DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ORGANISMOS INTERNACIONALES, A DOS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO QUE EXHORTAN AL EJECUTIVO FEDERAL A INFORMAR AL SENADO DE LA REPÚBLICA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

HONORABLE ASAMBLEA

A la Comisión de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales, le fueron turnadas para su análisis y elaboración de dictamen correspondiente dos Proposiciones con Punto de Acuerdo exhortando al titular del Poder Ejecutivo Federal a que informe al Senado de la República sobre la participación de México en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85, 86, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos así como los artículos 113 numeral 2, 117, 135 numeral 1, fracción I, 182, 183 y 190, 191, 192, 277 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, y habiendo analizado el contenido de las citadas Proposiciones con Punto de Acuerdo, esta Comisión Legislativa se permite someter a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen de conformidad con la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el apartado "ANTECEDENTES" se da constancia del trámite de inicio de la proposición y de la recepción del turno para el estudio y dictamen correspondiente.

II. En el apartado "OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO" se elabora una síntesis de la propuesta en estudio.

III. En el apartado "CONSIDERACIONES" la Comisión realiza el análisis técnico y jurídico de las propuestas con el objeto de valorar su procedencia o realizar las modificaciones que resulten procedentes examinando los argumentos de valoración de la misma y los motivos que sustentan sus conclusiones.

IV. Finalmente, en el apartado "PUNTO DE ACUERDO" la Comisión anuncia su decisión respecto de la proposición examinada.

ANTECEDENTES

1. El 5 de agosto de 2015, las Senadoras Laura Angélica Rojas Hernández y Gabriela Cuevas Barron, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, y los Senadores Alejandro Encinas Rodríguez y Zoé Robledo Aburto, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron una de las proposiciones de mérito intitulada *Proposición con Punto de Acuerdo por el que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta al Poder Ejecutivo Federal a informar oportunamente a esta Soberanía sobre las actividades que personal militar mexicano desarrolla en el marco de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.*

2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente determinó turnar la proposición a la Segunda Comisión de ese cuerpo legislativo. El 2 de septiembre de 2015, la Presidencia de la Mesa Directiva recibió de la Comisión Permanente la proposición aún si haber sido dictaminada y dispuso, mediante el oficio DGPL-1P1A.-232, que se turnara a la Comisión de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales de la Cámara de Senadores.

3. El 29 de septiembre de 2015, la Senadora Marcela Guerra Castillo, a nombre propio y de las Senadoras y los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la otra proposición de mérito intitulada *Proposición con Punto de Acuerdo que exhorta al Poder Ejecutivo Federal para que instruya a la Secretaría de Relaciones Exteriores como dependencia coordinadora del Grupo de Trabajo Interinstitucional de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (GT-OMP) a que remita de manera trimestral, un Informe detallado de las actividades, valoraciones y estatus de la participación progresiva de elementos militares y de civiles mexicanos en las referidas operaciones que lleva a cabo Naciones Unidas.*

4. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado dispuso, mediante el oficio DGPL-1P1A.-1561 que la proposición referida se turnara a la Comisión de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales, de la Cámara de Senadores.

5. En atención a las similitudes en el objeto de las proposiciones referidas, y en cumplimiento a la fracción segunda del artículo 277 del Reglamento del Senado de la República en este acto se emite un Dictamen para desahogar ambas.

OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

Por un lado, las Senadoras Laura Rojas, Gabriela Cuevas, y los Senadores Alejandro Encinas y Zoé Robledo señalan expresamente en sus Consideraciones:

1. *"En el marco de su participación durante el Debate General del 69 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el 24 de septiembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto anunció que México volvería a participar, como lo hizo durante distintos momentos en el siglo pasado, en las denominadas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU. En su momento, el gobierno mexicano advirtió que esta participación sería gradual, tanto en términos cuantitativos como en lo relativo al tipo de labores a desempeñar, y que se condicionaría a determinadas premisas a saber: 1) un mandato claro del Consejo de Seguridad de la ONU en tanto que es el único órgano facultado para ello; 2) el consentimiento expreso y la cooperación el Estado en donde se desplegará la OMP. 3) la conformidad con el marco jurídico nacional y las prioridades de la política exterior y 4) la realización de tareas de índole humanitaria en beneficio de la población civil."*

   "El presidente de la República en su mensaje dijo que la participación de nuestro país en estas misiones encontraba fundamento tanto en los principios normativos de la política exterior contenidos en el artículo 89 fracción X de la Constitución –especialmente el de la lucha por la paz y la seguridad internacionales- como en la propia Carta de las Naciones Unidas. Más aún, el gobierno mexicano argumentó que no se requeriría de ningún cambio legislativo puesto que la Constitución establece, en su artículo 76 fracción III, la facultad del Senado para autorizar la salida de tropas fuera de los límites del país."

