como dentro del proceso más amplio de planeación operativa. Las misiones de las PSO pueden estar sujetas a un cambio político frecuente, que indican que será necesaria una revisión del plan de manera más frecuente y, de forma similar, un rango más amplio de planes de contingencia y operaciones subsecuentes serán necesarios en el plan de la campaña. Los factores en esta sección no son específicos a ningún nivel de comando.

- **Partes en el conflicto.** Un comandante necesita hacer una evaluación precisa e integral de las partes y las dinámicas de su conflicto. Cuando existen varias partes en un conflicto y están desorganizadas e indisciplinadas, dicha evaluación dista de ser una tarea fácil. Tan lejos como sea posible, esta evaluación necesita cubrir todos los rangos militares, paramilitares y grupos civiles en el conflicto. Se necesita hacer un análisis de las aspiraciones políticas y militares, motivos, organizaciones, fuerza, armas, equipo, doctrina, liderazgo,

entrenamiento, disciplina y actitudes generales de cada grupo. Este análisis debe llevar a una visión general de las partes, sus fortalezas, debilidades, intenciones y posibles centros de gravedad. Su registro pasado de cumplir con los acuerdos y ceses al fuego y, por lo tanto, la probabilidad de su consentimiento y cumplimiento podrían ser un elemento fundamental en esta evaluación.

- **Análisis del centro de gravedad.** En las operaciones en todos los niveles, normalmente hay al menos dos centros de gravedad: el del adversario y el de las fuerzas aliadas. Podría haber más de dos centros de gravedad en una PSO y no habrá una para cada entidad política en el área de la misión. El análisis del centro de gravedad en PSO complejas no se debería enfocar solamente en la aplicación de la fuerza militar. Si bien se usa para buscar líneas de operación que brindarán una ventaja al garantizar cumplimiento continuo del mandato, aquellos seleccionados deben tener una relación directa con las características estructurales de las entidades políticas.
- **Panorama operativo.** El panorama operativo de una PSO incluye aspectos tangibles e intangibles. Lo anterior incluye topografía, líneas de comunicación, clima, condiciones generales de vivienda, distribución étnica, lenguas, religión, costumbres y nivel general de consentimiento y respeto a los derechos humanos. Debe considerarse la infraestructura nacional del área, la falta de la misma, y también la posible influencia de las áreas vecinas. Los elementos intangibles del ambiente operativo incluyen la cultura, psique y actitud de la población local, además de sus percepciones del conflicto, tanto local como internacionalmente. También necesitarían evaluarse el potencial de posibles intensificaciones repentinas e inesperadas del nivel de conflicto, y el grado de control del liderazgo sobre los elementos militares, paramilitares, criminales y otros de la población. Es probable que estos elementos intangibles ejerzan una influencia significativa sobre la conducta de operaciones militares y el enfoque general que podría adoptarse. Una asesoría eficaz del entorno operativo, realizado en conjunto, con información de otras agencias humanitarias como los supervisores de derechos humanos, brindan un panorama detallado del historial general de la región, los orígenes y la naturaleza del conflicto actual y las posibles reacciones ante cualquier intervención.
- **Amenazas únicas a la seguridad.** El enfoque de las fuerzas militares en una PSO es mantener un entorno de seguridad estable. A diferencia de una operación convencional, las amenazas en la seguridad pueden ser más sutiles y diversas en una PSO. A continuación, podrá ver una lista de algunas condiciones únicas de seguridad que pueden necesitar atenderse:

- **Ayuda/asistencia.** La provisión de ayuda y asistencia por sí misma podría promover una amenaza a la seguridad. Si las agencias humanitarias han estado comprando acceso con ayuda, los señores de la guerra pueden estar predispuestos en contra si la fuente del ingreso se corta cuando se lanza una misión.
- **Amenazas transnacionales.** Existen dos amenazas transnacionales clave que deben considerarse al planear una PSO. La primera es que el apoyo externo de las partes incumplidoras tendrá que identificarse y supervisarse. A menudo, los señores de la guerra tienen el apoyo del financiamiento de Diáspora o son patrocinados por participantes regionales. El acceso continuo a este apoyo externo puede afectar el cumplimiento. El segundo es crimen internacional. Los elementos criminales pueden explotar las estructuras postconflicto y continuar con la desestabilización de la sociedad. Las fuerzas militares tendrán que trabajar de cerca con otros elementos de los servicios de seguridad, en particular con las organizaciones de inteligencia
- **Refugiados y personas desplazadas de sus hogares (IDP).** Los asuntos de seguridad son importantes al considerar a los refugiados e IDP. Los elementos armados pueden usar campos de refugiados como bases seguras de la operación o para reclutamiento y, por lo tanto, necesitan excluirse de ellos. Los elementos criminales tienden a asediar a los refugiados porque son especialmente vulnerables. La población local puede disgustarse si el estándar de vida de los refugiados excede el propio. Por último, será necesario tener mayor seguridad en los programas de personas retornadas.
- **Armas pequeñas.** El número máximo de armas pequeñas posible debería retirarse de la población general, a fin de que las disputas no se resuelvan por medio de la violencia. Puede haber renuencia de parte de los elementos al entregar sus armas, particularmente si son clave para el control político y económico.
- **Económico.** Las partes incumplidoras pueden usar la fuerza armada para seguir explotando las condiciones económicas. Por ejemplo, pueden de pronto cerrar las carreteras o recolectar impuestos indirectos de otras maneras. Otras prácticas económicas, como el contrabando de diamantes, pueden servir para financiar la actividad armada. La falta de oportunidades de empleo o programas de reintegración mal administrados pueden llevar a los excombatientes a recurrir al vandalismo.
- **Medios locales.** A menudo, los medios locales se han usado para provocar el odio étnico en los estados fallidos y puede usarse para difundir cuentas erróneas de los papeles y la responsabilidad de las Fuerzas que Mantienen la Paz (PKF). Se deberá supervisar la

naturaleza y el contenido de los medios locales y desarrollar una compañía informativa para garantizar que los objetivos de la misión sean transparentes para los locales.

- **Corrupción.** La práctica de corrupción puede ser ubicua en el área de la misión y puede obstaculizar la construcción de instituciones gubernamentales viables y responsables. Puede influir en la capacidad de llevar a cabo planes que requieren participación local.
- **Mercenarios.** En muchos estados fallidos, se emplean a menudo mercenarios en ambos gobiernos y el servicio privado. Sus motivaciones pueden tener influencia directa en retirarlos de la jugada una vez que se establece el acuerdo de paz. Si su motivación es monetaria, pueden comprarse o retirarse del servicio. Si su servicio tiene tonos religiosos o étnicos, su disolución puede ser más difícil.
- **Recursos.** Los planeadores deben considerar la disponibilidad de los recursos locales y el apoyo de la nación anfitriona y el uso completo de estos donde no prive a la población local. J9 puede ayudar en la identificación y disponibilidad de recursos locales.
- **Otras agencias.** En todos los niveles, los comandantes deben hacer una evaluación cuidadosa de otras agencias que operan dentro de su área de responsabilidad. Esto puede incluir representantes diplomáticos, militares y fuerzas de otras autoridades políticas. La planeación debe considerar la identidad, el papel, los intereses, las intenciones y los métodos de operación de estas otras fuerzas y agencias, y la necesidad de una coordinación para lograr unidad de esfuerzos. J9 será clave en coordinar la información con las ONG, OIG y otras agencias.
- **Riesgos a la salud.** Las PSO se conducen en entornos inhóspitos y difíciles, a menudo con instalaciones médicas precarias. Los riesgos a la salud deben evaluarse y mitigarse adecuadamente. Los procedimientos operativos estándar deben ser particularmente claros al operar en países con problemas significativos de SIDA y enfermedades infecciosas.
- **La influencia de los medios internacionales.** Debido a la cobertura mundial, velocidad de transmisión y naturaleza humanitaria de las emergencias complejas, los medios internacionales tienen una gran influencia en su establecimiento y conducta.
- **Comando.** La naturaleza compleja política y multiagencia de una PSO crea problemas de comando inusuales. Es posible que la conducta de una PSO tenga una carga políticamente alta y las consideraciones en niveles estratégicos y operativos pueden tener un efecto considerable y desproporcionado, incluso con el menor nivel táctico. Podría haber una tendencia para los niveles operativos y tácticos de comando para traslaparse, ya que los incidentes individuales asumen un perfil alto

en términos políticos. Es probable que cada contingente nacional tenga arreglos de comando nacional separados, lo que puede afectar muchos aspectos de la operación, en particular si de pronto ocurren intensificaciones inesperadas de violencia, que implican nuevas demandas a la fuerza militar.

- **Gestión de información.** La interconexión cercana de los Asuntos Nacionales Estratégicos y Operativos y las consideraciones operativas y tácticas de las fuerzas hace que las operaciones que apoyan a la paz demanden el contexto de gestión de información. El contingente no sólo debe mantener muchos vínculos con sedes más importantes, agencias colaboradoras y fuerzas desplegadas terrestres, sino que la naturaleza política de la mayoría de las operaciones que apoyan la paz producen en esferas políticas nacionales e internacionales un interés mucho mayor en las acciones de la fuerza, en reacción a la situación. Esto puede incluir la dirección nacional para hacer más o menos de lo que se resume específicamente en el mandato de la misión, con base en sensibilidades y aspiraciones nacionales.

Es fundamental la gestión de la información que se produce, enviada a y recibida por organizaciones militares, políticas y de ayuda. Debe compartirse con diferentes comunidades de interés con diferentes nociones de lo que significa información sensible y lo que significa información importante y oportuna. Además, en muchos aspectos, estas comunidades de interés se traslapan muy poco o en lo absoluto. Muy a menudo, se les confía a las fuerzas armadas que sean una fuente y un resguardo de información entre muchas partes. Esta relación basada en la confianza es esencial para el “éxito de las operaciones que apoyan la paz” y es imposible sin una política e infraestructura de gestión de información sólidas y robustas.

- **Evaluación de tareas.** Al haber analizado la misión con el contexto del plan de la misión y la directiva operativa, y después de haber identificado las tareas especificadas e implícitas, el siguiente paso de un comandante subordinado será identificar y evaluar aquellas tareas que deben realizarse para lograr la misión. En el manejo de las PSO, los prejuicios podrían tener que dejarse a un lado. Por ejemplo, las actividades de otras agencias podrían tener una mayor prioridad e importancia que las militares.

La coordinación estrecha política-militar para definir tareas específicas e implícitas debe garantizar que tengan consistencia y coherencia entre la actividad táctica y las intenciones estratégicas de la autoridad con el mando. Al identificar los objetivos y las tareas necesarios, un comandante tendrá entonces que priorizarlos en términos de importancia y especificar su centro de gravedad y esfuerzo principal, según

sea el caso. El conocimiento es necesario para aquellas tareas conjuntas que pueden realizarse paralelamente o que solo pueden realizarse en secuencia con actividades militares. En esta etapa, un comandante subordinado puede seleccionar y priorizar las técnicas más apropiadas para lograr las tareas y objetivos.

OTROS ELEMENTOS DE LA PLANEACIÓN OPERATIVA

El Concepto de Operaciones (CONOP). El concepto de operaciones representa la culminación lógica de etapas previas de planeación que es el análisis de la misión, seguido de una consideración detallada de todos los factores, tareas, técnicas y procedimientos, y recursos disponibles. El concepto de operaciones de un comandante subordinado será una reflexión del plan de la misión y también identificará líneas de operación, designará objetivos y el esfuerzo principal, y asignará una organización de tarea y recursos para lograr estas tareas.

- **Asignación de recursos.** Después de evaluar las tareas necesarias y las técnicas para lograrlas, el siguiente paso de un comandante es asignar los recursos disponibles a aquellas tareas. Previo a esto, en su caso, deber haber una negociación con ONG y otras agencias civiles, a fin de determinar las tareas y condiciones que requieren de cooperación mutua y asegurar la sincronización entre las actividades militares y las de las organizaciones civiles. Este cálculo debe hacerse para cada fase de la operación, y determina qué actividades deben realizarse simultáneamente y cuáles (debido al requisito para concentrar los recursos) necesitarán realizarse en secuencia. Este proceso brinda un panorama general de lo que es factible y establece límites prudentes en las aspiraciones del comandante. Así, el cálculo de “tropas para la tarea” de un comandante determina el diseño general del concepto de operaciones. Por lo general, J4 asistirá con esta evaluación.
- **Agrupación y misiones.** Después, un comandante de PSO distribuirá los recursos y asignará misiones a cada elemento subordinado de su fuerza. Al articular las misiones a los subordinados, un comandante debe considerar todo acerca de las ramificaciones más amplias de la misión. Cada agrupación subordinada debe estar estructurada, equipada y entrenada para llevar a cabo tareas asignadas. En un comando multinacional y una operación multiagencia, este proceso debe permitir varias capacidades de diferentes contingencias y agencias nacionales. De ser posible, los grupos deben ser flexibles, autónomos y poder cumplir con sus propios requisitos de seguridad.
- **Reservas.** La naturaleza compleja y generalmente volátil de una PSO requiere de la creación de reservas, en cada nivel de comando, a fin de

permitir lo inesperado. Además de demostrar determinación, las posibles tareas de reserva pueden incluir despliegue preventivo, refuerzos y la extracción protegida de la fuerza en caso de que la operación se vuelva indefendible y se tome la decisión de retirarse. Los despliegues de reserva que pueden cruzar las fronteras de contingencia nacional deben ser acordados y ensayados. Pueden necesitar aprobación nacional y se deben elaborar planes de contingencia en consecuencia.

- **Planeación de relaciones públicas.** La planeación de relaciones públicas (PA) para PSO sigue el Proceso de Planeación Operativa de las Fuerzas Canadienses (CF OPP). J5PA conducen la planeación de las PA estratégicas, que establecen para cada misión, un plan de cuenta (COA) para las PA, CONOP, Asesoría Nacional de las PA (PAG) para el orden de aviso y desarrolla un anexo a las PA para los Planes de Operación de Contingencia (CONPLAN) y Orden de Operación (Op O). El nivel operativo es responsable de desarrollar y ejecutar los Planes de Comunicaciones Operativas (OCP). La Oficina de Relaciones Públicas (PAO) principal en un NCE/TFHQ, ejecuta las partes de los OCP que pueden delegar a las PAO desplegadas con formaciones canadienses y unidades dentro de la misión. J5PA, por medio de J5PA Coord. y Oficiales de la Mesa de Operaciones de las PA en el Centro de Coordinación de PA, brindan apoyo estratégico de redes tecnológicas por medio de la PAO NCE/TFQH a diario a las PAO desplegadas en las PSO.

REGLAS DE ENFRENTAMIENTO

Las ROE son órdenes para los comandantes operativos que establecen las circunstancias y limitaciones donde puede aplicarse la fuerza armada a fin de lograr los objetivos militares para la promoción de la política del gobierno de coalición. De este modo, las ROE se emiten como un juego de parámetros para informarles a los comandantes acerca de los límites de restricción impuestos o de la libertad permitida al realizar sus tareas asignadas. Las ROE se designan para garantizar que la aplicación de fuerza se controle de manera adecuada. Las ROE no deben usarse para asignar tareas específicas o como medios para emitir instrucciones tácticas.

Al pasar las órdenes, los comandantes subordinados de cualquier nivel deben actuar siempre dentro de las ROE recibidas pero no están obligados a usar toda la extensión de los permisos otorgados. Las ROE están determinadas para cada operación específica con base en los objetivos de la misión. Las fuerzas armadas las formulan según los principios de derecho internacional y nacional, y después son aprobadas por el liderazgo político. Antes de emitir las ROE a las fuerzas, se distribuyen a los Estados participantes para su aprobación.

Distintas organizaciones han desarrollado un número de sistemas de ROE. De hecho, las fuerzas canadienses pueden no siempre operar bajo el sistema canadiense de ROE. Canadá puede emitir ROE nacionales adicionales para una operación en particular, en cuyo caso las ROE nacionales y las provisiones de autodefensa tienen prioridad. Sin embargo, estas ROE adicionales sólo pueden ser más restrictivas.

Para las operaciones de alianzas, de la ONU o de coalición, pueden aplicar los siguientes sistemas de ROE:

- Operaciones de la ONU. La ONU no cuenta con una doctrina de uso de fuerza estandarizada o arquitectura de ROE, sino que se respalda en un enfoque *ad hoc*. Normalmente, el personal de la sede de la ONU, que incluye al asesor militar y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz formulan la misión de las ROE;
- OTAN y CANUS. Estas alianzas tienen ROE ambientales específicas en las que Canadá ha acordado cumplir durante las operaciones combinadas con estas alianzas; y
- Operaciones de la coalición. Para una operación de la coalición donde no existe una referencia estándar para las ROE, las fuerzas pueden operar bajo las mismas ROE o cada país puede operar bajo sus propias ROE nacionales. En el último caso, cada esfuerzo debe realizarse para evitar ROE contradictorias.

Las ROE emitidas por fuerzas canadienses deben recibir la aprobación del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (CDS) antes de su implementación. Sin embargo, si no se han emitido ROE, el TFC canadiense deberá presentar una Solicitud de ROE por medio de la cadena de comando para que el CDS la apruebe. En algunas circunstancias, el Estado Mayor Conjunto de la Sede de Defensa Nacional (NDQH) puede desarrollarlas.

Si no puede resolverse un asunto de ROE a entera satisfacción de Canadá, el CDS puede considerar tomar las siguientes acciones:

- Complementar las ROE de la misión con ROE canadienses para el personal canadiense;
- Restringir al personal canadiense en cumplir con las ROE designadas; y
- Retirar al personal canadiense.

Las ROE generalmente comienzan con principios generales y observaciones acerca de su estructura y relevancia. En todos los casos, se exponen los principios de proporcionalidad y necesidad militar. Después de estos principios generales, se exponen los principios de asesoría relacionados específicamente

a la operación. En su caso, se hace una distinción entre las reglas para las fuerzas terrestres, aéreas y navales. Se le debe brindar al comandante una selección de autorizaciones acordadas. Puede usar todas, algunas o ninguna autorización que considere apropiadas. Las ROE pueden hacerse a la medida de la naturaleza y el propósito de la operación y activos disponibles. La orden también contiene un procedimiento para un comandante a fin de que solicite cambios a las ROE aplicables si lo considera necesario debido a cambios en las circunstancias o modificación de las visiones.

Las ROE no limitan el derecho inherente de autodefensa. Cuando no aplica la autodefensa, el derecho a usar la fuerza para el cumplimiento de la misión debe basarse en las ROE. En cualquier caso, bajo toda circunstancia, aplican los principios de necesidad y proporcionalidad. Uno debe estar consciente de que las ROE generalmente se formulan de manera general y, como consecuencia, no ofrecen soluciones a cada problema. El individuo sigue siendo personalmente responsable de sus acciones. El Uso de la Fuerza, B-GG-005-004/AF-005, ofrece más detalles acerca de las ROE.

CONCLUSIÓN

La gran mayoría de la información incluida aquí se extrajo de las presentaciones existentes de las CAF y las publicaciones de doctrinas, y no cumplen con criterios académicos para su publicación, tampoco representan políticas oficiales del gobierno de Canadá y las Fuerzas Armadas Canadienses. Por lo tanto, se prohíbe la reproducción o redistribución de este documento sin el previo consentimiento de los autores.

FUENTES CONSULTADAS

Canadá. Departamento de Defensa Nacional. B-GJ-005-000/FP-001 Canadian Forces Joint Publication CFJP01-Canadian Military Doctrine, Ottawa: MND Canada, 2011. http://cjoc-coic.mil.ca/sites/_resources/CFWC/Index/JD/CFJP%20-%20PDF/CFJP%2001/CFJP-01_Cdn_Mil_Doctrine_EN_2011_09.pdf

Canadá. Departamento de Defensa Nacional. B-GJ-005-307/FP-030 Joint Doctrine Manual-Peace Support Operations, Ottawa: MND Canada, 2002. http://cjoc-coic.mil.ca/sites/_resources/CFWC/Index/JD/CFJP%20-%20PDF/CFJP%2003/CF%20Joint%20Doctrine%20-%20B-GJ-005-307%20FP-030%20-%20Peace%20Support%20Ops%20-%20EN.pdf

Canadá. Departamento de Defensa Nacional. B-GJ-005-501/FP-001 Canadian Forces Joint Publication CFJP-5.1-Use of Force for CF Operations, Ottawa: MND Canada, 2011. http://cjoc-coic.mil.ca/sites/_resources/CFWC/Index/JD/CFJP%20-%20PDF/CFJP%205-1/CF%20Joint%20Doctrine%20B-GJ-005-501%20FP-001%20Use%20of%20Force%20-%20EN.pdf



PREPARACIÓN DE LA FUERZA

CAPITÁN DE NAVÍO DE CHILE HÉCTOR TOMISLAV FUENTES ILIC

Cuenta con los siguientes cursos: Despliegue de Operaciones de Paz, en el Centro de Entrenamiento en Operaciones de Paz de Chile; CIMIC, en el Centro de Entrenamiento en Operaciones de Paz de Chile; y Logística de la ONU, en el Centro de Entrenamiento de Operaciones de Paz de Argentina. También estudió los Diplomados de CIMIC, otorgados por el Gobierno de Canadá y de Operaciones de Paz, en la Academia Nacional de Estudios Estratégicos y Políticos de Chile.

Participó con diversos cargos en la Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. En el 2014 fue Agregado de Defensa en Haití y Nacional Support Officer de las fuerzas desplegadas en la Minustah. En 2015 estuvo encargado de la conducción de las operaciones de paz en desarrollo de Chile.

Actualmente es el Jefe de la Sección de Operaciones en Desarrollo de la Dirección de Operaciones y Conducción Conjunta del Estado Mayor Conjunto.



El Estado de Chile, en el marco de su política de defensa nacional, ha explicitado oficialmente y de manera paulatina un compromiso de larga data, el cual es la participación activa en Operaciones de Paz mandatadas o autorizadas por la Organización de las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales, como una manera de contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional en pro de la paz y seguridad internacional.

En ese sentido y, entendiendo que para desplegar efectivos nacionales a una Operación de Paz deben tener un debido entrenamiento que los capacite para realizar las tareas operacionales que exija la comunidad internacional, el sistema de entrenamiento se basa en tres puntos principales:

1. Preparación de la Fuerza.
2. Etapa Stand By.
3. Predespliegue.

PREPARACIÓN DE LA FUERZA

Una vez definido el escenario a nivel político, en conformidad con la solicitud por parte de las Naciones Unidas u organismos asociados, se debe analizar y definir cuáles serán las tareas a realizar por parte de las fuerzas, situación que debe estar acorde a los objetivos nacionales y a la política exterior del país, orientando el actuar de la fuerza en tres tópicos principales: 1) Estabilización; 2) Reconstrucción y 3) Ayuda Humanitaria.

