
LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

*Luis Gerardo ALCALÁ FERRÁEZ,
Armada de México, Secretaría de Marina, México*

RESUMEN

La seguridad nacional es considerada un concepto normativo central en el diseño y articulación de la política exterior de los Estados, ya que precisamente a través de su política exterior, éstos buscan promover y defender sus intereses y objetivos nacionales en el exterior. Aunque las fuerzas armadas no han perdido su rol tradicional en materia de defensa y protección de la soberanía e integridad territorial, la nueva visión ampliada e incluyente del concepto seguridad nacional les ha asignado nuevas atribuciones. Entre otras, las de estar preparadas en tiempos de paz, para atender los compromisos y responsabilidades del Estado relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. El artículo analiza la medida en que el Estado mexicano ha empleado a sus fuerzas armadas como instrumento de política exterior en el contexto de la seguridad nacional.

Palabras clave: seguridad nacional, política exterior, fuerzas armadas.

MEXICAN ARMED FORCES AS AN INSTRUMENT OF FOREIGN POLICY WITHIN THE NATIONAL SECURITY CONTEXT

ABSTRACT

National security is considered an essential normative concept in the design and coordination of the foreign policy of the states since it is precisely through their foreign policy, that the states seek to promote and defend their national interests and objectives abroad. Although armed forces have not lost their traditional role in the defense and protection of sovereignty, as well as territorial integrity, the new enlarged and inclusive vision of the national security concept has

assigned them new responsibilities. Among others, to be prepared in times of peace, to meet the commitments and responsibilities of the State related to peacekeeping and international security. This article analyzes to what extent the Mexican government has used its armed forces as an instrument of foreign policy in the context of national security.

Keywords: National security, foreign policy, armed forces.

I. INTRODUCCIÓN

En función de la naturaleza de los intereses y objetivos nacionales que se promueven o defienden, la política exterior de los Estados dispone de instrumentos diversos que le permiten alcanzar sus fines y objetivos. Desde el enfoque realista de las relaciones internacionales, la diplomacia y la guerra han sido los instrumentos básicos para la ejecución de la política exterior de los Estados (Chabat, 1990). Esta condición hace que, por pertenencia, las fuerzas armadas de un Estado sean un instrumento fundamental al servicio, no sólo de su política interior, sino también de su política exterior.

Durante la segunda mitad del siglo XX, los principales objetivos de la política exterior mexicana han sido tradicionalmente culturales, comerciales y diplomáticos. A pesar de ser la segunda economía más grande de América Latina, la decimoquinta a nivel mundial, y de formar parte de los principales organismos multilaterales, globales y regionales, para México los asuntos de paz y seguridad internacional sólo han estado presentes en su agenda de negociación política y diplomática.

De tal manera que las fuerzas armadas mexicanas no han tenido un rol relevante en el diseño y articulación de la política exterior de México y, por lo tanto, su empleo como instrumento de política exterior ha sido limitado, perdiéndose o desaprovechándose el valor estratégico que esto representa. La limitada participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es un ejemplo palpable de lo anterior (Alcalá, 2016; Chabat, 1990; Gómez-Robledo, 2001).

En este contexto, el trabajo analiza en qué medida las fuerzas armadas han sido consideradas por el Estado mexicano, como un instrumento de política exterior en el contexto de la seguridad nacional desde la segunda mitad del siglo XX hasta el año 2016. Para la realización del trabajo se adoptó una metodología cualitativa que incluyó como técnicas de investigación el análisis de documentos y la entrevista a participantes clave en las áreas políticas, militares y académicas. El argumento del análisis se basa en el supuesto de que el Estado mexicano ha subestimado y debilitado la capacidad de las fuerzas armadas, debido a una limitada visión de su empleo como instrumento de política exterior.

El trabajo se desarrolla, en una primera parte, describiendo la forma en que se relacionan teóricamente los conceptos más importantes del tema, como son: seguridad nacional, instrumentos de política exterior y fuerzas armadas. La segunda parte describe la manera en que las fuerzas armadas mexicanas han sido empleadas en el contexto de la seguridad nacional desde 1946 hasta 2016, indicando los aspectos más importantes encontrados durante la investigación.