2. *"En seguimiento a este anuncio, en marzo pasado, las Secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina informaron que oficiales mexicanos se incorporarían, en fecha próxima, a dos operaciones de las 16 desplegadas actualmente. El comunicado oficial señalaba que serían solamente cuatro integrantes de las Fuerzas Armadas Mexicanas, dos designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, y dos más por la Secretaría de Marina, quienes se desplegarían como Oficiales de Estado Mayor en la Misión de la ONU para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) y como observadores en la Misión de la ONU para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO). Desde luego, se informó que este sería el primer paso de una participación gradual que, con el tiempo, haría mayores contribuciones a la paz y la seguridad internacionales".*

   Sin embargo, los legisladores federales nos enteramos recientemente de que personal militar nacional estaría, eventualmente, participando en tareas vinculadas con otras misiones. En primer lugar, el 30 de junio pasado, en el marco de su visita oficial a México, Felipe IV de Borbón, Rey de España, dirigió un discurso al pleno de la Comisión Permanente durante la sesión solemne celebrada para tal efecto. En él se refirió a la estrecha cooperación entre España y México en la agenda multilateral especialmente en lo relativo a la reforma de las Naciones Unidas y la defensa de los derechos humanos para luego manifestar que ambos países "han inaugurado una importantísima contribución en el ámbito de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, que ha hecho que personal mexicano participe en ejercicios

preparatorios del contingente español estacionado en Líbano, en el marco de la operación de Naciones Unidas llamada UNIFIL".

3. *"En segundo lugar, el pasado 3 de agosto, un diario nacional publicó que las Fuerzas Armadas enviarán un total de 12 observadores militares y oficiales del Estado Mayor a Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas. De acuerdo con la nota, mediante postulaciones individuales y no a través de batallones, la Secretaría de la Defensa Nacional precisó que las Fuerzas Armadas nacionales estarán presentes en 12 de las 16 misiones que la ONU tiene desplegadas alrededor del mundo. Se anunció también que, en una segunda etapa, el gobierno mexicano tiene proyectada la creación del Centro Coordinador Conjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz así como del Centro de entrenamiento correspondiente, el envío de unidades multidisciplinarias y el despliegue de una compañía o batallón de infantería".*

   "Quienes suscribimos esta proposición, Senadores miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, nos extrañamos y lamentamos habernos enterado de información tan relevante como esta gracias a una nota de prensa, y no por las propias autoridades mexicanas, en apego a las disposiciones constitucionales y legales respectivas. En este sentido vale la pena recordar la importancia de conducirse en un marco básico de colaboración y coordinación entre Poderes del Estado Mexicano. Por lo anterior, consideramos necesaria una explicación por parte del Poder Ejecutivo Federal, especialmente de la Cancillería, la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina sobre la participación de personal militar mexicano en estas misiones.

   Más aún conviene recordar que la Presidencia de la República, al señalar en el boletín de prensa del 24 de septiembre de 2014, que esta participación se enmarca en lo establecido por el artículo 76 fracción III de la Constitución, precisamente la que establece la facultad del Senado para autorizar la salida de tropas fuera de los límites del país, reconoce que este es un requisito fundamental que debe observarse sin excepción, cada vez que personal militar se disponga a incorporarse a misiones internacionales de cualquier índole".

4. *"Dada la trascendencia de la participación de México en las OMP, el impacto sobre las propias fuerzas armadas y la transformación significativa que supone para nuestra política exterior, consideramos que es hora de plantear con responsabilidad que el Senado, como órgano legislativo responsable del análisis de esta política, así como de la salida de tropas fuera del territorio nacional, promueva una discusión amplia y abierta, de cara a la sociedad, sobre la pertinencia, alcances, implicaciones y posibles necesidades regulatorias de la participación de México en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz".*

En consecuencia, el objeto de la proposición establece tres puntos resolutivos dirigidos a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a saber:

Punto de Acuerdo

Primero.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita al Ejecutivo Federal a informar a esta Soberanía, en un plazo no mayor a diez días naturales, sobre los objetivos, naturaleza, alcance, modalidades y desarrollo de las tareas a desempeñar y número de efectivos en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU en donde el gobierno mexicano haya desplegado, esté desplegando o tenga previsto desplegar personal militar en los próximos meses.

Segundo.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita al Ejecutivo Federal a informar mensualmente al Senado de la República sobre la participación de México en las OMP y a incluir dichos informes en los informes anuales del Ejecutivo Federal a los que hace referencia la fracción I del artículo 76 Constitucional.