Teniendo claridad del escenario y tareas a realizar en el área de misión, se analiza y define el tipo de fuerza a emplear, dimensión y capacidades operacionales, así como los componentes de apoyo, teniendo en cuenta en todo momento la previsión de financiamiento.

Junto con lo anterior, se debe considerar la construcción de una estructura organizacional, que defina claramente la distribución del componente, tareas y responsabilidades, quedando claramente definida su cadena de mando y control.

En definitiva lo que se busca en esta etapa es dejar 100% operativa la fuerza a desplegar, con el objetivo de que puedan trabajar en las siguientes etapas de forma coordinada, conjunta e integrada, antes de ser desplegados a un área de misión.

ETAPA STAND BY

Una vez definida la fuerza y su organigrama interno, en la Etapa Stand By se debe velar por mantener la operatividad de la fuerza, organizada, equipada, entrenada y adiestrada, para lo cual se debe mantener

actualizado el escenario de despliegue y empleo de la fuerza, lo cual conlleva a mantener una planificación adecuada y actualizada.

Es altamente recomendable que en esta etapa se realicen ejercicios prácticos operacionales, con el objeto de poder verificar y apreciar si la estructura definida en la etapa de preparación de la fuerza fue la correcta para la organización. De esta forma se podrán reforzar las estructuras o realizar cambios con anterioridad a que el personal sea desplegado.

PRE - DESPLIEGUE

En este proceso de enseñanza y aprendizaje, cada una de las instituciones que despliega efectivos a Operaciones de Paz debe velar por que el personal enviado tenga las habilidades básicas de combate acorde a su desempeño profesional. De esta forma, es responsabilidad de las instituciones adoctrinar al personal y brindarle los conocimientos operacionales en materias tales como uso de cartografía y GPS, trabajo con helicópteros, empleo de armas, primeros auxilios, trabajo de plana mayor, conducción vehicular, comunicaciones, protección de columnas logísticas y combate urbano, entre otros.

De esta forma, la instrucción específica de cada institución en la formación de combate para su personal es realizada en la fase de pre despliegue en instalaciones propias y una vez finalizado ese período de nivelación, dichas fuerzas realizan el curso correspondiente al área de misión en el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC).

De conformidad con lo anterior, el entrenamiento teórico práctico que realiza el CECOPAC para todo el personal a desplegarse, se divide en tres módulos principales: Módulo Básico, Módulo Específico y Módulo Avanzado.

El Módulo Básico se basa en los estándares generales proporcionados por la ONU; son contenidos básicos de capacitación Pre-despliegue; representa los conocimientos esenciales que se exigen a todo el personal de mantenimiento de la Paz (Militar, Policial y Civil) para funcionar con eficacia en una Operación de Paz de las Naciones Unidas.

Entre las materias vistas durante este módulo, se aborda la temática de Introducción al Sistema de Naciones Unidas, Principios de las Operaciones de Paz, Mandato ONU, Normativa Legal Internacional, Protección de Civiles, Género, Abuso y Explotación Sexual, entre otros.

El Módulo Específico, se refiere a los conocimientos generales del área de misión, el que además tiene tareas operacionales realizadas en ella. También este módulo contempla el STM 2 que se refiere a los Módulos de Entrenamientos Estándar, con Contenido Específico Dirigido a Oficiales de

las Fuerzas Armadas y de la Policía que se desempeñen como Observadores Militares, Oficiales de Plana Mayor, Oficiales logísticos, etcétera.

Aquí se abordan materias relativas al conocimiento del área de misión, historia del conflicto, cultura, aspectos religiosos, situación geopolítica, contingentes desplegados, situación actual, geografía y aspectos climáticos, entre otros.

El Módulo Avanzado son prácticas en terreno sobre lo analizado y estudiado en los módulos anteriores, los cuales se deben aplicar en el área de misión. La mayoría de los cursos contemplan una semana práctica, donde los alumnos, mediante ejercicios continuos, basados en la misión específica del despliegue, deben aplicar los conocimientos teóricos que son evaluados por los instructores.

De esta forma, se debe mencionar que el diseño y desarrollo curricular, se ha concebido como un proceso dinámico, continuo, participativo-reflexivo y práctico, lo cual ha permitido el análisis de las características, necesidades y condiciones del contexto social, político y económico de cada una de las áreas de la misión al cual será desplegado.

En forma coetánea a las modificaciones jurídicas, legales, administrativas y de otra índole a nivel nacional o internacional, los cursos en el CECOPAC fueron evolucionando y actualizándose permanentemente. Para ello, CECOPAC se preocupa anualmente de actualizar sus mallas curriculares mediante la observación en terreno de las posibles deficiencias o mejoras de sus procesos docentes.

Es así, que una vez que el personal ya ha sido desplegado, el Departamento Docente, en conjunto con el Departamento de Investigación, solicitan información actualizada a cada uno de los Comandantes respecto a las tareas operacionales que están realizando en la Misión. También se realiza una visita profesional técnica al área de responsabilidad, con el objeto de recopilar antecedentes e información del personal desplegado, con el objeto de mejorar y fortalecer los próximos cursos de despliegue.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, se debe comprender que Chile ha ingresado plenamente a una red regional de seguridad cooperativa que supone tener las herramientas para responder a las amenazas tradicionales como las emergentes en materia de Operaciones de Paz.

El rol que ha cumplido Chile en estas materias ha sido determinante para la continuidad de un trabajo conjunto en la región. Se ha comprometido con la paz y la seguridad a niveles internacionales, vinculándose a una real y activa participación chilena en las Operaciones de Paz de Naciones

Unidas. Estas Operaciones resueltas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas e implementadas con fuerzas que actúan imparcialmente, constituyen uno de los mejores instrumentos de la política internacional para restablecer o mantener la paz, y por ende han salvado millones de vidas. A su vez, han servido para crear las condiciones propicias para el arreglo pacífico de controversias o para vigilar y respetar los acuerdos suscritos entre las partes enfrentadas.

Para que una operación de paz culmine exitosamente necesita de un mandato claro y factible, lo cual se respalda y se valida por el hecho de que Chile ha promulgado sendas leyes que permiten que nuestro país sea un aporte real a las necesidades de seguridad en el mundo que se ejecutan a través de la Organización de Naciones Unidas y los miembros que la componen.

Con el objeto de cumplir exitosamente la normativa de Naciones Unidas respecto a Operaciones de Paz, es que Chile cuenta con el Centro Conjunto para Operaciones de Paz, cuyo objetivo principal se aboca a entregar los conocimientos y lineamientos internacionales referidos a Operaciones de Paz, certificando así, que todo el personal desplegado cuente con los conocimientos requeridos y establecidos en la normativa internacional.

LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DE UNA OMP: LA PROYECCIÓN DE UNA FUERZA ROE; EL SOSTENIMIENTO DE UNA OPERACIÓN MARÍTIMA

ALMIRANTE DEL CUERPO GENERAL
DE LA ARMADA DE ESPAÑA
TEODORO LÓPEZ CALDERÓN

Ha comandado la Agrupación Marítima Permanente de la Alianza Atlántica, que compaginó con el mando de las unidades de superficie que ejecutaban la Operación "Active Endeavour", de apoyo a la lucha contra el terrorismo internacional, en el mar Mediterráneo. Ha formado parte de la Agrupación Delta, activada para impermeabilización de la frontera marítima del país vasco, con objeto de evitar el contrabando de armas y paso clandestino de personas dedicadas a actividades terroristas.

Estuvo integrado en el Mando Norteamericano del Atlántico Sur (USCOMSOLANT), durante el planeamiento y ejecución de todas las fases Atlánticas del ejercicio UNITAS.

Se ha desempeñado como Jefe del Estado Mayor del Mando de Operaciones y Adjunto para Operaciones al Jefe del Estado Mayor del Mando de Operaciones; Consejero en el Gabinete Técnico del Ministro de Defensa; en el Estado Mayor de la Armada también ha estado destinado en el Gabinete de Estudios Tácticos.

En cuanto a su formación académica cuenta con el Diploma de Estado Mayor de Marina, el "Senior Course" del "NATO Defense College", la Especialidad de Electrónica, el NATO Senior Officer Crisis Management Course, NATO Senior Officer Policy Course, Curso de comandantes de fragatas clase "Balears", Curso de medidas contra minas para comandantes y oficiales de dragaminas, Curso de sistema de mando y control del portaaviones y de las fragatas clase "Santa María", Curso de sistema de armas de corbetas y patrulleros pesados.

Actualmente, es Comandante del Mando de Operaciones (CMOPS), responsable del planeamiento operativo, conducción y seguimiento de las operaciones militares. Asimismo, asesora al Jefe de Estado Mayor de la Defensa en la conducción estratégica de las operaciones.



LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DE UNA OMP

ENTORNO MARÍTIMO

La mar supone más del 70% de la superficie del globo, y proporciona un medio único para el transporte eficiente de bienes voluminosos y pesados, transporte que se ha convertido en uno de los pilares de la globalización, gracias al abaratamiento de sus costes, que ha permitido la desnacionalización de los centros de producción. En la actualidad supone más del 80% del transporte mundial de mercancías. Aproximadamente el 90% de la población mundial vive a menos de 300 millas náuticas de la costa, y se estima que el 80% de las mayores ciudades y una mayoría de los centros financieros mundiales, están dentro de las 100 millas náuticas de distancia a la costa. Por lo tanto, la mar proporciona un acceso estratégico vital a la mayoría de espacios de interés del mundo.

Además, se trata de un espacio todavía relativamente libre, donde no hay fronteras físicas y en el que todos los países pueden ejercer el derecho a la libre navegación y a la explotación legítima de sus recursos naturales, de acuerdo con las normas establecidas en la Ley del Mar. Sin embargo, esta libertad existente en los mares proporciona también oportunidades a las actividades criminales, como la piratería, explotaciones pesqueras ilegales, tráfico ilícito de personas, drogas, armas, etcétera.

En consecuencia, dada la dependencia que tiene la actividad económica y social, de la humanidad, de la libertad de navegación y la explotación legítima de los recursos naturales marítimos, así como la necesidad de eliminar la actividad criminal que se realiza en el ámbito marítimo, con consecuencias nefastas para nuestras sociedades, resulta imprescindible su protección con carácter permanente. De ahí la necesidad de la vigilancia sin interrupción de los espacios marítimos y la ejecución de las operaciones de seguridad marítima, allá donde pueda estar amenazada.

Esta vigilancia, como ha ocurrido a lo largo de la historia, debe realizarse no sólo en los espacios marítimos de soberanía nacional y sus aguas próximas, sino también en otros alejados del territorio nacional; en concreto, en áreas en que las naciones de la región, por distintas causas, no son capaces de realizarla por sí mismas con la eficacia necesaria. De aquí surge la necesidad de las OMP en el ámbito marítimo y, en consecuencia, la necesidad de sostener despliegues navales a grandes distancias de las bases navales propias.

OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Las Operaciones de Paz, en inglés “*Peace Support Operations*” (PSO), se dividen en dos tipos diferentes: Mantenimiento de la paz, e Imposición de la Paz.

- Mantenimiento de la Paz (*Peacekeeping*) se realiza a consecuencia de un acuerdo o alto al fuego que se establece en un entorno permisivo en el que el nivel de consentimiento y conformidad es alto, y la amenaza de alteraciones es baja. Las actividades típicas de mantenimiento de la paz son las de interposición y protección, la gestión transitoria de parte de la administración civil, y la asistencia humanitaria.
- Imposición de la Paz (*Peace enforcement*) también se implanta tras la existencia de un acuerdo de paz o de alto al fuego, pero el nivel de consentimiento y conformidad es incierto, y la amenaza de alteraciones es alta. En consecuencia, las fuerzas militares deben ser capaces de aplicar un nivel creíble de fuerza coercitiva, imparcialmente, para imponer los requisitos del acuerdo de paz.

En la práctica, casi todas las “operaciones de paz” en el ámbito marítimo se pueden encuadrar entre las de mantenimiento de la paz, ya que en su mayoría son operaciones de seguridad marítima y asistencia humanitaria.

Las OMP son de características muy variadas y esta variedad se da también en el entorno marítimo. A modo de ejemplo, en los últimos 15 años, la Armada española¹ ha participado en:

- Operaciones de asistencia humanitaria, como por ejemplo en Haití e Indonesia.
- Operaciones contra las redes de traficantes de seres humanos y de salvamento marítimo en el Océano Atlántico y en el Mar Mediterráneo, como es el caso de la reciente operación SOPHIA, previamente EUNAVFORMED, de la Unión Europea.
- Operaciones de vigilancia marítima y control del embargo de armas en aguas del Líbano, como parte de la misión UNIFIL de las Naciones Unidas, tras la última guerra entre el Líbano e Israel, en el año 2006.

1 En las FAS españolas, todas las operaciones actuales se conciben como conjuntas, sin descargo de que puedan ser eminentemente de un solo entorno, como la Operación ATALANTA (eminentemente marítima), la Operación UNIFIL (eminentemente terrestre), o la Operación EUNAVFORMED, marítima.

Enfocándonos en el despliegue de una fuerza naval, la concepción conjunta y la asignación de la operación a un mando conjunto de nivel operacional, como es el caso de las FAS españolas, proporciona una gran flexibilidad en el planeamiento y conducción de la operación, facilita y abarata la gestión del transporte aéreo en apoyo logístico al despliegue de personal y material, normalmente proporcionado por el Ejército del Aire, y permite añadir en un momento determinado capacidades necesarias para un mejor cumplimiento de la misión, procedentes de otros ejércitos.

- Operaciones contra la piratería en el Cuerno de África, como parte de las Operaciones ATALANTA de la Unión Europea, y OCEAN SHIELD de la OTAN.
- Operaciones de construcción de capacidades marítimas en el área del Cuerno de África, como parte de la misión EUCAP NESTOR y, como misión secundaria, también la Operación ATALANTA, ambas de la Unión Europea.

LA PROYECCIÓN DE UNA FUERZA

LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS OPERACIONES MARÍTIMAS

Como se ha señalado, en la mar no existen fronteras físicas, lo que permite el desarrollo de actividades y la circulación de flujos de toda índole. La alta mar es, al igual que el espacio y el ciberespacio, un entorno estratégico común donde ninguna nación puede reclamar derechos soberanos.

Así pues, desde el punto de vista legal, las fuerzas marítimas gozan de libertad de navegación y de sobrevuelo de sus aeronaves sin restricciones en aguas y espacio aéreo internacionales. En consecuencia, pueden operar legalmente junto al mar territorial de una nación sin el permiso previo del gobierno de esa nación. Esto proporciona a las fuerzas marítimas la libertad de posicionarse relativamente cerca de cualquier costa de un territorio sobre el que haya que ejercer algún tipo de acción.

Las operaciones marítimas pueden influir y apoyar tanto a las operaciones terrestres como en las aéreas, reduciendo la necesidad de apoyo de nación anfitriona, permitiendo el acceso al área de operaciones, proyectando la fuerza sobre tierra y proporcionando una logística sostenible.

Estas características determinan el tipo de operaciones que pueden realizar, incluidas las OMP. Como en cualquier operación, la fuerza debe diseñarse tras considerar todos los factores que influyen en el cumplimiento de la misión. Sin embargo, en lo que afecta a la proyección, en el caso de las fuerzas marítimas no es un problema importante, ya que los buques se proyectan a sí mismos, sin necesidad de apoyos externos, pues llevan todo lo necesario para operar durante un período de tiempo determinado.

Evidentemente, en áreas muy extensas, con escasez de puertos donde apoyarse, y dependiendo de los riesgos existentes, será necesario contar con buques de aprovisionamiento de flota, que proporcionen el reaprovisionamiento en la mar de combustible para motores y turbinas, combustible de aviación para las aeronaves embarcadas, así como de víveres, agua, munición, repuestos, pertrechos, etcétera. También puede ser necesario contar con la presencia de un hospital embarcado tipo ROLE-2, que permita

atender la mayoría de las contingencias sanitarias del propio contingente marítimo, y potencialmente las necesidades puntuales de la población en el caso de operaciones de asistencia humanitaria o de actividades CIMIC sobre la costa.

En la Armada española, la capacidad de ROLE-2 sólo puede embarcarse en los buques anfibios y de aprovisionamiento de flota, que también sirven como plataformas de mando y control para Estados Mayores embarcados, cuando se requiere esta capacidad.

UNA POSIBILIDAD DE PROYECCIÓN SOBRE TIERRA: LA ACCIÓN ANFIBIA

Otra de las capacidades que proporciona una fuerza naval es la de proyección sobre tierra; es decir, la acción anfibia, mediante el empleo de los buques anfibios, la Fuerza de Infantería de Marina, los medios de desembarco, aéreos y de superficie y, en su caso, las unidades que proporcionan apoyo de fuegos y las unidades de Guerra Naval Especial.

Esta capacidad que ofrece la fuerza anfibia puede ser de utilidad en una OMP, para constituir una “fuerza de entrada” (*entry force*) al escenario de la operación, aunque este sea eminentemente terrestre.

La necesidad o conveniencia de su empleo puede proceder de:

- La dificultad de acceso aéreo o por tierra al escenario de la operación.
- El riesgo para la fuerza al tener que transitar por zonas amenazadas para llegar al lugar del despliegue.
- La dificultad de establecimiento de la cadena logística a la Zona de Operaciones en el momento del despliegue, dificultad que la Fuerza de Desembarco supera apoyándose logísticamente en los buques anfibios.
- Motivos de rapidez de respuesta desde que se ordena el despliegue hasta que la fuerza está ocupando la zona ordenada, tiempo de reacción que para una fuerza anfibia será previsiblemente menor que para un contingente terrestre.

Un ejemplo lo constituyó el despliegue del primer contingente español en la Operación UNIFIL de las Naciones Unidas en el Líbano, en 2006, efectuado por una Fuerza de Infantería de Marina en un desembarco administrativo desde dos buques anfibios, manteniéndose en la Zona de Responsabilidad del contingente español y cumpliendo las misiones asignadas a este alrededor de dos meses, dando tiempo a la generación del contingente terrestre que la relevó.

Así, el 8 de septiembre de 2006, el gobierno autorizó la participación española en la operación UNIFIL, de las Naciones Unidas, en el Líbano, después del conflicto de aquel verano en el Sur del Líbano, entre Hizbollah e Israel. Sólo una semana más tarde, el 15 de septiembre de 2006, un contingente de 490 infantes de marina realizó un desembarco administrativo (es decir, sin oposición) desde dos buques anfibios, en la playa de Tiro, con sus vehículos y resto de material, y se dirigieron a la zona de responsabilidad española, donde levantaron un campamento provisional para comenzar a realizar sus tareas de vigilancia de la “Blue Line” que separa el Sur del Líbano con Israel.

El empleo de la Infantería de Marina dio el tiempo necesario para preparar al primer contingente del Ejército de Tierra, que voló al Líbano el 26 de octubre de 2006 y comenzó a relevar a los infantes, una vez que otros dos buques anfibios transportasen a un puerto libanés sus vehículos y material.

REGLAS DE ENFRENTAMIENTO (ROE)

INTRODUCCIÓN

Las ROEs nacieron para que en la gestión de crisis, los escalones de mando, desde el nivel político hasta el táctico, pudieran graduar con precisión las medidas y acciones que podían o no realizar los escalones subordinados, de forma que la tensión de la crisis se escalara, desescalara o mantuviera su *status quo*, de acuerdo con la voluntad del mando.

No obstante, en las crisis actuales, se han convertido también en el instrumento principal para mantener las actuaciones de los contingentes dentro del marco legal que haya que adoptar en cada caso, incluyendo en este marco a la legislación nacional, el Derecho Internacional, tanto el Derecho Internacional Humanitario como el de los Derechos Humanos y, en el caso de las operaciones marítimas, el Derecho del Mar.

La inmensa mayoría de los países enmarca el régimen jurídico de la actuación en operaciones de sus Fuerzas Armadas, en el sistema internacional de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, que, en síntesis, reduce el uso de la fuerza por parte de los Estados en sus relaciones internacionales, a dos supuestos, la legítima defensa individual o colectiva ante un ataque armado, conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, y la autorización por parte del Consejo de Seguridad, mediante una resolución sobre la base del Capítulo VII, en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Siendo muy discutibles las denominadas intervenciones de injerencia humanitaria.

Fundamentalmente los tipos de operaciones que se derivan de este marco jurídico son o bien conflictos armados o bien operaciones de un carácter de mantenimiento o restablecimiento del Estado de derecho, denominadas de “*law enforcement paradigm*” en el mundo anglosajón. Sin embargo, muchas de las OMP que se realizan actualmente son difíciles de situar en uno u otro marco, pues no son claramente conflictos armados, ni internacionales, ni de naturaleza no internacional, ni tampoco son claramente misiones de “*law enforcement*”, complicándose así el marco jurídico de referencia.

Por ello, en todos los casos será aplicable junto con el Derecho de los Conflictos Armados o Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, obligando a conjugar, según la operación de que se trate, los tradicionales principios relacionados con el uso de la fuerza -necesidad militar, distinción y proporcionalidad- con el respeto a los Derechos Humanos -especialmente el derecho a la vida y el derecho a la libertad-.

Dada la dificultad señalada, ha resultado necesario contar con un instrumento que permita la ejecución de las operaciones que se mueven en esa zona gris de los conflictos o las crisis actuales. Como se ha señalado, el instrumento fundamental en lo relativo al uso de la fuerza son las Reglas de Enfrentamiento o ROE, también en sus siglas inglesas. Son órdenes legítimas que, emanadas del poder político -el cual debe tener en cuenta el marco jurídico y político por complejo que sea- determinan los límites en el uso de la fuerza y de otras acciones que, sin implicar uso de fuerza, puedan ser consideradas como provocaciones y causar una escalada de la tensión. Sin embargo, no pueden limitar en ningún caso el derecho a la legítima defensa propia o de terceros, entre los que está la población civil.

Hay que destacar que se trata de órdenes y no de normas jurídicas. Su interpretación debe hacerse conforme a la legalidad, pero su quebrantamiento debe analizarse a la luz del régimen disciplinario o penal, como formas de insubordinación.

La mayoría de las organizaciones internacionales en cuyo ámbito se ejecutan operaciones, tienen sus documentos de referencia para la redacción de las ROE a aplicar².