II. SEGURIDAD NACIONAL, POLÍTICA EXTERIOR Y FUERZAS ARMADAS

Paz y seguridad son conceptos que han acompañado a la humanidad desde sus albores. Garantizar la paz y la seguridad ha sido responsabilidad de quien gobierna, como medio para legitimarse en el poder y ejercer autoridad (Albrecht y Brauch, 2009).

Por otra parte, la noción de la seguridad como una responsabilidad del Estado moderno se consolidó mediante los acuerdos logrados en la denominada Paz de Westfalia en 1648. Con este acontecimiento se inició un nuevo orden internacional, en el que la soberanía e integridad territorial de los Estados jugaba un papel fundamental en el diseño de las relaciones internacionales (De Oliveira y Ávila, 2013; Elliot, 1999; Morgenthau, 1948; Waltz, 1979).

Desde entonces, Thomas Hobbes, en su obra *Leviathan* (1651), señaló que la función primordial del Estado –en términos de seguridad– es la de defender a sus habitantes de la invasión extranjera y de las posibles amenazas (citado por Mangold, 2013).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los significados e interpretaciones del término *seguridad* como objeto de estudio en el marco de las relaciones internacionales, y como atribución fundamental del Estado, se volvieron más difusos con la adición de adjetivos al término (p. ej. seguridad nacional, colectiva, humana, de género), que ampliaban en mucho sus alcances y ámbitos de estudio¹ (Buzan *et al.*, 1998; Oswald, 2008; Wæver, 2009).

Por ejemplo, desde la aparición del término seguridad nacional a finales de la Segunda Guerra Mundial, los académicos han tenido al menos dos dificultades principales para ofrecer una definición precisa, unívoca y consensada (Mandel, 1994). La primera, porque su interpretación pueda ser considerada como específica para cada Estado (Thorup, 2002). La segunda, por las múltiples interpretaciones del término que han generado confusiones e impiden explicar con claridad su significado a través de una definición universalmente aceptada (Meyer, 1990).

Sin embargo, existen elementos comunes en todos los intentos de encontrar una definición para el concepto seguridad nacional, en especial a medida que el enfoque estatocéntrico, vinculado con las capacidades militares, ha quedado rebasado.

Independientemente de cómo se exprese, podemos reconocer que la seguridad nacional es una condición, que más allá de la protección del territorio y de la soberanía de los Estados, representa también la protección de sus intereses políticos y económicos. Por lo tanto, podemos afirmar también que la seguridad nacional condiciona la existencia ordenada del Estado y le permite alcanzar sus objetivos nacionales y defender sus intereses (Jordan *et al.*, 2011; Mangold, 2013).

En este sentido, los estudios en el campo de las relaciones internacionales consideran a la seguridad como un concepto normativo

central, alrededor del cual se analizan las políticas exteriores, militares y económicas de los Estados, como los medios o instrumentos para lograr materializar sus aspiraciones y objetivos nacionales y, con ello, alcanzar la seguridad nacional y/o internacional.

A partir de una revisión de literatura, Buzan (1991) ofrece una recopilación de conceptos acerca de la seguridad nacional: a) La seguridad nacional es la habilidad de una nación para perseguir con éxito sus intereses nacionales, según los considere, en cualquier parte del mundo; b) La seguridad nacional incluye la defensa tradicional y las acciones no militares del Estado, para asegurar su capacidad total de supervivencia como entidad política, con el fin de ejercer su influencia y de llevar a cabo sus objetivos nacionales e internacionales; y c) La seguridad nacional es la parte de las políticas de Gobierno, que tienen como objetivo la creación de condiciones políticas nacionales e internacionales, que sean favorables a la protección o expansión de los valores nacionales vitales contra adversarios existentes y potenciales.

Las definiciones anteriores ejemplifican los cambios del concepto desde un enfoque tradicional militarista, hacia un enfoque más amplio e incluyente de la seguridad nacional. Este último enfoque apareció en el ámbito académico al término de la Guerra Fría, avalado por diversas corrientes de pensamiento, especialmente por la Escuela de Copenhague². Desde entonces, el término adquirió una connotación internacional de la seguridad, vinculada con una visión interrelacionada de los Estados que se enfrentan a nuevos peligros, riesgos y amenazas, como consecuencia de su existencia en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente (Brauch, 2009; Wæver, 2009).