Tercero.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita al Ejecutivo Federal a cumplir, cada vez que personal militar se incorpore a operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con las obligaciones constitucionales derivadas de la fracción III del artículo 76 Constitucional con lo referente a la autorización del Senado de la República para la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país.

Por otro lado, la Senadora Marcela Guerra Castillo, entre otras Senadoras y Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República señala expresamente en sus Consideraciones:

1. *"México desde hace varias décadas ha tenido una participación destacada e importante en las sesiones plenarias de la Organización de las Naciones Unidas, misma que está cumpliendo este año su 70 aniversario".*

   "El hecho de que México sea un actor con responsabilidad global implica una serie de responsabilidades, además de que como miembro de Naciones Unidas debe dar cumplimiento a compromisos que se derivan de su contribución económica y de propuestas e ideas que han sido recogidas por dicha organización".

   "Un ejemplo de esto, son las denominadas "Operaciones de mantenimiento de la Paz" que son operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que se despliegan en zonas de conflicto o post-conflicto, con el consentimiento del Estado receptor para promover seguridad y establecer condiciones para que un país alcance o preserve una paz duradera".

2. *"Para que dichas operaciones se puedan desplegar, requieren de la existencia de la necesidad de mantener la paz y el cese de hostilidades, que exista una autorización expresa del Consejo de Seguridad, que exista el consentimiento y cooperación del Estado receptor, que exista un mandato claro y preciso, que los Estados miembros contribuyan con elementos civiles y/o militares y las aportaciones financieras al presupuesto de las OMP".*

"Estas operaciones se realizan desde 1945 y van desde actividades militares y policiales hasta aspectos de supervisión, estabilización y negociación de acuerdos para la paz, entrega de ayuda humanitaria, fortalecimiento al estado de derecho entre otras".

3. *"México ha participado enviando a números muy reducidos de oficiales militares como observadores que no constituyen tropas y a civiles en tres OMP; la primera fue en los Balcanes entre 1947 y 1950; la segunda fue en Cachemira en 1949 y la última en El Salvador entre 1992 y 1993 con civiles que eran elementos policiales".*

   "México ocupó el lugar número 28 como contribuyente al presupuesto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el periodo de 2013-2014 y ocupó la segunda posición como contribuyente de América Latina al presupuesto de las OMPS en el periodo de 2013-2014 y ocupa el lugar número 14 como contribuyente al presupuesto ordinario de Naciones Unidas 2014-2015".

4. *"Para evaluar la conveniencia de que México participe en las OMP se integró el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GT-OMP), que preside la Secretaría de Relaciones Exteriores y con la participación de la Oficina de la Presidencia de la República y de las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación para delinear los objetivos de nuestro país para contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y para atender las expectativas de la comunidad internacional sobre el comportamiento de México como un actor más activo e involucrado en los retos globales".*

5. *"Es por ello, que el tema de la participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz es de gran importancia, por lo que se requiere contar con información que detalle sobre la forma en que se realizará dicha participación, así como sus efectos y consecuencias, además de que se debe de generar una percepción positiva de la opinión pública sobre este tema".*

En consecuencia, el objeto de la proposición establece un resolutivo único a saber:

Punto de Acuerdo

ÚNICO.- El Senado de la República, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 76 fracción I y 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exhorta al Titular del Poder Ejecutivo Federal a efecto de que instruya a la Secretaría de Relaciones Exteriores como instancia que coordina a las dependencias públicas de nuestro país que integran el Grupo de Trabajo Interinstitucional de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (GT-OMP), para que remita a esta Soberanía de manera trimestral, un informe detallado de las actividades, valoraciones y estatus de la participación progresiva de elementos militares y de civiles mexicanos en las referidas operaciones que lleva a cabo Naciones Unidas.

CONSIDERACIONES

Los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, una vez analizadas las proposiciones de mérito, coincidimos en señalar la importancia de que el Senado de la República cuente con información suficiente sobre la participación de personal militar y civil en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas.

Esta Dictaminadora considera que este nuevo rubro de la actividad internacional de nuestro país en la agenda global en materia de seguridad internacional, protección de los derechos humanos, ayuda humanitaria y reconstrucción de instituciones, exige la disposición titular del Poder Ejecutivo Federal para mantener informado al Senado de la República y conformar un posicionamiento de Estado en la materia.

Conviene señalar que las 16 operaciones de mantenimiento de la paz actualmente en curso se desarrollan en circunstancias complejas para la preservación de la integridad territorial de distintos países, la implementación y supervisión de acuerdos de cese al fuego, la protección permanente de la población civil frente a distintas amenazas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. De ahí que resulte indispensable contar con información suficiente para conocer con certeza el grado de involucramiento de personal civil y militar mexicano que se encontrará bajo el mando y control de las Naciones Unidas.