Además, dado que la mayoría de las operaciones militares se desarrollan en un ámbito multinacional o internacional, con las distintas prescripciones del Derecho Internacional, será necesario aplicar las correspondientes al Derecho Nacional propio y al de la nación anfitriona, pues la represión de los delitos es una de las prerrogativas irrenunciables de cualquier Estado. Éste es otro aspecto clave del marco jurídico de cada

² En España, el 18 de mayo de 2013, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) aprobó el Catálogo de Reglas de Enfrentamiento para las Fuerzas Armadas Españolas.

operación, el del Acuerdo del Estatuto de Fuerza o SOFA, en sus siglas inglesas³. Sin embargo, salvo en el caso de un despliegue en tierra de la Infantería de Marina, las Fuerzas Navales no lo necesitan, especialmente si se mantienen fuera del mar territorial de los países de la zona.

Una vez considerado lo anterior, como es evidente, las ROE deben ajustarse a las necesidades operativas derivadas del cumplimiento de la misión y la dirección estratégica y operacional de la operación. Son aprobadas por las autoridades nacionales y, como se ha dicho, siempre estarán en consonancia con la legislación nacional y el derecho internacional.

El Mando Operacional debe evaluarlas permanentemente, tanto al comienzo del planeamiento como durante el transcurso de la operación, y proponer en su caso las modificaciones necesarias.

Se deben difundir hasta el escalón adecuado, es decir, a todo aquél que requiera o pueda requerir el uso de la fuerza, llegando, en lo que sea necesario, a los soldados y marineros.

Según su naturaleza, las ROE pueden estar redactadas en términos de:

- Prohibición: Con las que se impide realizar una determinada acción.
- Guía: Con las que se permite el uso de la fuerza, definiéndose tanto sus límites como las situaciones en las que puede ser empleada.

La propia naturaleza y diversidad de las operaciones militares obliga a que en cada caso se deban definir unas ROE específicas para cada operación.

En el caso de actuar en el marco de una organización o coalición internacional, se asumen normalmente las ROE establecidas para el conjunto de la Fuerza con las reservas nacionales (CAVEATS) que pudieran formularse. En este caso, las ROE deberán traducirse para su adecuada comprensión. No obstante, una nación puede implementar otras ROE nacionales que amplíen, limiten o detallen las anteriores, pero en ningún caso deben contradecirse, ni ser más permisivas en el uso de la fuerza que aquellas.

PRINCIPIOS GENERALES

La legitimidad, como característica fundamental de las ROE, como se ha dicho repetidamente, exige su plena adecuación al ordenamiento jurídico

3 Con este acuerdo se suelen establecer los criterios para atribuir la competencia en materia penal a las distintas jurisdicciones que la reclaman, que suelen ser, de un lado, la del Estado en el que se comete el hecho delictivo, que demanda el conocimiento del asunto sobre la base de la territorialidad de sus normas punitivas (soberanía) y, de otro, el Estado de origen del presunto culpable, que alega la competencia para juzgar a sus propios nacionales (ley de la bandera). Siempre incluye inmunidades de jurisdicción y frente a arrestos y detenciones, para que las autoridades competentes del país del militar concernido sean las encargadas del ejercicio de la jurisdicción, conforme a los Códigos Penales y Disciplinario propios.

y a las reglas de comportamiento militar, con arreglo a lo previsto en las Leyes nacionales, especialmente en lo que afecta al respeto a la dignidad y los derechos inviolables de la persona, al bien común y al derecho internacional aplicable en conflictos armados.

El uso de la fuerza, cuando esté autorizado por la aplicación de una ROE determinada, se regirá siempre por el principio de mínima fuerza. Para determinar el grado de fuerza necesario para el cumplimiento de la misión, se deberá considerar la misión asignada, el propósito del Mando, la situación en cada momento y el grado de amenaza. En resumen, las ROE a emplear en cada operación deben ser las más adecuadas a las circunstancias del momento y serán adaptadas a cada situación específica.

Se deberán hacer esfuerzos razonables y ponderados para controlar cada situación sin recurrir al uso de la fuerza. Cuando el tiempo y las condiciones lo permitan, se deberá advertir a las Fuerzas potencialmente hostiles, darles la oportunidad de retirarse o de cesar sus acciones intimidatorias.

LEGÍTIMA DEFENSA

Está universalmente reconocido que las personas tienen un derecho inherente a defenderse contra una agresión. En ejercicio de este derecho, las personas deberán actuar de acuerdo con las leyes nacionales, sin que las ROE puedan establecer limitaciones a este derecho. Por ello, debe definirse con claridad qué requisitos deben darse para poder aplicarla y definir los términos que se empleen en el establecimiento de dichos requisitos, como por ejemplo los de necesidad de defensa, medios proporcionales o riesgo o peligro inminente⁴.

En resumen, la legítima defensa está reconocida y se entiende como defensa propia, individual o colectiva, es extensible a Fuerzas aliadas o ami-

4 En el caso de la legislación española se podrá ejercer el derecho de legítima defensa siempre que concurren los siguientes requisitos:

- Que se observe una actitud de la que pueda racionalmente deducirse que pueda crear un riesgo inminente para las personas o bienes defendidos y que haga precisa una reacción adecuada que mantenga la integridad de dichas personas o bienes. En caso de defensa de bienes, para que la agresión se juzgue ilegítima ha de tener entidad suficiente para ponerlos en grave peligro de deterioro o pérdida inminentes.
- Que los medios empleados para impedir o repeler la agresión sean los estrictamente necesarios, esto es, proporcionales.
- La inexistencia de provocación suficiente por parte del que se defiende. Conforme a lo anterior, resultarían de aplicación las siguientes definiciones:
- Necesidad de defensa, significa que el uso de la fuerza es indispensable para asegurar la legítima defensa del agredido. La agresión comienza con el peligro inminente de que aquélla se produzca; se mantiene mientras dura la agresión y termina cuando la agresión ya ha cesado.
- Medios proporcionales, significa una respuesta proporcional y acorde con la percepción del nivel de amenaza recibida. Cualquier fuerza utilizada debe estar limitada al grado, intensidad y duración necesarios para ejercer la legítima defensa.
- Riesgo o peligro inminente, significa que la necesidad de defenderse es manifiesta e inmediata por ser la amenaza clara y sustancial.

gas participantes en una operación y sus bienes y a las personas y bienes protegidos por el Derecho de los Conflictos Armados, cuando se reúnen las condiciones y requisitos definidos de acuerdo con la legislación nacional.

DESARROLLO DE LAS ROE

PLANEAMIENTO

Durante la fase de planeamiento, tras recibirse la Directiva Estratégica Militar de una operación, el mando operacional encargado de redactar el Plan de Operaciones (OPLAN) seleccionará del catálogo correspondiente las ROE que considere convenientes, teniendo en consideración las limitaciones e imposiciones, situación, misión, cometidos y situación final deseada. Las ROE seleccionadas se complementarán en los aspectos que se consideren necesarios o, en último caso, se crearán nuevas, en caso de identificarse medidas no contempladas en el catálogo en vigor. Las ROE de la operación forman parte del Plan de Operaciones.

PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD, APROBACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

Una vez aprobadas las ROE por el nivel político (en España, Ministro de Defensa), el nivel estratégico (en España, JEMAD) trasladará la aprobación al Comandante Operacional (en España, CMOPS) mediante el documento de autorización de ROE (ROEAUTH). El ROEAUTH detallará las ROE que pueden ser implementadas durante la Operación por el nivel táctico, las fuerzas, y aquéllas que quedan retenidas en los distintos niveles de conducción de las operaciones (político, estratégico u operacional).

Una vez recibida la ROEAUTH, el Comandante Operacional emitirá el documento de implementación de ROE (ROEIMPL) en el que indicará qué ROE se implementarán durante la Operación y detallará a qué nivel queda retenida la implementación de cada ROE.

En cualquier fase de la Operación, el Comandante de cualquier unidad podrá elevar por la cadena de mando operativo, la solicitud para implementar nuevas ROE o bien cancelar, modificar o implementar las ya existentes. La propuesta se trasladará mediante un modelo predefinido de solicitud de ROE (ROEREQ). La propuesta se elevará hasta quien tenga la potestad para tomar la acción solicitada.

Hasta aquí la teoría; sin embargo, a la hora de su redacción, es importante considerar que las ROE no dejan de ser un instrumento complejo para regular aspectos muy específicos de la actuación general de Comandantes y Fuerzas. La propia evolución de una situación operativa,

que puede convertirse muy dinámica en un cortísimo período de tiempo, hace muy difícil cubrir permanentemente todas las posibles contingencias. De ahí la preocupación constante que las ROE suponen para comandantes y subordinados, por lo que en su redacción:

- Se debe intentar no regularizar en exceso el empleo de la fuerza, pues puede llegar a producir efectos indeseados, bien por una redacción difícil de interpretar en el ámbito operativo, o bien por una interpretación difícil de un conjunto de ROE, directamente aplicables a un aspecto específico de la operación. También se debe tener en cuenta que la preocupación del Comandante o de sus subordinados por ajustarse a las ROE en momentos críticos, puede desviar su atención de la situación concreta respecto a la cual deben tomar decisiones que pueden resultar fundamentales para el cumplimiento de la misión. Además, es indudable que la preocupación por el cumplimiento adecuado de las ROE, introduce en sí mismo un factor de incremento de estrés que necesariamente se suma al que genera cualquier situación crítica.
- Se debe procurar no retenerlas a un nivel excesivamente alto, o durante demasiado tiempo. Esto podría producir el mismo efecto que si la ROE nunca se hubiera implementado, causando restricciones importantes en la capacidad operativa del comandante operacional, o de sus subordinados.
- Tampoco deben ser excesivamente permisivas, pues puede ocasionar la “pérdida del control de la campaña” en niveles superiores, sea de forma permanente o en el transcurso de una “escalada” de la crisis.

EL SOSTENIMIENTO DE UNA OPERACIÓN MARÍTIMA

El sostenimiento de una operación marítima lejos del territorio nacional, además de con los medios propios y los proporcionados por los buques de aprovisionamiento, en el caso de la Armada española, como sucede en la mayoría, se realiza mediante una combinación de la contratación de consignatarios marítimos seleccionados en los puertos del área de operaciones, el transporte estratégico aéreo de personal y material, y la contratación de un operador logístico que se encargue de la entrega de material específico a un buque en cualquiera de los puertos del Área de Operaciones.

Asimismo, en ocasiones puede ser necesario el desplazamiento a la zona de operaciones, de técnicos de compañías contratadas para el mantenimiento de determinados sistemas de armas.

También en el caso de la Armada española, el comandante del buque dispone de un fondo denominado “de maniobra”, para acometer

acciones de mantenimiento urgentes en puerto extranjero, mediante la contratación de compañías locales, bien directamente, bien a través del agente consignatario.

AGENTES CONSIGNATARIOS

La gestión de los servicios portuarios se asigna a agentes consignatarios que se contratan atendiendo a la cotización más ventajosa, a criterios operativos de compatibilidad con otros ejércitos en operaciones conjuntas, al cumplimiento de los niveles de seguridad exigidos para el puerto de que se trate y otros que se determinen apropiados a la escala en cuestión⁵.

En el caso de designar un puerto de la Zona de Operaciones para actividades logísticas, en el que lógicamente se tendrá que entrar con frecuencia y de manera prolongada, normalmente se procura firmar un MOU o un Acuerdo Técnico, para aspectos que podríamos denominar administrativos. Se trataría de cuestiones relativas a derechos aduaneros, paso de fronteras, movimiento de fuerzas, permisos de conducir, cuestiones financieras y fiscales, intercambio de moneda y temas medioambientales, también reclamaciones y responsabilidades patrimoniales de tipo indemnizatorio, aspectos asistenciales, asuntos relativos a los apoyos sanitarios, a fallecimientos y demás normas administrativas que regulen la repatriación de cadáveres.

TRANSPORTE ESTRATÉGICO

Cuando se lanza una operación en el exterior, en el caso de las Fuerzas Armadas españolas, diseñaron una Línea de Sostenimiento específica para ella, y como parte de la operación, se programan líneas de transporte de carácter periódico, siendo lo habitual que tengan periodicidad mensual.

El transporte estratégico aéreo de personal y material es normalmente proporcionado por el Ejército del Aire y, excepcionalmente, por medios contratados a través de uno o varios operadores logísticos, especialmente para transporte de personal, en cuyo caso se contrata a una aerolínea.

5 Anteriormente, en el caso de la Armada española y de otras Marinas, se contrataba a una agencia, que se encargaba de varias zonas de operaciones, pero se decidió pasar al sistema de designación directa para cada operación que se desarrolle. Esto es debido a la relajación que produce tener asegurada la gestión de un elevado número de escalas a largo plazo, en vez de tener que competir varias veces durante el año por la adjudicación de una o varias incluidas en diferentes operaciones. A esta relajación contribuye que las agencias que realizan estos servicios, pertenecen en su mayoría a grandes grupos empresariales que globalizan esta actividad y cuyo volumen de negocio está más desplazado hacia la Marina Mercante que a la de Guerra.

OPERADOR LOGÍSTICO

Adicionalmente, se realizan envíos de material y repuestos críticos mediante un operador logístico contratado, empleando líneas regulares de transporte o mediante correo en mano (*hand courier*).

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS EN EL EXTERIOR

DOCTOR EMILIO VIZARRETEA ROSALES

Cuenta con las Licenciaturas en Derecho, y en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Autónoma de México (UNAM); en Filosofía, por la Universidad Autónoma Metropolitana, (UAM); y en Relaciones Internacionales, por El Colegio de México.

Posee los estudios de Posgrado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Seguridad Nacional, por la UNAM, el Instituto José María Luis Mora, la Universidad de Georgetown y el Instituto de Estudios Políticos de París, además de la Maestría y el Doctorado en Teoría Crítica, por el Instituto de Estudios Críticos. También cursó los Diplomados para Tutores, de la Facultad de Derecho de la UNAM, y el de Formación de Tutores a Distancia y en Línea, en el Centro de Estudios Superiores Navales, CESNAV. De igual manera, realizó Talleres sobre Administración por Calidad Total; y de Gobierno y Administración Municipal.

Colabora como profesor e investigador en el CESNAV y en el Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México.

En cuanto a experiencia laboral, se ha desempeñado como Asesor, Coordinador, Secretario Técnico, y Director, en destacados cargos públicos.

Ha participado en diversas y prestigiadas publicaciones relacionadas con las materias que imparte.



INTRODUCCIÓN

La resonancia maquiaveliana de las figuras del gobernante-príncipe-político, del diplomático y del militar, hacen eco del realismo político, al que agregaremos la impronta crítica ciudadana de Kant, en su deseo de una *paz perpetua*. El mundo actual debate estos dos enfoques, conforme a sus respectivos intereses nacionales, en cada caso concreto que valora.

Mi perspectiva se inscribe y apoya en una modesta mirada jurídica, política, internacionalista y filosófica, que va de la Teoría General del Estado al Derecho Constitucional, de la norma fundamental a la experiencia del Estado mexicano, y del mundo globalizado a la política nacional-local (Vid Arnaiz, 1995).

La Constitución Política es objeto privilegiado de conocimiento del Derecho constitucional mexicano, es la fuente fundamental de la doctrina militar-naval. Es origen de todo quehacer político institucional. La Constitución Política no sólo es baluarte, ruta, alcance y límite del gobernante y gobernado. Valoramos una lectoescritura a la letra y en el espíritu de la ley, es decir, literal, sistemática e integral, para abordar el tema de nuestro interés. La interpretación constitucional es un proceso político coadyuvante, analiza lo que dice y no dice, o que se puede derivar de nuestra norma suprema; es la conjunción de los factores reales de poder, que retroalimentan, animan y sustentan la dinámica de nuestra Carta Magna.

Bajo el imperio de la ley, de la *Norma Constitucional*, es como analizaremos el empleo de las Fuerzas Armadas Mexicanas en el exterior.

CONSIDERANDOS CONSTITUCIONALES

En la organización y operación de las fuerzas armadas, más aún en el exterior, debemos ir, con el afán constitucionalista, en una visión ampliada, hasta arribar a los reglamentos y directivas militares navales.

El Estado de derecho no es una quimera, ni una entelequia, es lo que somos y queremos ser. Con responsabilidad y compromiso todo mexicano cae bajo su imperio, gobernante o gobernado y, desde luego, los extranjeros también bajo su jurisdicción. Es la verdadera arena política de lucha, triunfo y derrota, nacional y extranjera.

Considerar el concepto aglutinador de Fuerzas Armadas Mexicanas, que comprende al Ejército, la Marina-Armada de México y la Fuerza Aérea Mexicana y/o al concepto de fuerzas federales, que suma a las fuerzas armadas el nuevo agregado de la policía federal-gendarmería y las policías locales, con el horizonte cercano del mando único. El reciente desfile cívico-militar del 16 de septiembre próximo pasado así lo constató ante el pueblo de México y el mundo.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido la fórmula política, racional y colectiva, de los países desde hace 70 años, un cuadro de matices multicolores que no puede ser maniqueísta, entre el blanco y lo negro, entre el bien y el mal, sino más bien entre construir lo posible en un mundo de imposibles, por lograr y mantener la paz y la seguridad internacionales, los derechos humanos y el progreso social. Así se han expuesto las ideas representativas, los objetivos globales a alcanzar en cada una de las Asambleas Generales de la ONU, en cada difícil decisión del Consejo de Seguridad. México ha tomado este nuevo pulso geopolítico y ha decidido participar con responsabilidad soberana (Presidencia de la República, 2013).

De Egipto al mundo, o en cualesquier situación en donde haya un mexicano, hacemos valer nuestro derecho, que es nuestro interés; no es una bravuconería, ni una falacia, ni mucho menos una mentira o falsedad, es la alta estima por el respeto a los otros, por el reconocimiento a las soberanías, por la solidaridad y la búsqueda de la paz y seguridad internacionales. De lo contrario sería incongruente el deseo explícito, de asumir la responsabilidad activa como actor globalizado y miembro con pleno derecho en la ONU y en sus misiones de paz.

Para México, el axioma de Juárez es norma de conducta que debe ser y estar vigente en el mundo global de hoy, en la tierra, el mar, el aire, el espectro radioeléctrico y el ciberespacio: *Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz.*

Aunque suene reiterativo, como una estrella polar, los mexicanos asumimos como referencia fundamental, como ley de leyes, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Es de considerar, conforme a su artículo 133¹, a la CPEUM como la piedra angular, la cúspide de la pirámide kelseniana; es asumir el valor y papel del Estado de Derecho. No soslayo que aun cuando existe una discusión académico-política sobre la prelación o el orden de prioridad o de igualdad entre la Constitución y los tratados internacionales, asumo la idea prioritaria, estratégica y fundamental de la soberanía nacional (art. 39), y por lo tanto, la CPEUM está por encima de cualesquier tratado, convenio o acuerdo nacional o internacional.

No hay ningún artículo constitucional que señale la forma para que sean empleadas las Fuerzas Armadas Mexicanas en el exterior, aunque tampoco hay algún otro que lo limite o impida. Hay una tutela explícita al respecto de lo legal y lo legítimo. Es un trabajo pendiente por realizar, de

1 Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

ahí nuestra propuesta de configurar una *política de Estado*. En este sentido, los seminarios llevados a cabo en el CESNAV son una oportunidad plural en la demanda por escuchar todas las voces, experiencias y saberes, para atender el estratégico interés nacional, considerando el impacto y consecuencias para el desarrollo y la seguridad de la nación.²

Hay un *Acontecimiento* político que ha cimbrado la tradicional participación de México en el mundo, no es una forma de olvido o soslayo de nuestros principios constitucionales internos o externos: el discurso del presidente Peña en la ONU, es un reposicionamiento de México en el mundo global.

Esta decisión fue un *gran acontecimiento*. El Presidente Enrique Peña Nieto, en su intervención en el 69º Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 24 de septiembre de 2014, así lo expresó.

“México apoya y valora las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, instrumento de la ONU que ayuda a los países a superar conflictos y crear condiciones para una paz duradera, mediante acciones de reconstrucción, asistencia humanitaria y seguridad.”

“Por eso, México ha tomado la decisión de participar en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de las Naciones Unidas, realizando labores de índole humanitaria, en beneficio de la población civil.”

“Nuestra participación será atendiendo a un mandato claro del Consejo de Seguridad y estará apegada a los principios normativos de política exterior establecidos en nuestra Constitución.”³

Un año después, el Presidente Peña en su intervención en la 70ª Asamblea General de la ONU, en Nueva York, el 28 de septiembre de 2015, dijo que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz se reflejan en los esfuerzos permanentes de la ONU por la paz y la seguridad internacional, los Derechos Humanos y el progreso social. Por ello es que para México, afirma el Presidente, como “...clara muestra de nuestra responsabilidad global, ha tomado la decisión de participar en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Con esta determinación histórica, mi país pone al servicio de la Organización de las Naciones Unidas, su **experiencia en el ámbito de la asistencia humanitaria.**”

2 Estos elementos han sido desarrollados ampliamente por el autor en su libro *Poder y Seguridad Nacional*, CESNAV, México, 2013, 582 pp.

3 Las negritas, subrayados y cursivas son determinadas por el autor, con el fin de mostrar los elementos que contribuyen a explicitar las acciones, actores, fines y medios en las OMP's.

Asimismo, en el marco de la 70ª. Asamblea General de las Naciones Unidas, se realizó la Cumbre sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en donde el Presidente Peña, reafirmó que “Entre las principales **herramientas** que tiene la ONU para lograr este noble y elevado propósito (de la paz en el mundo) se encuentran **las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.**” Y que “México –hace apenas un año– decidió dar un paso histórico en su relación con las Naciones Unidas, al incorporarse al **grupo de Estados que participa con personal militar** en estas operaciones”.

De tal forma que a sólo siete meses del anuncio formal de esta incorporación “**fueron desplegados los primeros elementos de las Fuerzas Armadas Mexicanas** en las misiones de Naciones Unidas en **Haití y en el Sahara Occidental.**”

Por ello, el gobierno mexicano realizará las siguientes acciones:

Primera.- Hacia finales de 2015, integrantes del Ejército Mexicano participarán en la misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sahara Occidental. Simultáneamente, se reforzará la presencia de México en la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití. También se sumarán efectivos mexicanos a la fuerza provisional de las Naciones Unidas en Líbano.

Segunda.- En 2016 se prevé relevar al personal desplegado con el objetivo de que puedan conformar un grupo altamente capacitado, entrenado bajo los más altos estándares internacionales, y con amplia experiencia en el terreno.