En este nuevo escenario de la seguridad, el diseño y la articulación de la política exterior de un país están orientados hacia la defensa de los intereses nacionales en el exterior (Vázquez, 1985), ya que la política exterior de un Estado tiene relación directa con la visión de su seguridad nacional (Vizarrete, 2013).

Desde el enfoque realista, la diplomacia y la guerra –mediante el uso de las fuerzas armadas– han sido los instrumentos básicos para la ejecución de la política exterior de los Estados (Chabat, 1990).

Es decir, desde el enfoque realista de seguridad nacional, se considera necesario el desarrollo de fuerzas armadas como instrumento de política exterior, para que sean un elemento disuasivo ante los agentes que amenacen los intereses nacionales en el exterior, o a la propia soberanía e integridad territorial del Estado, y para hacer la guerra, en caso de que las amenazas se materialicen (Lippmann, 1943; Morgenthau, 1948).

No obstante, con la nueva visión ampliada e incluyente de la seguridad nacional, las fuerzas armadas no pierden su rol esencial como instrumento de política exterior en materia de disuasión y defensa, pero ahora también deben estar preparadas para atender los compromisos y responsabilidades del Estado en tiempos de paz, a fin de mantener y garantizar la paz y la seguridad internacional, en el marco de sus relaciones con otros Estados (García, 2006).

En este sentido, las fuerzas armadas de un Estado no sólo han requerido estar preparadas para hacer la guerra en defensa de su soberanía o integridad territorial o en contra de amenazas provenientes del exterior. También han tenido que asumir nuevos roles como instrumentos de política exterior, mediante acciones de diplomacia militar, ayuda humanitaria y seguridad internacional o regional, entre otros (García, 2006; Núñez, 2002; Vera, 2009). Entre estos nuevos roles destacan las OMP de la ONU, como máximo referente del compromiso de los Estados con la paz y la seguridad internacional³ (Aguado, 2013; García, 2006; Riquelme, 2012).

III. FUERZAS ARMADAS MEXICANAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

En el sistema político mexicano, la formulación y conducción de la política exterior se desarrolla como un proceso de toma de decisiones, en el que participan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo⁴.

El Poder Ejecutivo es el encargado de tomar las decisiones e instrumentar la política exterior de México⁵, considerando como principios rectores que orientan su actuación: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos; y la lucha por la paz y la seguridad internacional (Congreso de la Unión, 1917, Art. 89, Fracción X).

El Poder Legislativo, por medio de la Cámara de Senadores (CS), tiene las siguientes facultades en el orden internacional: a) 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; b) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, así como su decisión de determinar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; c) ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y jefes superiores del Ejército; y d) autorizar al Ejecutivo para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional (Congreso de la Unión, 1917, Art. 76).

Para llevar a cabo su atribución constitucional, el Ejecutivo se apoya en diversos órganos que integran la administración pública federal, y que tienen funciones y actividades en el orden internacional.

En el contexto de la seguridad nacional, las Secretarías de Estado relacionadas con esta función son: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y Secretaría de Marina (SEMAR).

La SEDENA se encuentra integrada por el Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y la SEMAR por la Armada de México, quienes constituyen las fuerzas armadas mexicanas bajo el Mando Supremo del Presidente de la República (Congreso de la Unión, 1917, Art. 89,

Fracción VI; Congreso de la Unión, 1986, Arts. 1 y 11; Congreso de la Unión, 2002, Arts. 1 y 5).

Considerando las atribuciones, responsabilidades y funciones asignadas por la ley nacional, las fuerzas armadas mexicanas participan en el formulación y conducción de la política exterior en el contexto de la seguridad nacional, por medio de acciones políticas que se coordinan con la SRE y se tramitan para su autorización ante la CS (Velázquez, 2005).