Si bien se reconoce que existe un trabajo previo de identificación de riesgos y oportunidades para el despliegue de personal civil y militar en estas Operaciones conducido por el Grupo de Trabajo que para tal efecto se constituyó en el Gobierno Federal, es evidente que en el análisis sobre la pertinencia de la participación en cada una de las 16 misiones, así como de su desempeño una vez que haya sido desplegado el personal ofrecido, el Senado tiene un rol que desempeñar en cumplimiento de la facultad constitucional del artículo 76 fracción II. Así lo reconoció el propio Presidente de la República al hacer mención a los principios que guiarían esta participación durante el anuncio respectivo del 24 de septiembre de 2014 al que se hace referencia en una de las proposiciones de mérito.

Se coincide, por lo tanto, con la pertinencia de solicitar al Poder Ejecutivo Federal que informe al Senado de manera periódica sobre distintos aspectos de esta participación. Se considera, en este sentido, que la cantidad de información que puede generarse al respecto, especialmente en este momento inicial de una participación progresiva y gradual a partir de una hoja de ruta que comprende al menos 5 años para el establecimiento de nuevos mecanismos institucionales, programas intensivos de capacitación y despliegues menores, debiera entregarse al Senado de la República de manera trimestral. Al constituir una nueva actividad del Estado Mexicano en sus relaciones con la Organización de las Naciones Unidas y, en general, con los países receptores de las OMP y los países contribuyentes de tropas y personal civil a las mismas con múltiples vinculaciones con la política exterior del país, esta Dictaminadora coincide con los proponentes de la primera Proposición de mérito a fin de que esta información se incorpore en los Informes que rinde el Ejecutivo Federal en los términos de la fracción I del artículo 76 constitucional.

Esta información le permitirá al Senado de la República, y sus comisiones, no sólo supervisar uno de los ejes centrales de la política exterior de la presente administración sino sumarse a un esfuerzo de Estado para identificar eventuales necesidades para un mejor desempeño, oportunidades de involucramiento en tareas específicas, riesgos que puedan presentarse en el desarrollo de cualquiera de estas misiones y en definitiva la posible conveniencia de regulaciones específicas en la legislación nacional, tal cual distintos países del mundo lo han creído pertinente a partir de una reciente incorporación a estas misiones. Es el caso de países como Argentina, Chile, Perú, Uruguay, Suiza, Corea del Sur, Filipinas, Japón, Serbia, Kenia o Turquía. Más aún, esta información permitirá al Senado Mexicano, en cumplimiento de su facultad exclusiva enunciada en la fracción II del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contar con suficiente información para determinar si esta participación se ha apegado al mandato establecido por el Consejo de Seguridad y, en general, a los otros principios que el Ejecutivo Federal enunció, en su momento, como condiciones mínimas para cada despliegue a saber: a) el consentimiento expreso y la cooperación del Estado en donde se desplegará la OMP, b) la realización de tareas de índole humanitaria en beneficio de la población civil y c) la conformidad con el marco jurídico nacional y las prioridades de la política exterior.

Por las razones previamente expresadas en el presente documento, se somete a consideración del pleno de ésta H. Cámara de Senadores el siguiente dictamen con:

PUNTO DE ACUERDO

Primero. El Senado de la República, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 76 fracción I y 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicita al Titular del Poder Ejecutivo Federal a efecto de que instruya a la Secretaría de Relaciones Exteriores como instancia que coordina a las dependencias públicas de nuestro país que integran el Grupo de Trabajo Interinstitucional de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (GT-OMP), para que remita a esta Soberanía de manera trimestral, un informe sobre los objetivos, naturaleza, alcances, modalidades y desarrollo de las actividades, número y estatus de elementos militares y civiles mexicanos en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz en las que se haya desplegado o se tenga previsto desplegar personal militar.

Segundo.- El Senado de la República solicita al Ejecutivo Federal a incluir la información referida en el resolutivo primero en los Informes anuales del Ejecutivo Federal a los que hace referencia la fracción I del artículo 76 Constitucional.

Tercero.- El Senado de la República solicita al Ejecutivo Federal a cumplir, sin excepción de ninguna índole, con las obligaciones constitucionales derivadas de la fracción III del artículo 76 Constitucional referentes a la autorización del Senado de la República para la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país cada vez que personal militar se incorpore a Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas.

SALA DE COMISIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES

México, D. F., a 13 de octubre de 2015

Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales			
Senadoras y Senadores	A favor	Abstención	En contra
Sen. Laura Angélica Rojas Hernández PRESIDENTA			
Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez SECRETARIO			