Tercera.- Con base en el plan diseñado por las Fuerzas Armadas Mexicanas, en coordinación con la ONU, a partir de 2018 México contará con su propio centro de adiestramiento para el personal que será desplegado en las futuras Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Como podemos observar, el Presidente de la República, ha expuesto el compromiso de México de *participar en la asistencia humanitaria*, estableciendo así sus alcances y límites, en la *participación de las fuerzas armadas* en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a partir del mandato expreso y preciso del Consejo de Seguridad de la ONU. Relevante es la negociación y análisis del convenio y las acciones en que se participará. Asimismo, ha delineado la ruta espaciotemporal a seguir en los próximos tres años.

Cabe mencionar que esta decisión presidencial, de participar en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, es un **Acontecimiento Político-Histórico** en camino, en proceso de realización, en el tránsito del discurso a la acción, un viaje del poder político al poder militar, es la idea,

siguiendo a Slavoj Žižek⁴ de “...un acontecimiento en toda su dimensión y esencia: algo traumático, perturbador, que parece suceder de repente y que interrumpe el curso normal de las cosas; algo que surge aparentemente de la nada, sin causas discernibles, una apariencia que no tiene como base nada sólido” (p.16). Es algo milagroso, en la idea de que “sólo cuando creo puedo comprender los motivos para creer”.

Es menester registrar que en administraciones anteriores, no había un consenso al interior del gobierno de participar en tales operaciones. Diversos motivos entraban en el espectro de duda u opositor: ya fuera la animadversión e influencia de personalidades por cuestiones ideológicas, fundadas en una base nacionalista extrema, o no tomar riesgos innecesarios, o un sentimiento defensivo y no colaboracionista con el vecino del norte, o confusiones sobre el proceso a seguir en una OMP y que, en el fondo, podrían ser una decisión de extraterritorialidad y antisoberanía, o temor a una posible presencia de cascos azules en el territorio nacional; todo ello generó controversia y polémica en la opinión pública que tornó delicada la toma de decisiones respecto a, finalmente, participar en las OMP’s.

Esta situación de política interna mexicana, contrastó con el impacto que las OMP’s tuvieron y tienen al interior de la ONU, donde las OMP’s devinieron el tema dominante en la agenda del Consejo de Seguridad de la ONU, pues ocupan el mayor tiempo en analizar, discutir y decidir sobre el inicio, prolongación, ampliación, terminación, financiamiento y necesidades de las OMP’s, de las que hoy están vigentes 16 en el mundo. Asimismo, también destaca la preparación de los participantes en las OMP’s en cuestiones de derechos humanos.

Por todo ello, de la participación de los países y gobiernos en OMP’s devino uno de los criterios para medir el compromiso con el mantenimiento y restablecimiento de la paz, independientemente de los resultados logrados en sus fines iniciales.⁵

En este contexto, la decisión del Presidente Peña, “no es inusitada ni asume compromisos que no se hubieran aceptado ya desde la firma de la *Carta de las Naciones Unidas* en 1945. No es ocioso recordar que el artículo 43⁶ del capítulo VII de la misma se refiere, justamente, a la obligación de los Estados miembros de solidarizarse con acciones decididas por el

4 Slavoj Žižek, *Acontecimiento*, Ed. Sexto Piso, España, 2014, 181 pp.

5 Olga Pellicer, “México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz; decisión tardía y controvertida” disponible en la red.

6 Art. 43 Carta de la ONU: Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Consejo de Seguridad, para el mantenimiento o restablecimiento de la paz, incluyendo el envío de fuerzas militares”. (ONU, 1945)

Sin duda, esta decisión anunciada en la ONU por el Presidente Peña, fue consultada con las Secretarías de Defensa y de Marina, que han actuado con una gran coordinación en diversos esfuerzos internos, tareas de inteligencia y operaciones conjuntas y, junto con el intercambio de capacitación y entrenamiento, como parte de los acuerdos de cooperación con los Estados Unidos de América para la lucha contra el narcotráfico, lo cual han contribuido a desvanecer las dudas sobre la cooperación con el exterior en cuestiones militares, por lo que no se ha cerrado el capítulo de que junto a grupos civiles o policíacos expertos, observadores militares o civiles, en elecciones, educación o salud, se integren a un contingente amplio, la tropa, en el sentido de colectivo militar, y así, continuar la profesionalización de los ámbitos castrenses al interactuar con otros ejércitos y participar en conjunto en técnicas y sistemas que favorezcan su propia experiencia teórica y práctica.

Ante lo anterior, es un hecho que no existe una percepción homogénea en la opinión pública sobre la posible participación de las fuerzas armadas en OMP’s, como no lo hay respecto a acciones y tareas de seguridad pública que combaten la delincuencia organizada en nuestro país; sin embargo, la necesidad de intervención ha sido exitosa, no sólo en la contención criminal, sino en la búsqueda de un México en Paz.

Por ello, habrá que considerar los posibles desacuerdos, críticas o dudas expuestos al respecto, que se agrupan las más de las veces en no haber realizado previamente consulta al poder legislativo, en particular al Senado, como órgano de control de la política exterior y, a pesar de que tiene la facultad de autorizar la salida de tropas del país⁷, soslayando la discusión de que no es un contingente amplio, que no es tropa, y que son sólo algunos observadores militares o especialistas civiles o policíacos; o supuestamente en colocar en situación de riesgo innecesario la integridad

7 Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

Fracción reformada DOF 06-12-1977, 12-02-2007

...

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

física de estos participantes, ya sean miembros de las fuerzas armadas o civiles, pocos o muchos y, en señalamientos de que se pueden desviar recursos y energías al exterior, cuando internamente se necesitan más.

Para todos estos señalamientos ha habido respuestas argumentadas, que deberán ser consensuadas para ser contundentes, pues esta situación puede politizarse negativamente por un mal tratamiento en la coordinación, información y difusión, o por un trabajo poco adecuado con los grupos pertinentes. Debe considerarse también que es un acto congruente con los compromisos internacionales que México ha adquirido y, además, observar las posibles ventajas de aprendizaje y experiencia que tiene la participación militar y civil en tareas de mantenimiento de la paz.

En el fondo, podríamos discutir el impacto en los principios normativos de la política exterior, pero en realidad no hay una modificación sustantiva de la política exterior mexicana, considerando la dinámica de cambios ocurridos de manera global e internamente.

En este sentido, es pertinente analizar la participación de las fuerzas armadas a partir de la Constitución Política y proponer una ruta de trabajo para evitar conflictos internos, aun de opinión pública, que podrían distorsionar el verdadero sentido e interés de la participación mexicana en las OMP's.

LA CARTA DE LA ONU, INSTRUMENTO INTERNACIONAL Y DE APLICACIÓN EN LAS OMP'S

El análisis constitucional, su interpretación como fundamento y motivo, del posible empleo de las Fuerzas Armadas Mexicanas en el exterior, está inscrito no sólo en una mirada geopolítica estratégica, o en las posibilidades de alineación con las políticas de seguridad impulsadas por las grandes potencias del tablero internacional, obviamente en los conflictos existentes manifiestos o latentes, por razones de paz o de desarrollo y seguridad internacionales, considerando los productos estratégicos, en particular con la intervención de los Estados Unidos de América, sino en la dinámica de la vida nacional de nuestro país, en la defensa del interés nacional, en las acciones de gobierno en políticas públicas que impulsan el desarrollo y la seguridad nacionales; de la relación, colaboración y coadyuvancia de los poderes públicos, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo, y desde luego, en las relaciones cívico-militares que inciden en las relaciones entre el gobierno y la sociedad.⁸

⁸ Las anteriores participaciones de México en Misiones Humanitarias de Paz, con observadores militares o participantes policíacos forman parte del expediente en activo, al que se suman las experiencias pasadas de otros países, incluyendo las actuales 16 OMP's. Las presentaciones de representantes de los países que han participado en el Seminario Internacional: México y las Operaciones de Mantenimiento de Paz, así nos lo han compartido.

Para el caso de las OMP's y la participación de México, resulta obvio que hay riesgos y costos, pero en un cálculo racional de beneficios, de necesidades, intereses y deseos nacionales, de aprovechar oportunidades y de una voluntad con rumbo, nos puede favorecer; esa es la responsabilidad del gobernante.

Al observar la **Carta de la ONU** en sus Capítulos V, VI y VII, atendemos el papel del Consejo de Seguridad y su responsabilidad en las OMP's. En función de la forma de resolver, constitucionalmente, el caso mexicano, a partir del acontecimiento histórico impulsado por el Presidente Peña.

En el **Capítulo VI**: se establece la ruta, alcances y límites del **arreglo pacífico de controversias**, comprende los artículos 33 a 38 de la Carta de la ONU, muestra la forma de resolver una controversia que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de elección de las partes en controversia (Art. 33 de la *Carta de la ONU*). Asimismo, el Consejo de Seguridad podrá proceder o recomendar si estima que la continuación de la controversia es susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. La no solución y el riesgo implícito nos llevan al siguiente capítulo de la carta.

En el **Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión**. Comprende los artículos 39 a 51, donde el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas; instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales, sin que sean perjudicados los derechos, reclamaciones o posición de las partes interesadas. También decidirá qué medidas, que no impliquen el uso de la fuerza armada, han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Si estas medidas fueren inadecuadas, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, pudiendo comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas. Para lo anterior, establece en su artículo 43 párrafo 1 que: "Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las

fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarios para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Como se puede observar, hay un compromiso y obligación de México, como Miembro de las Naciones Unidas, de atender la solicitud de fuerzas armadas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Si bien existe la consideración de un convenio específico, que deberá ser ratificado por el Senado mexicano, para cumplir con responsabilidad el mandato-petición del Consejo de Seguridad de la ONU, ello permite la discusión propositiva de la mejor ruta a seguir a nivel interno y por las correspondientes instituciones e instancias de la República.

México debe valorar con rigor, los alcances y límites de la decisión tomada. En el entendido de que pueden realizarse adecuaciones a la CPEUM, y/o a las leyes derivadas y relacionadas con la materia, al presupuesto y a la doctrina militar-naval. Así como a determinados principios tales como el de no intervención, ni la participación en guerra de otro Estado y de la reciprocidad; atender el verdadero objetivo de las OMP's que no cambia conforme al interés de los países desarrollados, propiciando unipolaridad y debilitamiento que legitima el derecho de injerencia, lo que afecta la no intervención mexicana; la participación con personal civil o militar en actividades de ayuda humanitaria, no con tropas ni con otro interés, como sería expandir su dominio en otro Estado, pues las fuerzas armadas mexicanas tienen como función la defensa del país frente agresiones externas: la soberanía popular estaría en juego incluso al promover la intervención en actividades de pacificación, el Estado de derecho está por encima de la preparación militar a partir de las OMP's, por lo que habría que analizar la reforma o reglamentación a los artículos 76 y 89 de la CPEUM, que además valoren el alcance de los convenios con el Consejo de Seguridad de la ONU.

ELEMENTOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LAS OMP'S

FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL

Si bien en el artículo 89 constitucional se registran las facultades del Presidente de la República, no son todas sus atribuciones ni competencias, ni el único artículo, pues, por ejemplo en el artículo 29, se anota la suspensión de garantías, o en el 33 la expulsión de extranjeros o la iniciativa de leyes en el 71. Las facultades constitucionales del presidente, consideran las relacionadas con la ley y el proceso legislativo, promulgarlas y difundirlas, así como formular iniciativas y la ejecución de las normas, junto a la facultad reglamentaria, para

que la ley tenga vigencia plena, más otras facultades que la ley le concede y otras más que aun cuando no tienen fundamento jurídico, sí hay sustento histórico y político-práctico, como sería el caso del liderazgo partidario o de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y policíacas mexicanas.

Sus facultades en materia de relaciones internacionales y política exterior, además de la designación del personal diplomático; desde luego que es el representante de la nación ante los demás países; también le corresponde dirigir y conducir la política exterior así como la suscripción de tratados y convenios internacionales, funciones a realizar conforme a lo dispuesto por la Constitución y de acuerdo a los principios normativos en política exterior.

Respecto a las competencias en materia de seguridad interior como exterior, se incluye el mando sobre las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional, la facultad de declarar la guerra, habilitar puertos y aduanas marítimas y fronteras y conceder indultos a los reos federales y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

FACULTAD EXCLUSIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Los acuerdos internacionales, son el instrumento más importante para el control de la política exterior, entendidos como todo aquel consenso que crea derechos y obligaciones para las partes. Así, corresponde a la Cámara de Senadores aprobar los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República, pero también al país y al gobierno cumplir con las obligaciones pactadas, como es el caso de la firma y ratificación de la *Carta de la ONU*, realizadas desde su fundación en 1945.

Conforme a la CPEUM, para que un tratado internacional firmado por el Presidente de la República tenga validez en nuestro territorio, es necesario que sea aprobado, a su vez, por el Senado.

La intervención del Senado en materia militar, concerniente a la facultad del Presidente de la República (art. 89, fracción VI) de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, es decir, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, tiene una limitante cuando el Presidente de la República pretende enviar tropas nacionales fuera del país. En este caso, el Senado debe autorizar la salida.

CONCLUSIONES

México ha asumido la decisión de participar en las OMP's, lo cual es una situación abierta y explícita, no sólo con observadores sino en la posibilidad de alguna fuerza más amplia en el número de efectivos, si bien se sustenta un condicionamiento, a partir de lo expuesto por el Presidente Enrique

Peña Nieto, relativo a participar, apoyar o realizar tareas humanitarias, fundadas en el capítulo VI de la Carta de la ONU, pero no abiertamente en el rubro de intervención directa, en donde sus fuerzas militares y policíacas podrían participar en acciones dentro de un conflicto, para la imposición de la paz, como se establece en el capítulo VII, que podrían hacerlos partícipes en enfrentamientos y a partir de esa probabilidad, resulta prudente, conforme al marco constitucional mexicano, explorar la posibilidad de articular una *política de Estado* que considere los aspectos de la participación mexicana en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, bajo la petición del Consejo de Seguridad de la ONU. Desde luego, habrá que impulsar una importante búsqueda para sumar las voluntades y lograr el acuerdo fundamental.

El incremento de conflictos en el mundo, ha hecho que las OMP's requieran la participación de los miembros de Naciones Unidas -con aportación de elementos militares- y, en particular del Estado mexicano, de las instituciones de la República, aclaro y sugiero, no sólo del Gobierno Federal, sino de los otros poderes y, posiblemente, de otros niveles de gobierno, estatal o municipal. Es pertinente observar el mecanismo, quiénes y cómo participan en los Consejos de Seguridad actuales, ello permitirá valorar adecuadamente la mejor forma de llegar a puerto seguro.

Asimismo, bajo esta perspectiva de *política de Estado*, considerar la oportunidad de una posible reforma constitucional, o un acompañamiento con la reforma de leyes vigentes como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Seguridad Nacional y desde luego de las Secretarías de Defensa, Marina-Armada de México, Relaciones Exteriores y Gobernación o la creación de otras como las de Defensa Nacional o Nacional de Defensa o de Seguridad Interior; he aquí un derrotero a seguir.

Así como el *Pacto por México*, como un innovador instrumento político de diálogo y acuerdo fundamental, logró el consenso entre las principales fuerzas políticas, para renovar instituciones y procesos estructurales en determinadas políticas públicas, como la educativa, laboral, competencia, telecomunicaciones, energía, de justicia y transparencia y político-electorales, la decisión sobre la participación de las fuerzas armadas mexicanas en OMP's, con las condicionantes que nuestra propia constitución establece, conlleva la discusión y conocimiento del sentido humanitario y no intervencionista, como un acto de responsabilidad global e internacional, como una decisión soberana, conforme a los principios de política exterior, de defensa y seguridad nacional, de las fuerzas armadas mexicanas y, desde luego, como un interés nacional soberano de México, a favor de la cooperación y la solución pacífica de controversias y conflictos intra e internacionales. Tomando en cuenta los elementos anteriores, me permito proponer **una *política de Estado* que considere la participación de las fuerzas armadas en las OMP's.**

En el análisis de políticas públicas, la *política de Estado* se refiere al establecimiento de un gran acuerdo entre las fuerzas políticas y sociales, sobre un tópico y la forma de realizarlo. Implica la continuidad temporal y gubernamental, para preservar o desarrollar ciertas acciones en un área específica.

En la perspectiva temporal, el largo plazo corresponde a las *políticas de Estado*, en tanto que las políticas de gobierno pueden mantenerse sólo en el tiempo de vigencia de ese gobierno. Así, la trascendencia, adaptación y sobrevivencia de una política de gobierno, puede devenir en una *política de Estado*. (Presidencia de la República, 2013, pp. 177)

Los elementos que constituyen una *política de Estado* y la experiencia en materia de seguridades que el gobierno posee, son un activo fundamental que posibilita su realización. Es un ejercicio que debe ser explorado en distintas instancias con el afán de lograrlo. Los partidos políticos, las Cámaras de Senadores y Diputados, los congresos locales, los ejecutivos federal, estatal y municipal, las organizaciones empresariales, sindicales, educativas, sociales y políticas, podrían aportar sus propuestas e integrarlas de manera similar a como se realizó el Plan Nacional de Desarrollo.

Desde luego, que un rubro especial en esta *política de Estado* sobre seguridad nacional o defensa nacional o de ambas, debiera recuperar una noción específica de los activos que caracterizarían a las fuerzas mexicanas que participarían en las OMP's, incluyendo la discusión de las nociones de observadores internacionales, de asistencia técnica y humanitaria y/o de tropa. En la misma forma, en la discusión sobre la protección a estas tropas o participantes individuales, asumir el tema de la jurisdicción del derecho mexicano en aras de la manutención de la soberanía, que tendría un correlato en el internacionalismo activo para la seguridad internacional, en donde quedasen plenamente resguardados los principios de nuestra política exterior.

Tendríamos por delante un amplio, vasto y profundo proceso de reforma constitucional, que pugnase por instituir una reforma de Estado en materia de seguridad y defensa nacionales, en donde la participación mexicana en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, debiera valorarse, más allá de un intento parcial de atribuciones y vanaglorias del legislativo o del Ejecutivo mismo, observando en todo momento el interés nacional.

Para ventilar públicamente el alegato, en el tema que nos ha ocupado, como hemos observado en las reflexiones, he puesto a su respetable consideración como un punto de partida, lo aquí expresado.

EL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR

GENERAL DE BRIGADA DEM. ÁNGEL PRIOR VALENCIA

Estudió la Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, la Licenciatura en Administración Militar y los Cursos de Mando de Estado Mayor, en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército Brasileño y el de Formación de Oficiales de las Armas.

Se ha desempeñado como Agregado Militar y Aéreo Adjunto a la Embajada de México en el Reino Unido, además de fungir como Comandante de la Zona Militar, de la Guarnición Militar de San Felipe, de la Segunda Brigada de Infantería Independiente, del Centro Nacional de Adiestramiento y Jefe de Sección de Personal.

También ha sido Subjefe de Doctrina Militar del Estado Mayor de la Defensa Nacional; Jefe de Estado Mayor de Región Militar; Jefe de Estado Mayor del Área de Operaciones “Fronteriza” en el Estado de Chiapas; Subjefe de Estado Mayor de las II y XI Regiones Militares, Jefe del Centro Coordinador de Seguridad Pública en el Estado Mayor; Jefe de Sección en el Cuartel General de la 17 Zona Militar y de la tercera Brigada de Infantería, además de ser integrante de la Sección Cuarta del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

En la docencia se ha desempeñado como profesor y jefe de curso en la Escuela Superior de Guerra, Jefe de la Sección Pedagógica en el Heroico Colegio Militar y Director de la Escuela de Infantería. Actualmente ocupa el cargo de Subjefe de Doctrina Militar del Estado Mayor de la Defensa Nacional.



INTRODUCCIÓN

El nacimiento de un Estado, conlleva actividades esenciales como la economía, las relaciones exteriores y de seguridad y defensa, entre otras con igual valor e importancia.

Los Estados se proyectan en la comunidad internacional y ganan prestigio a través de diversas maneras, entre las que destacan:

La cuantía y riqueza de los recursos naturales que posee; su estructura económica; su producto nacional y capacidad productiva; su extensión territorial; la cantidad, distribución y calidad de vida de su población; la infraestructura instalada y calidad de su educación; la cantidad, capacidad y calidad de sus investigadores; su calidad y nivel deportivo alcanzado; la voluntad política y la idiosincrasia de su gente; el régimen político y las relaciones exteriores.

Luego entonces, la dimensión de una nación se configura como una función directa dependiente de su magnitud económica, de la entereza de su voluntad política, de la calidad e importancia de sus relaciones internacionales y de la pujanza de su proyecto colectivo.

El Señor Presidente, conocedor de la historia de México, de su potencial y de la geopolítica mundial y con una visión estratégica y de Estado, conceptualizó dentro de sus metas nacionales, hacer de México un actor con responsabilidad global, política que marca un parteaguas en la visión que se tenía de nuestro país, respecto a muchos asuntos de importancia planetaria.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 define a un actor con responsabilidad global, como el país que muestre respaldo y solidaridad con el resto del mundo, aportando lo mejor de sí, en favor de las grandes causas de la humanidad, como la seguridad, la prevención de conflictos y el desarme.

Congruentes y alineados con esta directiva presidencial, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, han intensificado sus actividades y relaciones con organismos internacionales y naciones amigas, afines a nuestro proyecto de nación, sin apartarse de los principios de política exterior que caracterizan a México y con el nacionalismo que distingue a nuestras fuerzas armadas.

A continuación describiré las actividades, misiones y tareas más importantes que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos han realizado en el devenir histórico de nuestro país, así como relatar lo que en la actualidad llevan a cabo para coadyuvar con otras instituciones nacionales para fortalecer el prestigio de México en el escenario internacional.

Para describir los aspectos señalados, he organizado este trabajo de la manera siguiente:

- I. Primeramente, reseñaré la organización, entrenamiento y operaciones de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana y el Escuadrón 201.
- II. Enseguida, señalaré las acciones bilaterales y trilaterales que se han venido desarrollando con otros países amigos.
- III. Inmediatamente después, enunciaré las acciones multilaterales en el marco de los organismos, mecanismos e instrumentos regionales e internacionales.
- IV. Enseguida enlistaré las acciones cívico-militares, más sobresalientes en que hemos participado.
- V. Posteriormente, hablaré sobre la participación del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en Operaciones de Mantenimiento de Paz.
- VI. Al final unas breves conclusiones.