Las fuerzas armadas mexicanas justifican su existencia con base en la función primordial del Estado, que es mantener su supervivencia y soberanía, realizando funciones de defensa, seguridad y protección al Gobierno, población y territorio nacional. En relación con la diplomacia militar, y como parte de las actividades de coordinación y vinculación con otras fuerzas armadas de otros países, el Ejército Mexicano, la Fuerza Aérea Mexicana y la Armada de México participan fuera del país en las siguientes actividades: 1) agregadurías militares, navales y aéreas; 2) comisiones de enlace con agencias de otros países u organizaciones internacionales; 3) ejercicios multinacionales; 4) OMP de la ONU; 5) operaciones de ayuda humanitaria; 6) viajes de instrucción y 6) viajes con misiones diversas (Alcalá, 2016).

Tomando en cuenta que la normatividad mexicana faculta a la CS para aprobar las decisiones del Presidente de la República en materia de política exterior (para analizar la política exterior desarrollada y para aprobar la salida de tropas del país, entre otras atribuciones en materia de política exterior), la estrategia para determinar en qué medida las fuerzas armadas mexicanas han sido utilizadas como instrumento de política exterior, fue revisar y analizar los trámites presentados y atendidos por la Comisión de Relaciones Exteriores (CRE) del Senado en el periodo que comprende el estudio.

Como resultado principal se encontró que no existe evidencia de que durante el periodo de 1946 a 2002 la CRE de la CS haya atendido algún trámite o asunto relacionado con la salida de tropas o unidades de la Armada fuera del país. Este resultado es significativo para el análisis del diseño y conducción de la política exterior, así como de la participación en este proceso de quienes tienen facultades para ello,

por el hecho de que, de manera casi ininterrumpida, anualmente buques de la Armada de México salen al extranjero para efectuar viajes de prácticas con cadetes de la Heroica Escuela Naval Militar, o en misiones logísticas para atender requerimientos de la propia Armada.

Adicionalmente, en los expedientes de la SEMAR se encuentran registradas operaciones en las que se requirió que unidades de superficie salieran del país, y que se llevaron a cabo antes del año 2000: el envío a la isla de San Salvador Bahamas en 1968 de los buques transporte *Durango* y *Potosí*, con la misión de embarcar el fuego olímpico y transportarlo al puerto de Veracruz; el envío a Vietnam en 1975 –como parte de la política del presidente Luis Echeverría Álvarez de auxiliar a los países del tercer mundo– del buque de guerra anfibia *Manzanillo*, con la misión de transportar ayuda humanitaria a ese país devastado por la guerra; y el envío a Costa de Marfil en 1977 del buque *Comodoro Manuel Azueta*, con la misión de embarcar un cargamento de cocos, en apoyo al Gobierno del estado de Guerrero.

A pesar de que ninguna de estas operaciones puede ser considerada como una operación recurrente, para ninguna de ellas se gestionó ante el Senado de la República la autorización para la salida del país del buque de la Armada de México que las llevó a cabo.

En relación con los resultados obtenidos del análisis del número de casos atendidos en la CS durante el periodo que abarca el estudio, resalta el hecho de que, de los 20 623 trámites oficiales, sólo 1778 fueron revisados por la CRE, lo que representa únicamente el 8.62% del total de los asuntos sometidos a consideración de ese órgano legislativo. Esto sugiere la limitada participación que la CS tuvo durante el periodo de estudio, al margen de sus atribuciones constitucionales, en el diseño y supervisión de la política exterior de México.

Además, en relación directa con la consideración de las fuerzas armadas en el diseño y conducción de la política exterior, el resultado del análisis de los asuntos atendidos por la CS muestra que, de los 1778 casos revisados por la CRE, solamente en 155 se identificó alguna posible vinculación con asuntos relacionados con seguridad nacional, y de éstos, sólo en nueve se contó con la participación de alguna de las instituciones armadas para emitir opinión o asesoría, lo

que representa que únicamente en el 0.5% de los asuntos tratados en la CRE se consideró de alguna manera a las fuerzas armadas mexicanas, reflejando el poco valor que se les ha otorgado, como instrumentos de política exterior.

Esta situación puede explicarse a partir del análisis, no sólo de la normatividad para la formulación y conducción de la política exterior en México, sino también de los usos y costumbres en la práctica observada, producto de las peculiaridades del sistema político mexicano y su evolución durante la segunda mitad del siglo XX hasta la fecha.

En México, normativamente la función de diseñar y conducir la política exterior del Estado mexicano es responsabilidad del Presidente de la República, pero ésta debe ser sancionada o estar bajo el escrutinio del Poder Legislativo, a través del Senado de la República.