I. ORGANIZACIÓN, ENTRENAMIENTO Y OPERACIONES DE LA FUERZA AÉREA EXPEDICIONARIA MEXICANA Y EL ESCUADRÓN AÉREO 201

La Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana, fue la unidad encargada de llevar la representación de nuestras fuerzas armadas al teatro de guerra del Pacífico en la Segunda Guerra Mundial, en defensa de la democracia y los derechos humanos, como se dijo en aquella temporalidad.

El gobierno había tomado la decisión de permanecer neutral en la contienda, hasta mayo de 1942, cuando los barcos petroleros mexicanos “Potrero del Llano” y “Faja de Oro”, fueron hundidos por submarinos alemanes, lo que originó que el Presidente Manuel Ávila Camacho declarara el estado de guerra en contra del Eje Berlín-Roma-Tokio. Con fecha 1 de junio de 1942, México entró al conflicto en calidad de beligerante a favor de las potencias aliadas.

Lo anterior permitió que llegara a nuestro país diverso material de guerra, procedente de los Estados Unidos, que era adquirido mediante la ley de préstamos y arrendamiento, ley derivada del acuerdo militar entre México y Estados Unidos de 1940-1942; instrumento que facilitó la adquisición de tanques, vehículos, aviones, artillería y municiones, material que fue empleado para modernizar a las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En 1944, México decidió pasar a la ofensiva y participar abiertamente en la guerra con tropas en el frente, enviando una unidad aérea al teatro del Pacífico, compuesta por trescientos efectivos.

El 21 de julio de 1944, pasó su revista de entrada, el grupo de perfeccionamiento de aeronáutica, que estaba integrado por el Escuadrón 201; unidad que partió en ferrocarril (el 24 de julio de 1944)

de la estación de Lindavista con destino a la Unión Americana, para adiestrarse. En diversas bases aéreas de los Estados Unidos, el personal mexicano realizó su preparación y adiestramiento, concluyendo en febrero de 1945.

La unidad fue abanderada el 23 de febrero de 1945, adquiriendo el nombre oficial de “Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana”, conformándose por los siguientes elementos:

- A. Mando.
- B. Grupo de Comando.
- C. Escuadrón de Pelea 201.
- D. Grupo de Reemplazos.

El mando de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana, recayó en el Coronel Piloto Aviador Antonio Cárdenas Rodríguez. Por su parte, el Escuadrón Aéreo de Pelea 201 quedó al mando del Capitán 2/o. Piloto Aviador Radamés Gaxiola Andrade, siendo la principal fuerza de combate. El grupo de reemplazos permaneció en la Unión Americana en adiestramiento y nunca fue al frente de guerra, pero se obtuvo la capacitación de 48 tripulaciones altamente calificadas.

El contingente mexicano se embarcó en el puerto de San Francisco, desembarcando en la bahía de Filipinas el 1 de mayo de 1945, estableciéndose en la base aérea de Porac, en la isla de Luzón.

El Escuadrón 201 participó en diversas misiones, empleando aviones caza bombardero tipo P-47.

La Fuerza Aérea Expedicionaria, en total voló 2,842 horas, de las cuales: 1,970 fueron en misiones de combate; 591 en zona de combate y 281 de entrenamiento, teniendo que lamentar la pérdida de 10 elementos, 9 pilotos y 1 de tropa.

Las autoridades norteamericanas estimaron que la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana ocasionó unas 30 mil bajas al ejército japonés, cifra impresionante que posicionó al 201 como una de las mejores unidades aéreas de toda la Segunda Guerra Mundial.

La guerra concluyó en agosto de 1945. La unidad salió de Manila y llegó a los Estados Unidos en noviembre de 1945; se embarcó en ferrocarril y llegó a la Ciudad de México el 18 de noviembre de ese mismo año.

En el bosque de Chapultepec, existe un monumento que rememora la proeza de estos aguerridos aguiluchos mexicanos y cada 18 de noviembre, pueblo, gobierno, Ejército y Fuerza Aérea, se reúnen en ese lugar para rendir homenaje a la única unidad militar que ha salido al exterior en misión de combate.

II. LAS ACCIONES BILATERALES Y TRILATERALES QUE SE HAN VENIDO DESARROLLANDO CON OTROS PAÍSES AMIGOS

A. ACCIONES BILATERALES

a. REUNIONES DE COMANDANTES FRONTERIZOS

Se realizan reuniones de comandantes fronterizos con Belice, Estados Unidos y Guatemala, en las cuales se intercambia información para responder a problemáticas comunes en las franjas fronterizas de nuestro país, así como compromisos para mejorar la seguridad local e inhibir a la delincuencia organizada transnacional.

En el marco de este tipo de reuniones, se establecen estrategias comunes como la realización de operaciones coincidentes en la franja fronteriza en el sur de nuestro país con las fuerzas militares de Guatemala y Belice, cada fuerza armada actuando en su propio territorio, con objeto de inhibir las actividades que realizan las bandas de delincuentes que operan en ambos lados de la frontera.

b. JUNTAS DE ESTADOS MAYORES

Por otra parte, anualmente se realizan de manera alternada juntas de Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, España, Francia, Guatemala y Perú; en las cuales se abordan temas de interés común, particularmente en los rubros siguientes:

1. Intercambio académico.
2. Adiestramiento individual y de unidades.
3. Intercambio de información tecnológica e industrial.

c. EJERCICIOS Y ADIESTRAMIENTO

En este ámbito de capacitación, destaco el intercambio de adiestramiento que se llevó a cabo del 6 al 24 de julio del año en curso, en el Centro Nacional de Adiestramiento de Santa Gertrudis, Chihuahua, entre 60 elementos de la Brigada de Fusileros Paracaidistas de México y 30 soldados de la 82/a. División Aerotransportada de los Estados Unidos, que incluyó saltos en paracaídas y el paso de la pista de combate urbano que tenemos instalada en ese lugar.

Del 2 al 14 de agosto del 2015, 9 Oficiales del Cuerpo de Fuerzas Especiales de nuestro país, impartieron adiestramiento de “Operaciones

urbanas, intervención y protección a funcionarios”, a personal del Ejército Nacional de Colombia, en la guarnición militar de Faca, Colombia.

Asimismo, como parte de los acuerdos derivados de las juntas de Estados Mayores México-Francia, se llevaron a cabo en el 2009 y en el 2012, intercambios de adiestramiento en operaciones en selva en la Guyana Francesa y en Xtomoc, Quintana Roo, por un período de 2 semanas, a un efectivo de 30 hombres por contingente.

El propósito de estos ejercicios, fue formar combatientes en el ámbito de selva, capacitándolos para vivir, sobrevivir y combatir en este tipo de entorno geográfico.

d. VISITAS Y PROGRAMA DE BECAS

En el ámbito bilateral, quiero destacar la activa participación de funcionarios del Ejército y Fuerza Aérea, incluyendo al propio Secretario de la Defensa Nacional, quienes han realizado visitas de trabajo a Argentina, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, España, Francia y Rusia, fortaleciendo de manera significativa la relación bilateral con esos países.

Durante estas visitas, además de estrechar los lazos de amistad entre fuerzas armadas, se ha logrado concretar invitaciones para capacitar a personal militar mexicano en diferentes especialidades castrenses, incrementándose sustancialmente los cursos en el extranjero y la integración de Oficiales de Enlace con los Ejércitos de Estados Unidos y España.

En este sentido, quiero informarles que en estos momentos 273 militares mexicanos estudian en el extranjero y en reciprocidad tenemos 25 becarios extranjeros en nuestros planteles militares.

Del año 2000 al 2015, se han capacitado en el exterior a 3,288 elementos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

e. AGREGADURÍAS MILITARES

Hasta el 2012, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos contaban con 26 agregadurías militares permanentes y 7 concurrencias, teniendo presencia en 33 países:

En cumplimiento de la quinta meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 “México con Responsabilidad Global”, de la Secretaría de la Defensa Nacional, con autorización del Señor Presidente de la República, estableció once nuevas agregadurías militares y aéreas en las embajadas de México en: Turquía, Arabia Saudita, Australia, Bélgica, Egipto, India, Indonesia, Japón, República Dominicana, Sudáfrica y Suiza.

Actualmente se tiene representación en 43 países; 37 sedes permanentes y 6 concurrencias en Irlanda, Países Bajos, Polonia, Rumania, Ucrania y Paraguay.

Los Generales y Jefes del Ejército y Fuerza Aérea que se desempeñan como agregados de defensa, militares y aéreos en las Embajadas de México en el extranjero, fungen como asesores militares del embajador en los aspectos de seguridad y defensa.

B. REUNIONES TRILATERALES

A partir del 2012, se llevan a cabo reuniones trilaterales de ministros de defensa de América del Norte, las cuales tienen como propósito, incrementar la colaboración entre Canadá, Estados Unidos y México, mediante la conformación de una agenda de asuntos de defensa de interés mutuo.

A la fecha se han llevado a cabo dos reuniones, la primera, el 27 de marzo de 2012, en Ottawa, Canadá, y la segunda, el 24 de abril de 2014, en nuestro país. Programándose la tercera en el año 2016, en Washington, D.C.

Los temas abordados han sido los siguientes:

1. La defensa de América del Norte y los desafíos de seguridad.
2. La lucha contra las drogas y el tráfico ilícito.
3. Cooperación hemisférica y cooperación trilateral.
4. Ayuda humanitaria y respuesta en casos de desastres.
5. Seguridad en la frontera sur.

III. LAS ACCIONES MULTILATERALES EN EL MARCO DE LOS ORGANISMOS, MECANISMOS E INSTRUMENTOS REGIONALES E INTERNACIONALES

A. LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

La historia y los principios de política exterior de México han dado forma a un multilateralismo promotor de la defensa de las normas y la institucionalidad internacionales. Las Fuerzas Armadas no han sido ajenas a estas acciones y han colocado su aportación particularmente en temas de seguridad.

El apoyo interinstitucional que en el ámbito regional proporcionan el Ejército y Fuerza Aérea para coadyuvar al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano, se realiza principalmente en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Nuestro país es miembro fundador desde 1948, por lo que, con el propósito de coadyuvar a fortalecer la presencia y participación del Estado mexicano, el 1° de octubre de 2013, se designó a un Coronel como asesor en la misión permanente de México en la citada organización, prestando sus servicios en el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE).

Asimismo, con el objeto de contribuir en la precisión de las posturas que México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, emite ante los diversos organismos especializados de la OEA, personal de esta Secretaría ha asesorado en asuntos de seguridad y defensa, por medio de entidades especializadas, siendo éstas las siguientes:

1. La Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales.
2. Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados.
3. Comité Interamericano contra el Terrorismo.
4. Convención Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.

B. JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA

Nuestro país es miembro fundador de la Junta Interamericana de Defensa (JID) desde 1942, organismo que tiene como propósito, prestar a la OEA y a sus Estados miembros, servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el hemisferio para contribuir al cumplimiento de la carta de la OEA.

Para ello, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos mantiene una estrategia para fortalecer la presencia de la JID en la estructura de la OEA, para que la junta se constituya en el vínculo que permita interconectar los temas militares y de defensa en apoyo de los esfuerzos de seguridad.

Se busca generar sinergias entre experiencias políticas y operativas de ambas instancias, para enriquecer los trabajos en materia de seguridad y defensa, que sirva a la OEA como elemento de enlace, coordinación, comunicación, orientación y alineación de temas y objetivos con las conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, de Ejércitos americanos, y Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas y Naval Interamericana”.

Como parte de este fortalecimiento, se ha incrementado la presencia de Generales y Jefes en la estructura de la Junta Interamericana de Defensa; en el Consejo de Delegados; en la Secretaría de la JID y en el Colegio Interamericano de Defensa; de tal forma que a la fecha se tienen desplegados en dichos organismos un General, siete Jefes y uno de tropa; asimismo, en diciembre de este año se sumarán a este organismo, un General, dos Jefes y uno de tropa.

C. EN EL MARCO DE LOS MECANISMOS REGIONALES, SE PARTICIPA EN LOS SIGUIENTES:

- a. En la conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que tiene como finalidad, promover el conocimiento recíproco y el intercambio de ideas a nivel ministerial en el campo de la defensa y la seguridad hemisférica, mediante el análisis, debate e intercambio de experiencias.
- b. En la Conferencia de Ejércitos Americanos, organización militar integrada y dirigida por ejércitos del continente americano, creada en 1960, con la finalidad de constituirse en un foro de debates para el intercambio de experiencias entre los ejércitos del continente americano.

Cabe señalar que el Ejército Mexicano fue sede del XXX (trigésimo) ciclo de la CEA durante los años 2012 y 2013, período en el que se impulsaron temas y proyectos como:

1. Los ejercicios de cooperación cívico-militar y de comunicaciones.
2. El empleo de procedimientos de gestión ambiental en instalaciones militares.
3. El intercambio de experiencias, procedimientos de actuación, educación y entrenamiento en operaciones de paz, entre otros.

En el sistema de cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas, organización que nació en 1961, con el objeto de promover y fortalecer los lazos de amistad, cooperación y apoyo mutuo entre sus miembros.

La Fuerza Aérea Mexicana fue aceptada como miembro activo del sistema, el 26 junio de 2013, siendo sede de la LV Conferencia de Jefes de Fuerzas Aéreas Americanas, en junio de 2015, en el marco del “Centésimo Aniversario de la Fuerza Aérea Mexicana”.

Como observador, a partir de 11 de julio de 2015, en la conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, la cual se encuentra conformada por Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana, siendo un mecanismo internacional especializado de carácter militar.

Tiene como objetivo impulsar un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas, para el estudio colegiado de asuntos de interés común y proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad en Centroamérica.

D. APOYO INTERINSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Al igual que en el ámbito regional, en términos globales, diversos mecanismos para la prevención de conflictos y controversias, el desarrollo, la seguridad y la paz mundial, han sido creados principalmente por la Organización de las Naciones Unidas.

La ONU con sus agencias especializadas que conforman el Sistema de Naciones Unidas, es un ente central en el ámbito de estos temas, por ello el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se han sumado activamente a estas nobles tareas.

E. TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

El tratado sobre el comercio de armas es un instrumento que surge como una iniciativa para mejorar la regulación en el comercio internacional de armas convencionales y evitar muertes de personas como consecuencia del comercio no regulado, se participó activamente mediante el asesoramiento a la SRE.

A partir del año 2010 y hasta su aprobación en abril del 2013, nuestro personal técnico se incorporó a todas las reuniones de negociación para la construcción de este instrumento que tuvieron lugar en la sede de las Naciones Unidas, coadyuvando de esta manera a definir la postura del Estado mexicano sobre este valioso instrumento.

Posterior a la entrada en vigor del tratado, el 24 de diciembre del 2014, el Ejército y Fuerza Aérea se sumaron a las reuniones preparatorias celebradas en Austria, Suiza, Trinidad y Tobago y México, con motivo de la 1/er. Conferencia de Examen de los Estados Parte.

Actualmente, diversas dependencias del gobierno federal llevan a cabo acciones para su instrumentación, definiendo a la Secretaría de la Defensa Nacional como autoridad nacional para la regulación de armamento y la clasificación del mismo, de acuerdo a las categorías establecidas por el citado tratado.

Existen otros mecanismos internacionales en los que participamos con asesoramiento técnico a la SRE, dentro de los que destacan las convenciones siguientes:

- A. Sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados como las minas inteligentes, las armas incendiarias y las armas de láser cegadoras, entre otras.
- B. Sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas terrestres antipersonal.

- C. Sobre municiones en racimo.
- D. Sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción.
- E. Sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y empleo de armas químicas y sobre su destrucción.

No menos importante es mencionar que el Ejército y Fuerza Aérea coadyuvan al cumplimiento de los compromisos del Estado mexicano derivados de las distintas resoluciones emanadas del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, principalmente por lo que se refiere a la aplicación de sanciones y restricciones, los procesos de rendición de cuentas y los requerimientos de información diversa.

Por ello, a partir del 2008, se integró un asesor militar en la misión permanente de México en la ONU (Nueva York, Estados Unidos) y en el presente año, un asesor militar en la misión permanente de México ante los organismos internacionales con sede en Ginebra, Suiza.

IV. ACCIONES CÍVICO-MILITARES

A. CONTINGENTE QUE PARTICIPÓ EN DESFILES Y CEREMONIAS

Existen antecedentes de salida de cadetes del Heroico Colegio Militar, a Panamá, Uruguay y Argentina en 1922 y 1952; a Argentina y Venezuela en 1960 y 1961; además del intercambio académico con la Academia Militar de West Point, Estados Unidos, en agosto de 1966, julio de 1967, junio de 1968 y agosto de 1971.

Quiero enfatizar que en los meses de agosto y septiembre del año en curso, un contingente de cadetes del Heroico Colegio Militar, Colegio del Aire y Heroica Escuela Naval Militar, previamente seleccionados en aspectos de conducta, aprovechamiento y alto rendimiento académico y dominio del inglés, desfilaron en Francia, Perú y China, donde mostraron sus destrezas psicomotrices, buena capacidad física y grado de adiestramiento militar alcanzado, así como vigor, gallardía y elevada autoestima, lo que permitió proyectar en las fuerzas armadas y población en general de naciones amigas, la fortaleza de nuestro sistema educativo militar, obteniéndose reconocimiento internacional y fortaleciéndose la relación cívico-militar con los países participantes.

B. BANDAS DE MÚSICA MILITARES

Existen antecedentes de memorables giras internacionales de nuestras bandas de música en los continentes americano y europeo, como la realizada por la banda de música del 8/o. Regimiento de Caballería en la Exposición Algodonera de Nueva Orleans, en 1884; en la exposición de San Luis Missouri en 1885 y en ese mismo año salió a España a la celebración del 4/o. centenario del descubrimiento de América realizado en aquel país.

Otra banda de música militar renombrada y de fama internacional fue la del Estado Mayor, la cual participó en 1907 en una gira por Chicago y Washington; tocó en la Casa Blanca, de ahí siguió a Nashville y después San Antonio.

Otras bandas militares distinguidas fueron la del 101 batallón, que participó en la Feria Mundial de Paris, en 1889, y la de artillería, que concurrió a la exposición de San Luis Missouri en 1904.

Todos ellos tuvieron como misión y propósito mostrar al mundo a un México moderno que ya había superado la etapa de anarquía, donde el progreso había sentado sus bases y a su vez era terreno fértil para la inversión extranjera, así como un naciente y fortalecido nacionalismo, ya que durante sus presentaciones interpretaban popurrís de aires nacionales que incluían sones, jarabes, marchas y era común que iniciara y terminara con el himno nacional.

Entre los meses de julio y septiembre de este año, una banda de música integrada por 96 elementos de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, participaron en los festivales de Saumur, Francia, y “Torre Spasskaya” en Moscú, Rusia, difundiendo la música militar de México, así como el folklore mexicano. Sus presentaciones causaron sensación, siendo de las más aclamadas por su calidad interpretativa, marcialidad y contenido musical de su repertorio.

C. OPERACIONES DE PROTECCIÓN CIVIL Y AYUDA HUMANITARIA

La protección civil tiene su origen en la defensa civil, término y actividad acuñada durante la Segunda Guerra Mundial para englobar una serie de actividades militares que se tenían que materializar en la zona de retaguardia de un teatro de operaciones o en la zona del interior de los países beligerantes, para proteger a la población civil, las actividades productivas y las instalaciones estratégicas, de los efectos de los bombardeos aéreos y artillería de largo alcance. Terminada la gran guerra, el concepto evolucionó a la protección civil, para proteger a esta de los efectos de catástrofes naturales o antropogénicos.

La ayuda humanitaria dentro del contexto de la protección civil, tiene como propósito, la reducción del sufrimiento humano; está destinada a las personas más vulnerables o bien que se hayan visto afectadas de manera directa por desastres naturales o acciones bélicas; la característica principal de la ayuda humanitaria es que no discrimina a las víctimas, ya sea por razones religiosas, sexo, edad, nacionalidad o pertenencia política y tiene carácter de no reembolsable.

La participación de las fuerzas armadas en la ayuda humanitaria, que se da como la aportación de la Secretaría de la Defensa Nacional al Sistema Nacional de Protección Civil, se presenta de dos formas:

1. Cuando el gobierno del país afectado solicita ayuda a la comunidad internacional; y
2. Como un ofrecimiento del Presidente de México a la nación afectada.

El sistema nacional de protección civil, de acuerdo con las necesidades del país afectado, determina el tipo de ayuda que es posible proporcionar.

Las misiones que puede cumplir la delegación de ayuda humanitaria son:

1. Evaluación de daños.
2. Búsqueda, rescate y evacuación de la población en el área de desastre.
3. Atención médica y odontológica.
4. Confección y distribución de alimentos.
5. Trabajos de remoción de escombros y el restablecimiento de las vías de comunicación.

Los procedimientos y técnicas que el contingente militar observa para materializar la ayuda humanitaria, son los mismos que se aplican en el Plan DN-III-E en nuestro país, bajo estándares internacionales.

El componente militar de la delegación de ayuda humanitaria, toma como base la estructura y los efectivos de la fuerza de apoyo para casos de desastres que nuestra institución tiene permanentemente organizada en el Campo Militar No. 1 en esta ciudad capital, para proporcionar apoyo en cualquier parte del país; esta fuerza se integra con: mando, Estado Mayor, componente terrestre (agrupamiento de servicios y agrupamiento de ingenieros) y componente aéreo, cuyo efectivo varía según la situación de 534 a 3,431 elementos militares (en la segunda fase son 1,534). El componente militar acude desarmado, portando el distintivo brazaletes amarillo en el brazo izquierdo, con la leyenda “ayuda humanitaria”.

Desde que se inició con esta importante actividad, se ha proporcionado ayuda humanitaria en 39 ocasiones a 20 países amigos, entre dichos países destacan:

Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, que fueron afectados por el huracán “Mitch”, en octubre y noviembre de 1998, considerado uno de los más mortíferos de la historia.

Indonesia, afectada por el tsunami el 26 de diciembre de 2004, México proporcionó como ayuda humanitaria 614 toneladas de víveres, medicamentos y diverso material, en embarcaciones de la Secretaría de Marina.

Cuando Estados Unidos fue afectado por el Huracán “Katrina”, entre el 8 y el 26 de septiembre del 2005, participaron 184 elementos y 45 vehículos militares, además de 154 toneladas de víveres, como ayuda humanitaria.

Cuando un sismo de 7.3 grados afectó a Puerto Príncipe, Haití, el 12 de enero de 2010, participaron 163 elementos de este instituto armado, siendo transportados por embarcaciones de la Armada de México, apoyando con 65.5 toneladas de ayuda humanitaria, entregando en donación una cocina comunitaria y 411 tiendas de campaña.

V. PARTICIPACIÓN DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ

ANTECEDENTES

Históricamente México ha tenido tres participaciones en operaciones para el mantenimiento de la paz; sin embargo, el Ejército y Fuerza Aérea únicamente desplegó en dos de estas operaciones, como sigue:

A. La primera fue en la Comisión de Investigación de la ONU en los Balcanes (UNSCOB), con el despliegue de 4 observadores militares (1 General, 2 Jefes y 1 Oficial), del 16 de noviembre de 1947 al 1° de enero de 1950.

Esta misión no fue considerada formalmente como una operación para el mantenimiento de la paz, sino como una misión política de las Naciones Unidas.

Su función principal era vigilar la distribución de los abastecimientos enviados a Grecia por parte de la ONU.

B. La segunda fue en el grupo de observadores militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán (UNMOGIP) en marzo de 1949. En esa ocasión se enviaron 4 Jefes y 2 Oficiales, en calidad de observadores militares, quienes se desplegaron del 1° de marzo de 1949 al 28 de febrero de 1950.

C. La tercera operación en la que participó nuestro país, fue en la misión de observación de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), de febrero

de 1992 a marzo de 1993, la cual fue establecida, a fin de mantener el cese del fuego entre las partes beligerantes y facilitar la reorganización de esa nación.

En esta ocasión se desplegaron 120 elementos policiales.

Pertencientes a las extintas Policías Federal de Caminos, Judicial Federal, y de la Secretaría de Protección y Vialidad del Distrito Federal, quienes supervisaron las funciones de los cuerpos de policía de El Salvador, prestaron asesoría para la creación de la nueva policía civil y coadyuvaron a proporcionar seguridad durante las elecciones de 1994.

En la actualidad nuestra participación en operaciones de mantenimiento de paz se deriva del anuncio del Presidente de la República, durante el 69 período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, en septiembre del 2014, quien mencionó que México tomó la decisión de participar en estas operaciones, privilegiando labores de índole humanitaria en beneficio de la población civil.

Que la participación será atendiendo a un mandato claro del Consejo de Seguridad de la ONU y estará apegada a los principios normativos de política exterior establecidos en nuestra constitución. Ante esta decisión, el gobierno federal asumió la responsabilidad de materializar las tareas necesarias para lograr el cumplimiento de este compromiso, que con atinada disposición, ha adquirido el Estado mexicano y por ende las fuerzas armadas. Para ello, la misión por cumplir se estableció de la forma siguiente:

“El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos participarán de forma gradual en operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con el fin de coadyuvar al desarrollo de la política exterior mexicana, con un enfoque de índole humanitario”.

A. PRIMERA FASE-CORTO PLAZO (2014-2016)

La estrategia general para la participación de México en operaciones para el mantenimiento de la paz tiene tres fases, la primera se encuentra en desarrollo. Contempló para el 2014 el proceso de evaluación, selección y capacitación de los Jefes y Oficiales susceptibles de ser desplegados como observadores militares y oficiales de Estado Mayor. También durante el 2014 se observaron en diversos países que cuentan con centros de entrenamiento, los procedimientos e instrumentos que siguen para la capacitación y organización de las unidades próximas a desplegar.

Para el año 2015 se programó el despliegue de 12 militares y marinos, de lo que, por parte del Ejército y Fuerza Aérea serán:

1. Tres elementos en la misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sahara Occidental (MINURSO).
2. Cuatro elementos en la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), dos de ellos en forma bilateral con Chile y dos directamente con Naciones Unidas.
3. Un elemento en la fuerza provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (UNIFIL), que desplegará con el contingente español.

Para el 2016, se contempla la creación de un Centro Coordinador Conjunto de Operaciones de Paz al interior de las Fuerzas Armadas, el primer relevo de los observadores que desplieguen durante el 2015 e iniciar el proceso de selección de la primera pequeña Unidad Conjunta Multidisciplinaria (sección o pelotón).

B. SEGUNDA FASE-MEDIANO PLAZO (2017-2018)

Respecto a la segunda fase, para el 2017 se tienen programadas dos acciones principales: la capacitación de la primera unidad multidisciplinaria para el primer semestre, que como se mencionó, se seleccionará en el 2016; y para el segundo semestre su despliegue en alguna misión de interés para nuestro país.

Para el 2018, se prevé llevar a cabo el proceso de selección, capacitación y despliegue de la segunda unidad multidisciplinaria, integrada bajo los mismos criterios.

1. Como una tarea de gran importancia para generar la masa crítica al interior de las fuerzas armadas, se tiene previsto para el primer semestre del 2018, la creación de un centro de adiestramiento conjunto de operaciones de paz.

Para esta tarea, a partir del presente año nos integramos oficialmente como observadores a la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ) y se tiene previsto que en la próxima reunión preparatoria a realizarse en el 2016, se promueva la integración de México como miembro socio de dicho mecanismo.

Las anteriores acciones se realizarán sin detrimento de mantener e incrementar la presencia de Oficiales de Estado Mayor y de observadores militares.

C. TERCERA FASE-LARGO PLAZO (2019-2020)

En la tercera fase, sin detrimento de las variables que puedan surgir con esta estrategia, se tiene previsto que durante el 2019 se lleve a cabo la selección, capacitación y despliegue de la tercera unidad multidisciplinaria que relevará a la segunda de estas pequeñas unidades.

Con la experiencia adquirida a través de los diversos despliegues de individuos y las pequeñas unidades multidisciplinarias, se programó para el 2020 la posibilidad de desplegar una unidad de nivel, compañía o batallón.

ACCIONES ESPECÍFICAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA PARA SU PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE PAZ

Para el logro de esta estrategia, el Ejército y Fuerza Aérea realizaron múltiples consultas, tanto en Naciones Unidas como en países de amplia experiencia en operaciones de paz, que incluyeron visitas oficiales, reuniones de trabajo e incluso audiencias del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, a fin de conocer procedimientos y metodologías de pre-despliegue, permitiendo así, llevar a cabo las acciones siguientes:

- A. Se puso en marcha un proceso de selección que nos permitió identificar a aquellos elementos voluntarios que cumpliendo el perfil establecido por Naciones Unidas, pudieran realizar las funciones de observadores militares y Oficiales de Estado Mayor.
- B. Durante este proceso se llevaron a cabo exámenes: físicos, médicos, psicológicos y culturales, priorizando además que tuvieran un alto porcentaje en el idioma inglés, ya que este idioma es el de uso común en las misiones de la ONU.
- C. Una vez que se contó con el potencial seleccionado, se buscó el apoyo de países amigos que cuentan con centros de entrenamiento en operaciones de paz, a fin de que capacitaran a nuestro personal en las funciones requeridas, resaltando en esta parte el apoyo de Canadá, Francia, Uruguay y la propia Organización de las Naciones Unidas, quienes además de enviar instructores a nuestro país, otorgaron una mayor cantidad de vacantes para cursantes mexicanos en relación a las que comúnmente se aceptan.
- D. Cabe mencionar que complementariamente al adiestramiento pre-despliegue realizado en el exterior, se impartieron en México cursos de inglés, manejo de medios y conducción de vehículos 4x4, acciones que se han visto reflejadas con los comentarios positivos que han dejado ver los comandantes de las Fuerzas de las Misiones de Paz en donde se cuenta con personal mexicano.

Actualmente, se tiene un potencial de 60 Jefes y Oficiales capacitados en pre-despliegue y se continúa enviando personal a diferentes países para incrementar nuestra masa crítica, tal es el caso del personal que en este momento está entrenando en Alemania, Chile, Ecuador, España y Finlandia.

CONCLUSIONES

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos han tenido históricamente una contribución activa en el exterior, desde la segunda contienda mundial, hasta su participación en la solución de las amenazas emergentes.

Todas las acciones mencionadas que realiza el Ejército y Fuerza Aérea en el exterior, coadyuvan al cumplimiento de la meta presidencial “México con responsabilidad global” y en específico al cumplimiento de la decisión anunciada por el Presidente de la República y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas Mexicanas, de reanudar la participación del Estado mexicano en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas.

El despliegue de Oficiales de Estado Mayor y observadores militares en las misiones de las Naciones Unidas en Haití, Líbano y el Sahara Occidental, así como la proyección futura de esta participación, es un reflejo del firme interés que tiene nuestro país en colaborar en forma más dinámica con la comunidad internacional y situarse como un actor con responsabilidad global, siendo coincidente con la responsabilidad asumida por las Fuerzas Armadas Mexicanas.



LA ARMADA DE MÉXICO EN LA ACCIÓN EXTERIOR

CONTRALMIRANTE JORGE VÍCTOR VÁZQUEZ ZÁRATE

Es egresado de la Heroica Escuela Naval Militar. Cuenta con el Diplomado en Meteorología Marítima, por el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM; la Maestría en Ingeniería de Sistemas, por la Escuela Naval de Posgrado, en Monterey, Estados Unidos; la Maestría en Administración Naval, por el CESNAV. También es Hidrógrafo Clase “B”, después de haber cursado el Programa Hidrográfico Internacional, en Estados Unidos.

Se ha desempeñado como Oficial de cargo en diversas unidades de superficie; Coordinador de Proyectos y Subdirector de Meteorología; Subdirector de Coordinación Interinstitucional; Subdirector de Sistemas de Comunicaciones y de Detección; Jefe del Grupo de Apoyo a Sistemas de Misiles; Jefe de la Subsección para la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte; Vocal de Asuntos Internacionales, y de Estudios Especiales; Coordinador Institucional de Proyecto para el Programa de Desarrollo del Sistema de Comando y Control de la Armada de México; Director de Supervisión de Sistemas de Armas; Jefe de la Unidad de Comunicación Social. Actualmente es el Presidente de la Comisión de Estudios Especiales del Estado Mayor General de la Armada de México.



I. INTRODUCCIÓN

Es importante destacar la trascendencia de este seminario, no sólo por ser el primer gran foro de este tipo que se realiza en nuestro país sobre este tema, sino por la expectativa que en todos los sectores de nuestra sociedad se ha generado al respecto de esta gran decisión de Estado de volver a participar activamente con personal de las Fuerzas Armadas (FFAA). Es entonces conveniente puntualizar algunos de los aspectos que en el seno de la Secretaría de Marina (SEMAR), y de manera conjunta con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), se han ido analizando y estudiando, para que tal decisión resulte exactamente en lo esperado: uno de los hechos más trascendentales en la política exterior de nuestro país en los últimos años, mediante el cual México reafirma su compromiso y vocación de Estado comprometido con las más altas causas de la paz y seguridad internacional, con el respeto a los derechos universales de la humanidad, y la firme decisión de consolidar su figura como actor relevante ante la gran comunidad internacional.

Con ese fin, y sólo para contextualizar el papel que pueden desempeñar las FFAA mexicanas en el entorno global de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP's), y más específicamente, la Armada de México, es conveniente hacer una somera revisión del papel que las Armadas del mundo han ejercido históricamente en la evolución de nuestra civilización.

Las Armadas del mundo nacieron y se han desarrollado como una respuesta a la necesidad de todos los Estados, de contar con la capacidad de proyectar su poder y ejercer de manera efectiva su influencia para el logro de sus objetivos nacionales. Como ejemplo, se pueden citar las grandes marinas de guerra que crearon entre los siglos XVI y XVIII potencias como España, Francia, Portugal o Inglaterra, para proteger las rutas de comercio y sus territorios de ultramar. Ya un poco más en el contexto nacional, se puede citar al comercio marítimo que de 1565 a 1815 cruzaba el Océano Pacífico una o dos veces por año entre Manila (Filipinas) y los puertos de la Nueva España, principalmente Acapulco, Bahía de Banderas, San Blas o Cabo San Lucas, por medio de naves como el “Galeón de Manila”, también llamado “Nao de China”, y el intenso intercambio de bienes entre la Nueva España y el viejo continente, razón por la cual fue indispensable contar con flotas aptas para la protección y salvaguarda de tales intereses.

Por su parte, desde su origen en 1821, la Armada de México ha servido también de manera muy diversa a los mismos propósitos en aras de alcanzar los objetivos nacionales, tales como la consolidación de la Independencia nacional en 1825, o el viaje de circunnavegación que en 1896 realizara el buque escuela “Corbeta Zaragoza”, bajo el mando

del Comodoro Ángel Ortiz Monasterio, en pleno auge de la política de desarrollo y vinculación con las grandes potencias extranjeras durante el porfiriato. Posteriormente, la participación activa en el esfuerzo nacional en las aguas y costas nacionales durante la Segunda Guerra Mundial, en que los buques mercantes mexicanos fueron operados por Oficiales de la Armada de México.

Hoy en día, la Armada de México, en el ejercicio de sus atribuciones, se desarrolla y trabaja no sólo para mantener una presencia naval en las áreas marítimas de nuestro interés, sino también para fortalecer la imagen de México conforme a los principios de su política exterior, como un actor con responsabilidad global.

A lo largo de todo este camino, la institución ha desarrollado diversas estrategias para fortalecer sus capacidades operativas, y en buena medida están vinculadas al entorno internacional, que van desde el intercambio cultural y académico, visitas operacionales y como anfitrión de unidades de países amigos que arriban a puertos mexicanos, hasta la participación cada vez más proactiva en ejercicios multinacionales, mediante los cuales se actualizan la doctrina y procedimientos operativos, y se fomenta el adiestramiento constante del personal naval, indispensables para realizar de manera eficientes las tareas que nuestra misión nos demanda, en beneficio de los intereses nacionales.

II. ACCIONES RELEVANTES DE LA SECRETARÍA DE MARINA-ARMADA DE MÉXICO EN EL EXTERIOR

La necesidad de la SEMAR de desarrollar sus capacidades operativas, equiparse, y fortalecer su infraestructura, siempre ha sido acotada por los limitados recursos y la competencia de otras prioridades del Estado. Esta situación ha hecho evidente la importancia de que los recursos y proyectos de inversión se conciban bajo una política de empleo de las capacidades de la Armada, no sólo por la necesidad del país de salvaguardar sus intereses marítimos, sino para el aprovechamiento de estas capacidades y recursos para impulsar el desarrollo marítimo nacional, para que el país obtenga el máximo beneficio de las condiciones que le brinda su entorno marítimo.

Una de las consecuencias positivas derivadas de esta política y estrategias, cómo se ha aprovechado el “potencial” de la Armada para acciones de ayuda humanitaria y otras más, consistentes con el apoyo y refuerzo de la política exterior mexicana con operaciones de ayuda humanitaria y a través de la participación internacional.

A. OPERACIONES DE AYUDA HUMANITARIA

Nuestro país es ejemplo de cómo las instituciones interactúan para apoyar a nuestros conciudadanos en los momentos difíciles de un desastre a través del Plan DN-III y del Plan Marina. México es un referente, con pleno reconocimiento internacional, en cuanto a la oportuna capacidad de respuesta ante la afectación producida por diversos fenómenos, y la rapidez con que se busca que la población regrese a sus actividades normales una vez pasado el incidente.

Basta recordar que a partir del sismo de 1985 se creó el Sistema Nacional de Protección Civil, el cual enmarca las acciones militares de ambos planes, instrumentos operacionales para responder en los casos de desastres naturales (huracanes, inundaciones, desborde de ríos, etcétera), desplegando a las fuerzas armadas para el auxilio a la población, otorgarles bienes básicos como refugios temporales, agua potable y alimentos, proveer de materiales de construcción para la reparación de viviendas, y campañas de salud.

La Secretaría de Marina-Armada de México tiene la experiencia necesaria en materia de asistencia humanitaria, el “Plan Marina” de apoyo a la población civil, no sólo ha sido aplicado dentro de nuestro territorio, en el contexto de ayuda humanitaria y a nombre del pueblo de México, se ha asistido a países que han sufrido la experiencia de un desastre, cuando así lo han solicitado a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y con la aprobación del Congreso de la Unión.

Entre los antecedentes más recientes podemos mencionar:

- En 2004, por un tsunami en las costas de Indonesia, se enviaron tres buques que transportaban víveres, agua, medicamentos, ropa y carga diversa.
- En 2005, por el impacto del huracán “Katrina” en los Estados Unidos, se movilizó el buque “Papaloapan”, para llevar ayuda a las costas de Louisiana.
- En 2007, por efectos de un sismo en el Perú, se envió el buque “Zapoteco”, configurado como buque hospital, transportando víveres, medicamentos y material de curación. En el mismo año, por el Huracán “Félix”, en las costas de Nicaragua, se trasladó tanto a un grupo médico-quirúrgico, como medicamentos y material de curación.
- En 2008, con motivo del paso de la depresión tropical “Arthur”, en Belice, y por efectos de los huracanes “Gustav” e “Ike”, en Cuba y Haití, se transportaron personal, víveres, equipo diverso y agua potable a estos países.
- En 2009, para sofocar incendios forestales en Guatemala se apoyó

con helicópteros MI-17, y en 2010, se asistió de igual manera, con helicópteros MI-17 para el envío de ayuda humanitaria para habitantes de 12 poblaciones afectadas por la erupción del volcán “Pacaya”, y las intensas lluvias ocasionadas por la tormenta tropical “Agatha”.

- En 2010, se llevó a cabo la Operación de Ayuda Humanitaria en Haití, en la cual participaron 943 elementos, cinco buques (“Huasteco”, “Zapoteco”, “Papaloapan”, “Usumacinta” y “Tarasco”), cuatro aviones, tres helicópteros, cocinas de campaña y vehículos pick-up.
- En el año 2015 se prestó apoyo a Guatemala para la atención del desastre provocado por el desgajamiento de un cerro sobre la colonia Cambray II, Municipio de Santa Catarina Pinula.

B. PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL

Considerando que el escenario internacional ejerce influencia en el ámbito de la defensa y seguridad nacional (seguridad de alcance multidimensional), en temas internacionales y de política exterior se ha dado una conjunción de esfuerzos; en estrecha colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores se atiende de manera conjunta una agenda muy intensa de fortalecimiento de las relaciones y actividades con países amigos, tales como la firma de convenios, acuerdos de cooperación, reuniones de trabajo con altos mandos militares y ministros de defensa extranjeros, con diversas comisiones binacionales, así como reuniones con organismos internacionales.

En nuestro ámbito, se participa en ejercicios y operaciones multinacionales, en organismos militares regionales, y en acuerdos interinstitucionales con fuerzas armadas de países amigos o regionales. El organismo regional más importante es la Junta Interamericana de Defensa. También se participa en la Conferencia Naval Interamericana, sus conferencias especializadas, y con la Red Interamericana de Telecomunicaciones Navales (RITN). Todo ello, a fin de ir evolucionando en la búsqueda constante de la preparación adecuada de nuestros recursos humanos y técnicos, que permitan cumplir con la misión y atribuciones asignadas en materia de defensa exterior y mantenimiento del Estado de derecho.

La permanente actualización y adecuación de la doctrina naval operativa, nos ha permitido tener la capacidad de adaptación para enfrentar los retos que se nos presentan, llámense ejercicios en operaciones multinacionales, u operaciones multilaterales desarrolladas en forma coordinada con SEDENA u otras dependencias del Gobierno Federal.

Para la Armada de México tiene gran importancia la participación en ejercicios navales multinacionales, a fin de mantener un nivel óptimo de preparación, bajo estándares internacionales, ejemplo de citados ejercicios, en 2014 fueron los siguientes:

- Bold Alligator, sobre Operaciones Anfibas y Mando y Control, en la costa Este de los Estados Unidos.
- Green Flash, para operaciones de mantenimiento del Estado de derecho, en San Diego, California.
- RIMPAC, en Pearl Harbor, Háiwai, considerado el ejercicio marítimo más grande del mundo, enfocado en la cooperación de fuerzas combinadas.
- UNITAS, con la finalidad de fortalecer la interoperabilidad por medio de operaciones navales multinacionales.
- PANAMAX, de protección a infraestructura marítima y portuaria en el Canal de Panamá.
- Partnership of America (POA), ejercicio anfibio realizado en costas de Chile.
- TEAMWORK SOUTH y Exponaval Transport, enfocado en maniobras tácticas binacionales.
- MEXUS (Pacífico y Golfo), simulacros periódicos de reacción para casos de derrame de hidrocarburos, realizados de manera conjunta con Estados Unidos.

Ejercicios y operaciones multinacionales que desarrollan la habilidad para integrarse a operaciones mayores con otras fuerzas armadas e incrementan la eficiencia de las operaciones propias.

Adicionalmente, la SEMAR favorece la relación bilateral con 34 países, a través de Agregadurías Navales, así como la asesoría militar en la misión diplomática en la ONU; fuera del ámbito militar, se interactúa con la Oficina Hidrográfica Internacional (OHI) y con la Organización Marítima Internacional (OMI) de la ONU.

También mantenemos relaciones estrechas de cooperación con fuerzas armadas de 16 países, con quienes se cuenta con acuerdos de colaboración y se realizan reuniones periódicas entre Estados Mayores.

- Fuerzas Armadas Canadienses: sobresale la participación en ejercicios de atención a desastres y ayuda humanitaria.
- Armada de Chile: se tiene una fuerte relación académica, de investigación y desarrollo tecnológico.
- Armada de Colombia: hay un importante intercambio de experiencias e inteligencia en materia de combate a la delincuencia organizada.

- Marina de Guerra del Perú: cooperación en materia de capacitación en diversas áreas.
- Fuerzas Armadas de Estados Unidos y con su Guardia Costera: actividades en los ámbitos operativo, académico, tecnológico y de protección al medio ambiente.
- Francia: tenemos un Plan de Cooperación Militar coordinado con SEDENA, en materia de capacitación, entrenamiento, intercambio tecnológico y protección al medio ambiente marino, entre otros aspectos.

Otro de los esfuerzos importantes de la SEMAR son los viajes de instrucción del Buque Escuela Velero “Cuauhtémoc”, el cual con sus tripulaciones ha sido siempre objeto de un amplio reconocimiento por la comunidad internacional y ha llevado la cultura de México y un mensaje de paz y amistad a los cinco continentes.

Esta importante función diplomática, tradicional en las Armadas del mundo, no sólo es realizada por el velero, sino por todas aquellas unidades de la Armada de México que visitan puertos extranjeros, ya sea durante ejercicios multinacionales, visitas operacionales o invitaciones formales.

III. CONSIDERACIONES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA ARMADA DE MÉXICO EN LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE PAZ DE LA ONU

Un tema que sin duda beneficiará la imagen y posición de México ante la comunidad internacional, es su participación en OMP's, con el objetivo de proyectarnos como un país con influencia en el desarrollo, estabilidad y seguridad internacional. Esto, además de contribuir a la creación de un entorno global favorable, para los intereses nacionales y la prosperidad del país.