Durante el periodo de estudio, el sistema político mexicano ha sido caracterizado por un presidencialismo exacerbado, que a pesar de formar parte de una democracia representativa, que reconoce la existencia de tres poderes, en la práctica se ejerce una concentración de poder en la figura presidencial, que algunos categorizaron de autoritaria. Lo anterior, de acuerdo con los especialistas consultados, fue consecuencia de la hegemonía de un solo partido político en el poder por casi 70 años. A esta condición atípica en las democracias modernas, el escritor peruano Mario Vargas Llosa la bautizó como *la dictadura perfecta*⁶ (Tamayo y Flores, 2008; Torres, 2007).

La característica más importante de esta autocracia fue que el presidente en turno tenía el control absoluto del Congreso a través de la representación mayoritaria en las Cámaras de Diputados y Senadores del partido político al que pertenecía el propio presidente. Al respecto, Hernández (1994:200) sugiere que “si ambas Cámaras son controladas por el mismo partido al cual pertenece el Ejecutivo, lo último que se puede esperar es que se opongan a sus disposiciones”. Esta situación generó que durante casi toda la segunda mitad del siglo XX, en el Congreso no existió el contrapeso anhelado en la Constitución para la realización de un debate para alcanzar el consenso político.

Lo anterior queda demostrado por el hecho de que se encontró evidencia de la salida del país de buques y personal de la Armada de México sólo con la autorización del Presidente de la República.

En la medida en que cada presidente aplicaba sus propias ideas o políticas sexenales, las fuerzas armadas fueron empleadas de manera coyuntural, y no como parte de una política de Estado. Las fuerzas armadas no fueron consideradas como instrumento de política exterior, y cuando se enviaron fuera del país, fue para cumplir objetivos que no forzosamente tenían que ver con su vocación natural.

Lo anterior se aprecia al revisar las misiones de las tres operaciones que se mencionaron, con excepción de la operación para transportar el fuego olímpico, en la que, de alguna manera, la propia unidad de la Armada de México llevaba una representación del Estado mexicano. En las otras dos, los buques de la Armada Nacional sólo hicieron funciones de buques de carga.

Esta situación, en la que los buques de la Armada podían ser despachados fuera del país únicamente con la autorización del Presidente de la República, se mantuvo sin objeciones por parte del Congreso de la Unión hasta el año 2002. En ese año, como parte de la apertura en política exterior que impulsó el presidente Vicente Fox Quesada, la SEMAR envió, de nuevo sin la autorización del Senado, un buque de la Armada de México a participar en el ejercicio multinacional UNITAS-2002, que se llevó a cabo en la República de Colombia.

La evolución de la situación política en México, producto de la alternancia en el Poder Ejecutivo que se dio el primero de diciembre de 2000, y que trajo aparejada la modificación de la correlación de fuerzas políticas que integraban el Congreso de la Unión, en donde el partido al que pertenecía el Presidente de la República (PAN) no tenía mayoría absoluta, generó que la CS, argumentando la inobservancia del Art. 76 Fracción III de la Constitución, cuestionara la salida del país del buque de la Armada de México para participar en el ejercicio multinacional mencionado sin su autorización. Esta situación puede ser considerada como una confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de política exterior⁷.

El primer registro encontrado sobre una solicitud de autorización a la CS para la salida de personal militar al extranjero, es la autorización correspondiente para la partida de tropas y unidades operativas del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México para apoyar a los EE.UU. por los desastres que dejó el huracán Katrina en Nueva Orleans en 2005. Cabe mencionar de nuevo que esta situación aparentemente atípica a los procedimientos utilizados durante toda la mitad del siglo XX, para autorizar la salida de personal o unidades militares al extranjero, se da durante el primer Gobierno de la alternancia del siglo XXI.

Este acontecimiento reincorporó a las fuerzas armadas mexicanas al escenario internacional y reanimó el interés de su empleo en actividades de política exterior. Por otra parte, estableció como parte del procedimiento para autorizar la salida de tropas del país la necesidad de solicitar la autorización del Senado de la República, en una interpretación de la fracción III del artículo 76 constitucional que es cuestionada.