- **La naturaleza actual de las OMPS (la naturaleza de los conflictos)**

La evolución de las amenazas tradicionales de un Estado contra otro, y las necesidades de defensa, durante varias décadas impulsaron a las potencias a establecer sus doctrinas y estrategias. Actualmente es aceptado y reconocido que la naturaleza multidimensional de los riesgos y amenazas, no se circunscribe a un conflicto de un Estado contra otro, sino a agentes de distintas causalidades, así como conceptos nuevos como la guerra asimétrica, etcétera.

Así, mientras en las últimas décadas del siglo XX, la Guerra Fría y la formación de grandes bloques consolidó conceptos como la defensa hemisférica y las grandes alianzas como la OTAN, México se mantuvo en cierta forma al margen y centró su atención en la resolución de problemas

de carácter interno, al menos en cuanto al tema de seguridad, pero las amenazas globales fueron evolucionando, y en el entorno marítimo pasó de las aguas azules (“*blue waters*”) con grandes grupos de combate de portaviones, a la guerra de litoral (“*brown seas*”) con buques mucho más pequeños, versátiles, multipropósito, de tripulaciones reducidas, pero altamente capacitadas y tecnificadas.

La relevancia de fortalecer la vigilancia costera y de funciones de policía marítima, en actividades contra la delincuencia transnacional organizada (por ejemplo las redes de narcotráfico y trata de personas), la piratería, la depredación de recursos, etcétera, impulsó el desarrollo de nuevas embarcaciones -como las patrullas oceánicas (OPVs’) y el trinomio táctico que en cierto modo se desarrolló en México en la década de los 90 y que en el resto del mundo ya se ha generalizado-.

Pero por otro lado, a partir de los 90, estas tendencias también se reconocieron, como en el reporte Brahimi de agosto del 2000¹, en plena víspera de la “Cumbre del Milenio” de la ONU, donde también se fortaleció la necesidad de desarrollar nuevos conceptos y preceptos sobre la paz y la seguridad internacionales, y por ende, de las OMP’s, según lo visualizó el propio Kofi Annan, entonces Secretario General (apartado segundo referente a la Paz, la Seguridad y el Desarme: “Aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad, dotando a la Organización de los recursos y los instrumentos que necesitan en sus tareas de prevención de conflictos, resolución pacífica de controversias, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz y reconstrucción después de los conflictos. En este sentido, tomamos nota del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, y pedimos a la Asamblea General que examine cuanto antes sus recomendaciones”).

Más aún, no deja de llamar la atención que a pesar de este severo llamado de la ONU a reorientar sus prioridades y esfuerzos, nuevamente tuvo que hacerse el llamado, ahora por Ban Ki Moon, cuando con base en el Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, presentado apenas en junio de 2015, así como con el exhorto que se hizo a todos los Jefes de Defensa y Comandantes de Fuerzas de las OMP’s (en la histórica primera Conferencia realizada en mayo de 2015, en NY), para responder a los nuevos retos y demandas de las propias OMP’s:

Las operaciones de mantenimiento de la paz actuales son más complejas y multidimensionales, concebidas en respuesta a las cambiantes tendencias en el ámbito de los conflictos.

1. Las operaciones se desarrollan en lugares inhóspitos y remotos, con falta de apoyo logístico y los recursos necesarios.

¹ Informe brahimi es el Informe del Grupo sobre las operaciones de Paz de las Naciones Unidas en el año 2000.

2. Los comandantes enfrentan problemas de seguridad graves como conflictos armados intraestatales, actos de terrorismo, disturbios civiles, desorden público, delincuencia violenta, violaciones generalizadas a los derechos humanos, emergencias de salud y desastres naturales.
3. El despliegue rápido es un proceso costoso, complejo y difícil, que exige una inversión por parte del Estado miembro, en adiestramiento, equipamiento o para salvar obstáculos administrativos.
4. Los comandantes se encuentran con contingentes que no han recibido un adiestramiento apropiado.
5. Déficit de equipo, faltas disciplinarias o ambivalencia con respecto al mandato y su ejecución enérgica y proactiva.

RESUMEN FINAL DE LA CONFERENCIA DE JEFES DE DEFENSA (27/MAR/15)

- El Secretario General Ban Ki-Moon y 108 Jefes de Defensa de Estados Miembros, se reunieron en la Sede de la ONU en Nueva York, el 27 de marzo de 2015, siendo la reunión más grande en su tipo en la historia.
- Se hizo hincapié en la importancia del mantenimiento de la paz hoy en día a través de las 16 misiones desplegadas en todo el mundo, todo ello dentro de esquemas complejos, incluyendo la protección de civiles en condiciones de alto riesgo.
- Se rindió homenaje a los países que aportan contingentes de OMP's, y a 3,300 caídos en cumplimiento del deber desde la primera misión en 1948.
- Se convocó a los Estados miembros para lograr la unidad de voluntad e intención con respecto a las tareas del mantenimiento de la paz.
- Se reconoció que el entorno operativo actual es de naturaleza cambiante, siendo las OMP's una iniciativa global única y una herramienta rentable para hacer frente a crisis complejas, asimismo, se reconocieron las necesidades de:
 - Que los países aporten contingentes debidamente capacitados y equipados, para elevar el rendimiento de las misiones de paz.
 - Implementar enfoques innovadores y de más proactividad a las OMP's para mejorar la flexibilidad y la rapidez de despliegue.
 - Implementar estrategia global de apoyo de campo para agilizar prestaciones de servicios, el fortalecimiento de la eficiencia, lograr economías de escala, asegurar la rendición de cuentas y mejorar la seguridad social.

RETOS A FUTURO

- Se espera que para el futuro haya un desarrollo de OMP's en entornos más remotos y peligrosos.
- Necesidad de mejorar el rendimiento y la disponibilidad operacional de los componentes militares en misiones de paz; importancia de la formación y capacitación, invitando a enviar a sus mejores líderes para los puestos de mando.
- Políticas de alto nivel en materia económica para los conflictos, considerando a la delincuencia organizada transnacional.
- Modernización de las comunicaciones estratégicas para contrarrestar el efecto de las narrativas globales sobre los conflictos locales.
- Desafíos de los desplegados para enfrentar amenazas asimétricas.
- Hacer el mejor uso de todos los recursos disponibles.
- Mayor claridad en los mandatos.
- Se requiere la más alta preparación de las unidades desplegadas, esto se vuelve cada vez más importante en relación a la protección de los civiles.
- Para garantizar el éxito de las OMP's se requieren identificar acciones correctas a amenazas asimétricas y opositores irregulares.
- Mantener el equilibrio adecuado de tropas para fomentar relaciones adecuadas con autoridades y poblaciones locales; contar con unidades de telefonía móvil ágil y especializada capaces de abordar de manera más directa a las amenazas.
- Capacidad de desplegar rápidamente y mejorar la movilidad es una necesidad absoluta, que a su vez requiere de suficiente conocimiento de la situación.
- Necesidad de capacidades de inteligencia apropiados, donde los requerimientos de información de inteligencia se realicen para discutir las lecciones e identificar áreas para mejorar.
- Necesidad de desarrollar capacidades y procesos logísticos más robustos, tanto internacionales como regionales en apoyo a OMP's.
- Necesidad de mejorar la coordinación entre la ONU y las naciones anfitrionas.

ESTRATEGIA DE LA ONU

Con el fin de aumentar la interoperabilidad y la eficacia de las operaciones, se han desarrollado iniciativas para dar respuesta a las circunstancias negativas anteriores:

1. Elaboración de nuevas normas y manuales.
2. Cursos intensivos para familiarizar a los comandantes con el

entorno organizativo y multicultural de las Naciones Unidas, normas institucionales, procesos de planificación, mando y control, enfoque integrado, y relaciones con los componentes de las misiones.

3. Módulos de capacitación específicos para distintas misiones, basados en situaciones hipotéticas con arreglo a las exigencias del mandato y las reglas de enfrentamiento.
4. Incentivos para el despliegue rápido de los elementos de apoyo a la fuerza y para las unidades con buen desempeño, pero también deducciones cuando el funcionamiento del equipo sea deficiente.
5. Contingentes militares con plena disponibilidad para despliegue rápido, con capacidad fiable para desplazamientos estratégicos, y con recursos suficientes para mantener las fuerzas desplegadas.
6. Aumentar la eficacia con mejores métodos de reunión y análisis de la información, mecanismos y procedimientos para intercambio y difusión de inteligencia en el entorno multinacional.

Si bien al ser este un propósito estratégico para impulsar una imagen participativa y de compromiso con la paz y la seguridad internacional, y considerando la controversia que el tema en sí mismo genera, fue prioritaria una evaluación de esta posible participación.

Por lo anterior, la participación nacional en operaciones de paz, representa una eficaz alternativa práctica de entrenamiento operativo, logístico y de mando.

De manera consistente con la ya descrita participación en actividades internacionales que realiza en forma cotidiana la Armada de México como parte de sus atribuciones, la naturaleza de las nuevas misiones que impondrá las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, representan un reto que sin lugar a dudas podrá enfrentar y vencer de manera exitosa, siempre que se prevean y planeen adecuadamente su participación.

A. CAPACIDADES DE LA ARMADA DE MÉXICO PARA PARTICIPAR EN OMP'S

La experiencia de la Armada de México en Operaciones de Ayuda Humanitaria y Ejercicios Multinacionales, acredita las capacidades institucionales para participar en OMP's.

Se cuenta con personal con formación altamente especializada en áreas técnicas tales como: comunicaciones, informática, seguridad de la información, análisis de operaciones, sistemas de armas, búsqueda, localización y destrucción de artefactos explosivos, medicina

especializada, inteligencia, logística, mando y control, operaciones cívico-militares, derechos humanos, equidad de género y derecho internacional humanitario, entre otras.

Hay un proceso permanente de modernización de las unidades de superficie y aeronavales, para equiparlas con tecnología de punta, y que cuenten con tripulaciones capacitadas para actuar en los distintos escenarios donde intervenga la Armada.

En este último aspecto cabe destacar que se ha puesto en marcha una estrategia integral para el fortalecimiento del idioma inglés en la institución, de manera que la actuación del personal naval sea lo más óptima y eficaz en el entorno internacional.

B. LA DECISIÓN CONJUNTA DE MÉXICO Y RUTA CRÍTICA PARA LLEVARLA A LA PRÁCTICA

El 26 de agosto de 2013, el Presidente de la República, dio instrucciones al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como a los Altos Mandos de SEDENA y SEMAR de efectuar una evaluación de la posible participación de México en las OMP's.

A partir de esto se creó un Grupo de Trabajo integrado por las citadas Secretarías, las cuales llevaron a cabo diversas reuniones y un viaje de exploración a las oficinas generales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, en Nueva York.

Para valorar las opciones y repercusiones de la participación mexicana en OMP's, se realizó un análisis coyuntural a cada una de las 16 Operaciones desplegadas en el terreno, con base en los objetivos y prioridades del país, mediante siete criterios:

1. Valor estratégico para la relación bilateral y regional;
2. Mandato claro y preciso del CSONU;
3. Factibilidad logística;
4. Riesgo militar;
5. Riesgo sanitario;
6. Participación de otros contingentes iberoamericanos;
7. Percepción positiva de la opinión pública.

Criterios que fueron desagregados en preguntas específicas y argumentadas con valores numéricos, donde las OMP's que obtuvieron el mayor puntaje total fueron consideradas como prioritarias.

Una vez concluido el análisis conjunto, y tras las reuniones del GT-OMP con las autoridades del Secretariado de la ONU, el Grupo de Trabajo confirmó que la participación de México era posible, debiendo ser gradual y condicionada.

Con este objetivo, se han efectuado visitas a Centros de Capacitación en OMP's de países amigos, para conocer mejor los procesos y mecanismos de participación, además del intercambio directo de información con la representación permanente de México ante la ONU, y agregados Militares y Navales.

C. DESPLIEGUE DE PERSONAL DE LA ARMADA DE MÉXICO EN OMP'S

Atendiendo a las OMP's consideradas como prioritarias y al Esquema General para la participación de las FF.AA., la SEMAR ha desplegado dos elementos: un Capitán de Corbeta especialista en comunicaciones en MINUSTAH (en funciones de asesoría y planeamiento de operaciones), y un Capitán de Corbeta en MINURSO (funciones de observador militar y tareas de índole humanitaria).

En el mes de noviembre de este año, se planea incorporar: un Capitán de Corbeta, especialista en cooperación cívico-militar a la UNIFIL, incorporado con las fuerzas armadas españolas; y un Capitán de Corbeta como auxiliar de planeamiento de operaciones, integrado al Estado Mayor del contingente chileno en MINUSTAH.

La prospectiva de participación, está articulada por medio de un plan consistente y concurrente con la Secretaría de la Defensa Nacional, dividido en tres etapas:

1. Corto plazo: postulaciones individuales (con observadores militares y Oficiales de Estado Mayor).
2. Mediano plazo: se contempla la participación con pequeñas unidades conjuntas multidisciplinarias (ingenieros, médicos, intendentes, radio-operadores y/o policía naval).
3. Largo plazo: se prevé la participación en estas operaciones con una unidad de superficie, por ejemplo en la Fuerza de Tarea Marítima destacada en el Líbano, así como el apoyo logístico de transporte y avituallamiento de las unidades conjuntas multidisciplinarias eventualmente desplegadas en alguna misión.

IV. RETOS Y PROSPECTIVA DE LA ARMADA DE MÉXICO EN SU PARTICIPACIÓN EN OMP'S

No deja de llamar la atención, que si bien México ha demostrado la alta capacidad de sus marinos y soldados, tanto militar como profesional y técnica, su orientación tradicional en la segunda mitad del siglo XX y lo

que va del siglo XXI, pareciera haberlos separado de lo que las fuerzas armadas en otros países estaban marcando como las vías indispensables para su formación y desarrollo de capacidades.

Esta orientación fue consecuencia de nuestras políticas, tanto interiores como exteriores, que en su momento fueron asumidas y definidas, sin juzgar si estas son o no las correctas, pues este no es el foro para ello.

RETOS

- Sentar las bases del profesionalismo a nivel nacional e internacional, que ocasionen el reconocimiento, respeto y credibilidad como institución armada.
- Recibir entrenamiento especializado de la ONU, con el consecuente intercambio de información en el ambiente profesional.
- Estimular la aplicación de los principios establecidos en la doctrina de interoperabilidad.
- Intercambio profesional constante con otras fuerzas armadas, para ganar experiencia a nivel operacional, táctico y técnico, y fortalecer las capacidades propias.
- Conocer, estudiar y aplicar nuevos procedimientos sistemáticos de operar en el campo.

Estos retos pueden ser enfrentados por la SEMAR mediante el envío de efectivos militares, tanto hombres como mujeres, muy bien adiestrados, motivados y bien dirigidos, que tengan la capacidad y la disposición para actuar a un ritmo acelerado, con contundencia de ser necesario, y que estén respaldados por equipo fiable e información, apoyo logístico y elementos de apoyo oportunos.

En este sentido, resulta imprescindible contar con una capacitación apropiada y capacidades adecuadas, incluidas las relativas a la inteligencia, las nuevas tecnologías y la lucha contra los artefactos explosivos improvisados, como los vehículos blindados de transporte de tropas, protecciones corporales de alta tecnología y cascos modernos. Es asimismo de crucial importancia contar con un apoyo médico permanente de alta calidad y kits individuales de primeros auxilios.

CONCLUSIONES

La Secretaría de Marina-Armada de México, por su naturaleza misma de Fuerza Armada, se ha caracterizado por mantenerse en constante búsqueda de las capacidades que como tal requiere desarrollar, además de impulsar el desarrollo nacional. Por ello, y en perfecta correspondencia a

la solidaridad de México con las naciones amigas, apoya cuando ocurre en alguna de ellas cualquier catástrofe (operaciones de ayuda humanitaria).

A través de la participación internacional, los integrantes de la Armada de México pueden incorporarse sin mayor dificultad a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, por eso México se suma a las Operaciones de Mantenimiento de Paz de la ONU (privilegiando las acciones humanitarias), de manera gradual, cuantitativa y cualitativamente.

Por lo tanto, es importante destacar, cómo es que el Estado mexicano toma esta trascendente decisión en una etapa de la historia en que las OMP's se encuentran en una redefinición de conceptos y estrategias.

CONFERENCIA MAGISTRAL EL JEFE DE MISIÓN EN LAS OMP, EXPERIENCIA Y PROBLEMAS

TENIENTE GENERAL

EDSON LEAL PUJOL

El Teniente General Edson Leal Pujol, quien desempeñó el cargo de Comandante de las Fuerzas Militares Internacionales (Force Commander) de la Misión de Naciones Unidas en Haití, entre marzo de 2013 y el mismo mes de 2014, pronunció una conferencia magistral sobre el tema “El Jefe de Misión en las OMPs, Experiencia y Problemas”, de la que se destaca lo que a continuación se resume.

A diferencia de lo que acontece en otros países, la participación del Ejército brasileño en operaciones en el exterior es una de las tareas que tienen asignada constitucionalmente sus Fuerzas Armadas.

Por ello, desde que iniciara su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) en 1946, Brasil ha tomado parte en 50 operaciones en los cinco continentes y ha desplegado hasta la fecha 50,000 militares en estas misiones.

Treinta y tres de estas operaciones ya están terminadas. En la mayoría de ellas participó con observadores militares, a excepción de las llevadas a cabo en Oriente Medio (1957-67), República Dominicana (1965-66), Angola (1989-99), Mozambique (1994), Ecuador y Perú (1995-99) y en Timor Oriental (1999-2006), en las que ha desplegado con tropas.

Actualmente Brasil se encuentra participando en diez operaciones, nueve de ellas de Naciones Unidas y una de la Organización de Estados Americanos (OEA):

- Haití, MINUSTAH, desde 2004, actualmente un Teniente General brasileño es el Jefe de la Misión. En la misma despliega, además de oficiales de Estado Mayor, un contingente de tropas.
- Colombia, GMI, misión de la OEA, donde mantiene monitores del proceso de paz desde 2006.
- Sáhara Occidental, MINURSO, su presencia se limita a observadores militares desde 2009.
- Liberia, UNMIL, su participación es con Oficiales de Estado Mayor, desde 2004.
- Costa de Marfil, UNOCI, igual que la anterior desde 2003.
- Congo, MONUSCO, en la que desde 2013 un General de Brasil es el Jefe de Misión, y en la que además mantiene personal de Estado Mayor.

- Sudán del Sur, UNMIIS, con observadores militares desde 2005
- Sudán, UNISFA, también con observadores militares desde 2011
- Líbano, UNIFIL, donde despliega Oficiales de Estado Mayor en la Brigada Española desde 2011
- Chipre, UNFICYP, en la que mantiene oficiales de Estado Mayor desde 1995.

En lo que se refiere a la Misión de Naciones Unidas en Haití – MINUSTAH – ocupó la parte fundamental de la conferencia y sobre ella se resaltó lo que a continuación se expone:

La misión que se desarrolla actualmente en Haití está basada en una resolución de las Naciones Unidas, en la que al amparo del Capítulo VII de la Carta, el componente militar es el responsable, en coordinación con el componente policiaco, de mantener un entorno seguro y estable. Asimismo debe apoyar al Gobierno de Haití en sus esfuerzos para la reconstrucción y el desarrollo socio económico. Por último la Fuerza deberá estar preparada para actuar en caso de emergencias humanitarias y desastres naturales

El Concepto Estratégico de la Operación consta de cinco fases – Transición, Expansión, Estabilización, Consolidación y Reducción y Retirada – prevista esta última para el presente año 2016, una vez que la policía de ese país haya asumido sus responsabilidades en el área de la seguridad.

Para desarrollar la operación el componente militar, bajo el mando del Comandante de la Fuerza (actualmente un General de Brasil), auxiliados por un Estado Mayor al mando de un General argentino, cuenta con ocho batallones y doce compañías no encuadradas de 19 países. La misión tiene una fuerza autorizada de un total de 6,270 efectivos, sin embargo, hay notables carencias, especialmente en lo que se refiere a los multiplicadores (ingenieros, logística, aviación, sanidad, etc.), quedando reducido el número de tropas sobre el terreno a tan solo 3,658 (algo menos del 60% de la fuerza autorizada). Si a la anterior cifra le restamos el personal dedicado a protección de las instalaciones de las Naciones Unidas o que se encuentra de descanso o baja, el número de fuerzas para llevar a cabo las tareas inherentes a la misión se reducen a 1,743.

Con este reducido número de efectivos y con importantes carencias en lo que a capacitadores se refiere, el contingente militar despliega en la totalidad del territorio de Haití y desarrolla las siguientes líneas de operaciones para alcanzar los objetivos que para cada una de ellas se indica:

- Operaciones de seguridad y estabilidad, desarrollando misiones conjuntas de presencia y disuasión para alcanzar el objetivo de mantener un ambiente seguro y estable. A este respecto cabe señalar como algunas de las tareas que desarrollan los Batallones y Compañías que integran el contingente las siguientes:

1. Patrullas diurnas y nocturnas, puestos de control
 2. Operaciones conjuntas con fuerzas policiales de Naciones Unidas (UNPOL) y con la Policía Nacional de Haití
 3. Patrullas de largo alcance en localidades remotas.
 4. Operaciones aéreas
 5. Operaciones marítimas
 6. Seguridad en los pasos fronterizos.
 7. Especial mención merece el control de los campos de desplazados, en el que el contingente militar atiende a más de 600.000 desplazados, proporcionando seguridad en más de 1000 campos, de los cuales existen 24 de carácter crítico que requieren una vigilancia permanente.
- Apoyo al proceso político, llevando a cabo tareas para respaldar los procesos electorales y así consolidar el objetivo de alcanzar un escenario seguro que permita la Elección en Haití. Estas tareas se centran en proporcionar seguridad, la distribución y recogida de material electoral y el apoyo logístico.
 - Facilitar la asistencia humanitaria y el apoyo a desastres, ejecutando tareas relacionadas con la respuesta de crisis, y garantizar de este modo el objetivo enunciado de responder a desastres naturales y emergencias humanitarias.
- Para esta importante línea de operación en toda OMP las principales misiones que lleva a cargo el componente militar son las siguientes:
1. Desarrollo, revisión y aplicación en su caso de los siguientes planes de contingencia: defensa, desastres naturales, evacuación, lucha contra el fuego, reacción rápida, medioambiental.
 2. Asistencia humanitaria: dental, médica, primeros auxilios, distribución de agua y alimentos, distribución de otros artículos y donaciones a escuelas, hospitales, orfanatos, etc.
 3. Asuntos civiles: reforestación, labores de limpieza y recogida de basuras, participación en eventos culturales y deportivos, clases de cómputo e idiomas
 4. Trabajos de construcción de infraestructuras. A este respecto cabe resaltar la dificultad de compaginar los trabajos para apoyar las necesidades operacionales del contingente con los que se prestan a las autoridades locales y la población civil, como consecuencia que es esta capacidad – Ingenieros Militares – es una de las principales carencias en la estructura de fuerzas.

Cualquier OMP presenta un elevado grado de complejidad relacionado tanto por el entorno donde actúa, como por la diferente procedencia de

las unidades que conforman el contingente militar. Además del idioma, las diferencias culturales y religiosas; la falta de homogeneidad en la preparación y entrenamiento militar de las diferentes unidades que afectan en mayor o menor grado a la interoperabilidad; la coordinación entre los diversos componentes de la misión, en particular el militar y el policial; la dificultad para compaginar, en algunas ocasiones, la administración de la misión con las operaciones militares; el hecho de tener que atender simultáneamente a los problemas políticos, económicos y diplomáticos; la necesidad de armonizar las diferentes perspectivas del Consejo de Seguridad, del DPKO, así como de los países contribuyentes con tropas frente a las prioridades manifestadas por el país anfitrión y las que tiene la propia misión.

1. Pero en el caso de Haití, esta de por sí ya compleja situación se ve acrecentada por los siguientes problemas a los que debe hacer frente el contingente militar y en particular el Jefe de Misión:
2. La situación social, económica, política y de infraestructura que caracteriza a Haití.
3. El problema de la violencia y el crimen en la mayoría de las zonas del país y que impacta directamente en la situación general de seguridad
4. La falta de capacidad y eficacia de la Policía Nacional de Haití, y en particular en lo que se refiere a su preparación y entrenamiento, escasez de recursos humanos, falta de vehículos, armamento, comunicaciones y otro tipo de equipamiento
5. El elevado grado de la corrupción que alcanza a todos los niveles y su vinculación con la criminalidad.

Si siempre los escenarios en los que se han desarrollado las OMP han sido complejos, hoy sin duda lo son mucho más, lo que refuerza la frase pronunciada por Dag Hammarskjöld, quien fuera Secretario General de la ONU entre 1953 y 1961 y Premio Nobel de la Paz ese mismo año: “Las Operaciones de Paz no son para los soldados, pero solamente ellos pueden ejecutarlas”.

CONCLUSIONES DEL LIBRO "MÉXICO Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ"

*Por el CAPITÁN DE NAVÍO CG. DEM.
MARTIN ENRIQUE BARNEY MONTALVO*

Con el fin de facilitar al lector una pronta semblanza de este trabajo se ofrecen las siguientes conclusiones:

La ONU ante los Nuevos Retos para La Paz y Seguridad Mundiales

- Las OMP de las Naciones Unidas ayudan a los países afectados por conflictos a crear las condiciones para una paz duradera.
- A 70 años de la creación de la ONU se han desarrollado 71 OMP, actualmente hay 16 misiones -en África, la Región Mediterráneo, en Asia y una en América- con casi 124 mil civiles, militares y policías desplegados.
- La evolución de las OMP no van a la par de la evolución del conflicto las cuales se observan de tipo inter-estatal, intra-estatal y trans-estatal; en Estados considerados fallidos, frágiles y emergentes; con amenazas transnacionales (asimétricas) como el crimen organizado, la piratería y el terrorismo.
- El mantenimiento de la paz es un proceso político. El poco y lento progreso en el proceso político impacta en la capacidad de proteger a los civiles y prolonga la duración de una OMP.
- Los principales desafíos para el desarrollo de una OMP consisten en:
 - 1) cumplir con mandatos más complejos con mayores restricciones presupuestarias, y
 - 2) satisfacer la demanda de mayor capacidad en las fuerzas, en resumen equipos adecuados, tecnología moderna y tropas mejor preparadas y adoctrinadas para estas misiones.

Mesa 1: Las Misiones de Paz en el Actual Escenario del Conflicto

La naturaleza del conflicto actual

- La guerra no ha cambiado en esencia pero sí en modo y uso de la fuerza, es un acto político, choque de voluntades y violencia, debe analizarse bajo la trinidad de Clausewitz por abarcar las relaciones socio militares.
- El conflicto es -complejo- el resultado de las diversas diferencias, en donde actualmente la sociedad es el elemento principal, los actores

que intervienen son grupos armados estatales y no estatales.

- En el conflicto, las debilidades del Estado son explotadas por el adversario –difuso– para compensar su inferioridad logística y tecnológica, lo cual exige reforzar los valores y la legitimidad del Estado.
- Existe la necesidad de adaptar el uso de las FFAA al conflicto.
- La tendencia del uso de las FFAA en las OMP se enfoca en la protección de los civiles tarea irrenunciable de la ONU y países miembros. Principio incuestionable que enmascara otros intereses.
- En las OMP es esencial definir el objetivo político de manera clara, esto permitirá tener una mejor visión de cuándo y cómo iniciar y terminar una operación.

Análisis de las OMP desde la visión mexicana

- Las OMP son una forma única de cooperación internacional para mantener la paz y seguridad internacionales, cuya fuerza reside en la legitimidad de la Carta de las Naciones Unidas.
- Las OMP son multidisciplinarias, mantienen la paz y seguridad, protegen a los civiles, facilitan el proceso político, apoyan en la organización de las elecciones, asisten en desarme, desmovilización y reintegración, restablecen el estado de derecho y promueven los derechos humanos.
- La participación de México se dará de manera gradual y condicionada: Conforme al mandato del CSONU, consentimiento expreso y cooperación del Estado donde se desarrollará la OMP. Con apego al marco jurídico nacional y a la política exterior mexicana.
- La participación de México en OMP será determinada con base en siete criterios: Valor estratégico, mandato CSONU, factibilidad logística, evaluación del riesgo militar, evaluación del riesgo sanitario, participación de otros contingentes iberoamericanos y, la percepción y opinión pública de la sociedad mexicana.

El Derecho Internacional aplicable en las Operaciones de Mantenimiento de Paz

- Existe un amplio marco jurídico aplicable a las OMP, entre los principales documentos en los que se fundamentan las OMP están:
 1. La Carta de la ONU.
 2. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
 3. El Derecho Internacional Humanitario.
 4. El MOU -Memorándum de Entendimiento-.

5. El SOFA Status of Fource Agreement.
6. Las Reglas de Enfrentamiento ROE.
7. El Derecho Internacional Penal.
8. El Estatuto de Roma.

Mesa 2: Las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa ante el reto de la Paz

La Política Exterior Mexicana en las OMP

- A partir de la necesidad e interés de reanudar la participación gradual y condicionada de México en temas de cooperación en seguridad y paz mundiales, se dio la sinergia entre las SRE y FFAA con gran voluntad para materializar la participación de México en las OMP.
- El peso específico de la representación de México en la ONU ha sido siempre reconocido como importante, a pesar de las reservas del pasado en participar de manera directa en las OMP. Lo anterior debido a la interpretación del respeto a las soberanías de las naciones, en una postura conservadora que resulto útil hasta los años noventa.
- Actualmente, sin sacrificio de los principios de no intervención y respeto a las soberanías de las naciones la decisión de reanudar la participación de México de manera directa es un acto que incrementa ese peso específico de México en la ONU y en su momento en CSNU, con esta nueva postura de actor global responsable; con presencia en regiones de baja o nula influencia, con más participación en el diseño de normas internacionales y mayor capacidad de interlocución.
- Referente a la percepción de la opinión pública sobre la aceptación de la participación de México en OMP, ésta se ha incrementado significativamente al enfoque de Ayuda Humanitaria; y de manera más crítica respecto al alejarse de su aparente postura neutral y pacifista.
- La sinergia de trabajo interinstitucional en el análisis de la participación de México en OMP, se llevó mediante una metodología consistente en la definición de los siete criterios, el análisis de cada una de las 16 OMP en curso y una matriz de valoración; en los resultados se identificaron las siguientes OMP en las cuales sería más conveniente participar: MINUSTAH, UNFIL, MINURSO y UNFICYP. Por lo que habrá que seguir muy de cerca la situación de estas OMP.

- En la política exterior mexicana existe la necesidad e interés de continuar con el diálogo y que este sea difundido y enriquecido no sólo desde la postura diplomática sino también con aportaciones de opinión con enfoque académico, político, militar y social, lo cual fortalecerá su legitimidad.

Perspectiva de la Unión Europea, su contribución a la paz y seguridad mundiales

- La Unión Europea como actor global tiene su propia estrategia de seguridad, a través del desarrollo de operaciones de gestión de crisis para contribuir a la seguridad mundial.
- La estrategia europea de seguridad tiene como fin alcanzar y mantener "Una Europa segura en un mundo mejor".
- En el marco de la estrategia desarrolla operaciones militares y misiones civiles.
- El escenario estratégico de la UE demanda de seguridad próxima y lejana y de manera especial, la de sus rutas marítimas.

La Organización de los Estados Americanos ante el reto de seguridad hemisférica

- Derivado de la Cumbre de las Américas en Québec (2001) y la Conferencia Especial sobre Seguridad de las Américas en México (2003), se planteó una nueva concepción de la seguridad en el hemisferio.
- El planteamiento contempla:
 - 1) Las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas; preocupaciones y otros desafíos;
 - 2) La consolidación de la paz, el desarrollo integral y a la justicia social; y
 - 3) El Respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.
- Dentro de este sistema de seguridad colectiva se concibieron las Reuniones Ministeriales en materia de Seguridad Pública, Justicia y Defensa, así como convenciones y comités en miras de prevenir y combatir las amenazas, fortalecer el acceso a la justicia y cooperar en la construcción de la seguridad hemisférica.

Mesa 3: “Experiencias de otras Fuerzas Armadas en las OMP” La Generación de Fuerzas, el Mando y Control Multinacional

- El proceso de generación de fuerzas comprende las etapas de generación, rotación y repatriación de unidades y elementos individuales.
- Este proceso es largo y complejo, requiere plazos de tiempo y compromiso, se basa en un sistema de acuerdos para el alistamiento y equipamiento de las tropas. La aplicación de este nuevo proceso permite que sea escalonado en 30/60/90 días.
- La complejidad del ambiente multinacional exige un eficiente sistema de mando y control. En este ambiente los principales problemas que presentan las naciones son limitaciones en el uso de sus fuerzas, la transferencia de autoridad y el idioma.

Planeamiento Operacional de una OMP

- La evolución de las OMP sucede casi a la par de la forma que han evolucionado los conflictos de ser interestatales a intraestatales. La nueva dimensión de las OMP en ocasiones traslapa el mantenimiento, imposición y reconstrucción de la paz.
- El conflicto por su naturaleza es complejo y requiere de planeamiento multidimensional, para facilitar el proceso político que conlleve a la paz y a la seguridad.

La Preparación de la Fuerza

- El planeamiento y conducción de una fuerza se desarrolla en etapas: la primera de ellas es “la preparación”, la cual reviste especial importancia por definir, diseñar, equipar y preparar personal; la segunda etapa es “de espera”, en esta se mantiene operativa a la fuerza y se actualizan los escenarios; y la tercera es “el empleo de la fuerza”, la cual consiste en desplegar y emplear a esa fuerza.

La Dimensión Marítima de una OMP

- La necesidad de proteger la libertad de navegación y explotación del potencial de recursos, requiere de Operaciones de Seguridad Marítima y de Vigilancia Marítima necesaria también a grandes distancias de territorio nacional. En respuesta a esta necesidad es que se desarrollan las OMP marítimas con la capacidad de sostener despliegues navales a grandes distancias de las bases navales propias.

- Las OMP marítimas comprenden la asistencia humanitaria, el combate al tráfico de personas, armas, droga, salvamento y vigilancia en espacio marítimo. Estas OMP no son operaciones de combate convencional, sin embargo por un lado, serán objeto de crítica que habrá que enfrentar y por otro se encuentran varias ventajas operativas, tales como la experiencia adquirida que forma los mejores líderes, el entrenamiento continuo que incrementa la capacidad y profesionalismo de las tripulaciones y el reconocimiento internacional.

Mesa 4: "Consideraciones sobre la participación de México en las OMP"

La Constitución Política y el empleo de la FFAA en el Exterior

- La influencia del pensamiento Maquiaveliano y Kantiano. Del realismo político y la naturaleza del individuo de conducirse de la guerra a la paz y viceversa; lo instan de manera exigente a buscar como única alternativa aquella que salve la vida de su nación, la mantenga segura y proteja su libertad. La ONU ha sido fórmula política de cooperación para mantener la seguridad y promover los derechos humanos en el mundo.
- La decisión de participar en OMP es un acontecimiento político-histórico, en el cual México asume de manera libre la responsabilidad global y el compromiso internacional de cooperar para mantener la seguridad y paz mundial.
- Esta decisión no es inusitada, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Art. 133 el cual señala la supremacía constitucional y norma los tratados internacionales, concede la libertad al Estado mexicano de aceptar y adoptar la Carta de las Naciones Unidas en aras de cooperar con mantener y mejorar la seguridad y paz mundiales. Esto implica el empleo de tropas en el exterior, lo cual en ningún artículo constitucional es impedido, limitado, ni señalado, caso específico para que sean empleadas las FFAA mexicanas en el exterior.

El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos en la Acción Exterior

- Las participaciones de México como actor beligerante en el ámbito internacional son precedente histórico; los resultados de estos actos políticos no sólo fortalecieron las relaciones necesarias con los países alineados y vecinos, sino también incrementaron de manera significativa las capacidades de las FFAA mexicanas.

- El Ejército y Fuerza Aérea mexicanos están preparándose para cumplir con una decisión de Estado; la preparación se llevará a cabo en tres fases y plazos de períodos graduales, que posibiliten la participación de observadores, unidades y contingentes en OMP.
- Además de la compleja implementación de las fases de preparación, el Ejército y Fuerza Aérea, están incrementando sus actividades multilaterales e internacionales, muchas de ellas en conjunto no sólo con la Armada de México sino también con distintas instituciones gubernamentales. Ambos altos mandos motivan la sinergia de trabajo en conjunto y muestran a la comunidad internacional el interés y preocupación de México como actor global responsable y comprometido en cooperar por la condición humana que necesita ayuda y protección.

La Armada de México en la acción Exterior

- La presencia y actuar de la Armada de México en las áreas marítimas nacionales es labor cotidiana que no se descuida; sin embargo actualmente esta labor no se limita ni permanece estática, evoluciona a la par que demanda la sociedad mexicana en situaciones críticas de protección y ayuda; pero además impulsa el desarrollo nacional y fortalece la posición de México como actor responsable global proyectando operaciones de ayuda humanitaria en países donde su población necesita asistencia externa.
- La participación de México en OMP no distrae a las FFAA de sus responsabilidades con la sociedad mexicana, ofrece varias ventajas y oportunidades; hay conciencia que el reto es complejo por demandar una diversidad de aspectos a considerar, los campos de acción son diferentes -conocidos por otros pero por conocer nosotros-; sabemos que tenemos potencial, responsabilidad y compromiso internacional.
- Hay la necesidad de articular en la sociedad esta decisión de Estado, para que sea una política de Estado fuerte y legítima.



GLOSARIO DE TÉRMINOS

- AED Agencia Europea de Defensa.
- ALCOPAZ Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz.
- ASEAN Asociación de las Naciones del Sudeste de Asia.
- ATALANTA Operación de la Unión Europea de lucha contra la piratería en el Océano Indico.
- CA Carta de Asignación.
- CCCOP Centro Coordinador Conjunto de Operaciones de Paz.
- CEA Comisión económica para África.
- CEP Cooperación Estructurada Permanente.
- CESNAV Centro de Estudios Superiores Navales.
- CF OPP Proceso de Planeación Operativa de las Fuerzas Canadienses.
- CMT Centro de Mando Táctico.
- CNU Carta de las Naciones Unidas.
- COE Contingent Owned Equipment.
- CONOP Concepto de operaciones.
- CONOPS Describe la forma como debe ser empleada la fuerza en tierra, la cronología decidida para alcanzar los objetivos identificados, y la sincronización de los activos a disposición OMP.
- CONPLAN Planes de Operación de Contingencia.
- CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CPTM (por sus siglas en inglés) Módulos Núcleo de Entrenamiento de Pre-Despliegue
- CSONU Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- DDR Programas de desarme, desmovilización y reintegración.
- DFATD Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo.
- DFS Departamento of field support (Departamento de Apoyo Logístico).
- DOMP Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz.
- DPKO (por sus siglas en inglés), Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz.
- DQH Estado Mayor Conjunto de la Sede de Defensa Nacional.
- DSC Departamento de Servicios en el Campo.
- EES Estrategia Europea de Seguridad.
- EM Estados Miembros.
- EPC Equipo Propiedad del Contingente.
- EUTM Mali, EUMAM RCA, y EUTM, Somalia Operaciones militares terrestres actualmente activas.
- EUCAP-NESTOR Misión de la Unión Europea de carácter civil no ejecutiva,

-
- para el fortalecimiento de las capacidades marítimas en la región del Centro del Cuerno de África.
- EUNAVFORD MED Operación Militar de la Unión Europea en el Mediterráneo Central.
- EUFOR RCA Operación Militar en Somalia.
- EULEX Misión civil en Kosovo.
- FAM Fuerzas Armadas Mexicanas.
- FGS (por sus siglas en inglés), Servicio de Generación de la Fuerza.
- FOR y SFOR De la OTAN que habían hecho el trabajo duro, una vez que la situación estaba estabilizada, y actualmente se dedica al adiestramiento de las fuerzas locales.
- FNUOS Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación.
- FPNUL Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano.
- GREEN FLASH Operaciones de mantenimiento del Estado de derecho, en San Diego, California.
- GT-OMP Grupo de Trabajo con las autoridades del Secretariado de la ONU.
- IDF Fuerzas de Defensa de Israel.
- IDP Refugiados y personas desplazadas de sus hogares.
- IDTF Comisión Interdepartamental.
- ITS (por sus siglas en inglés) Servicio Integrado de Entrenamiento.
- JID Junta Interamericana de Defensa.
- MET Misión de Estimación Técnica.
- MEXUS (Pacífico y Golfo), simulacros periódicos de reacción para casos de derrame de hidrocarburos, realizados de manera conjunta con Estados Unidos.
- MINUEE Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea .
- MINURCAT Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad.
- MINURSO Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental.
- MINUSTAH Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.
- MONUC Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.
- MPS (por sus siglas en inglés) Servicio de Planificación Militar.
- MTST (por sus siglas en inglés) Equipos de Apoyo de Entrenamiento Móvil.
- MTSTs (por sus siglas en inglés) Equipos de Entrenamiento Móvil de Apoyo.

NATO	The North Atlantic treaty organization OTAN; Organización del tratado del Atlántico Norte.
NDR	Nivel de Despliegue Rápido.
Ocean Shield	Buques de la Alianza Atlántica, luchan contra la piratería en aguas del Golfo de Adén y del Océano Indico Occidental.
OCP	(por sus siglas en inglés) Planes de Comunicaciones Operativas.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OGD	Departamentos Gubernamentales.
OHI	Oficina Hidrográfica Internacional.
OMA	(por sus siglas en inglés) Oficina de Asuntos Militares.
OMI	Organización Marítima Internacional.
OMONU	Observadores Militares de las Naciones Unidas.
OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONUCI	Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire.
ONUSAL	Observación de Naciones Unidas en El Salvador .
ONUVT	Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua.
OO	Dirección de Operaciones.
Op O	Orden de Operación.
OPLAN	Plan de Operaciones.
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PANAMAX	Protección a Infraestructura Marítima y Portuaria en el Canal de Panamá.
PAO	Oficina de Relaciones Públicas.
PCRS	Peace and Conflict resolution Organization (Cargo-Organización para la Paz y Solución de Conflictos).
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa.
PCT	País Contribuidor de Tropas.
PDV	Visita previa al despliegue.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa.
PKF	Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz.
POA	(Partnership of America) ejercicio anfibia realizado en costas de Chile.
POC	(Protection of Civilians)Protección a civiles.
PSO	Peace Support Operations.
RCA	República Centro Africana.
RF	Requerimientos de Fuerza.

-
- RITN Red Interamericana de Telecomunicaciones Navales.
- RMPAC En Pearl Harbor, Háiwai, considerado el ejercicio marítimo más grande del mundo, enfocado en la cooperación de fuerzas combinadas.
- ROE Reglas de Enfrentamiento.
- SEMAR Secretaría de Marina-Armada de México.
- SIE Servicio Integrado de Entrenamiento.
- SMP Servicio Militar de Planeamiento.
- SOP Procedimientos Operativos Normalizados.
- SRE Secretaría de Relaciones Exteriores.
- SUR Norma de Requisitos de Unidad
- TCC (Por sus siglas en inglés) Países Contribuyentes de Personal.
- TEAMWORKSOUTH enfocado en maniobras tácticas binacionales.
- TOT (Por sus siglas en inglés) Entrenamiento de Instructores.
- TR (Por sus siglas en inglés) Reconocimiento de entrenamiento.
- TUE Tratado de la Unión Europea.
- UE Unión Europea.
- UN (por sus siglas en inglés), Naciones Unidas.
- UNAMID Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur.
- UNASUR Unión de Naciones Suramericanas.
- UNDOF Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación.
- UNFICYP Departamento para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU DPKO,
- UNFICYP Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre.
- UNIFIL Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano.
- UNITAS Operaciones Multinacionales Navales.
- UNMIK Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo.
- UNMIL Misión de las Naciones Unidas en Liberia.
- UNMIIS Misión de la ONU en Sudán.
- UNMIT Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste.
- UNMOGIP Grupo de observadores militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán.
- UNMOGIP Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán.
- UNOCI Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (Costa de Marfil).
- UNOMIG Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia.
- UNPCRS (Por sus siglas en inglés) Sistema de Capacidades para el Mantenimiento de la Paz de la ONU.

- UNSAS (Por sus siglas en inglés) Sistema Acuerdos de Fuerzas de las Naciones Unidas.
- UNSCOB Comisión de Investigación de la ONU en los Balcanes.
- UNSCR Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- UNTSO Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua.
- USCOMSOLANT Mando Norteamericano del Atlántico Sur, durante el planeamiento y ejecución de todas las fases Atlánticas del ejercicio UNITAS.
- VPD Visita Previa al Despliegue.

Esta obra se editó en el Centro de Estudios Superiores Navales; Calzada de la Virgen, núm. 1800, col. Ex-Ejido de San Pabro Tepetlapa, CP. 04840, Ciudad de México.
La edición consta de 1,000 ejemplares.