Otra consideración importante que incide en la casi nula participación de las fuerzas armadas mexicanas en la política exterior, es que a mediados del siglo XX se presentó en México una tendencia política denominada como la *transición del militarismo al civilismo*, que consistió en la desarticulación de la estructura militar que formaba parte de las instituciones gubernamentales de carácter civil. Este fenómeno social poco a poco alejó a los militares del círculo político de la toma de decisiones, y con ello se dejó atrás el caudillismo y la amenaza de asonadas militares, lo que dio paso a una nueva etapa política llamada civilismo (Rives, 2013).

Para Manaut (2005), con los presidentes Lázaro Cárdenas del Río y Manuel Ávila Camacho se da un pacto cívico-militar entre el poder político y el poder militar, que queda apuntalado por reglas no escritas donde el presidente civil continuaría ejerciendo el Mando Supremo de las fuerzas armadas, a cambio del respeto absoluto a la autonomía presupuestal, judicial y legal de las fuerzas armadas. Además, obtenía la obediencia de los militares, así como su respaldo y defensa ante cualquier amenaza. El resultado de esta condición fue el “debilitamiento de las fuerzas armadas con presupuestos limitados,

topes al número de efectivos y una constante reorganización de las zonas militares” (Loeza, 2010:36).

La confianza en que se podía lograr el objetivo de que los militares estuvieran alejados de la política descansó en la reducida asignación de presupuestos. Esta situación se prolongó hasta finales del siglo XX, limitando el desarrollo de sus capacidades. Ya en el presente siglo es que se establece una relación más formal de coordinación civil-militar, principalmente a partir de 2005, cuando es promulgada la Ley de Seguridad Nacional, que establece la conformación y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, del que la SEDENA y la SEMAR forman parte, dando inicio a una nueva reconsideración de las fuerzas armadas en la política del país.

Otro aspecto importante relacionado con el empleo de las fuerzas armadas mexicanas en la política exterior, es el hecho de que, basados en la supuesta ausencia de una hipótesis de guerra, la situación geopolítica de México y su vocación pacifista, algunos políticos, académicos e investigadores desestiman la necesidad de contar con fuerzas armadas con la capacidad suficiente para hacer la guerra, relegando la defensa de la soberanía y de los intereses nacionales en el exterior exclusivamente a la diplomacia y al mantenimiento de buenas relaciones con los países vecinos (Manaut, 2005; Prado y Tadeo, 2010). Ente esta posición política, las fuerzas armadas mexicanas han sido relegadas a funciones de seguridad interior y ayuda humanitaria, con asignaciones presupuestales que limitan su poderío bélico, sin considerar situaciones como la presentada en el conflicto México-Guatemala en 1958⁸.

Como antecedente más contundente, de la poca participación de las fuerzas armadas en la política exterior, existe una etapa de aproximadamente 65 años –entre 1950 y 2015–, en la que los responsables de la política exterior del Estado mexicano, tratando de mantener al país alejado de los efectos de la Guerra Fría, interpretaron de manera radical los preceptos establecidos en las Doctrinas Juárez, Carranza, Estrada y Tello para evadir la responsabilidad de México como miembro de la ONU con la paz y seguridad internacional. Esta postura aislacionista alejó a las fuerzas armadas mexicanas de las OMP de la ONU⁹ (Alcalá, 2016).

Derivado de este periodo de alejamiento, la influencia de México en la ONU se fue erosionando, y la aplicación de la Doctrina Tello¹⁰, que aisló a México de participar como miembro no permanente del CS y en las OMP, fue dejando una herencia basada en una imagen de relativa distancia y falta de interés. Lo anterior tuvo grandes costos en la credibilidad internacional y generó importantes cuestionamientos sobre la interpretación tradicional, y a veces hasta radical, de los principios de la no intervención y de la soberanía (Rodríguez, 2009).

Después de un largo periodo de inactividad militar en las OMP de la ONU, el 24 de septiembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto¹¹ anunció, como una decisión soberana, la reanudación de la participación gradual de México en las OMP, con apego a los principios normativos de la política exterior de México y conforme al marco jurídico nacional.

Esta nueva disposición política hacia la participación en las misiones de paz permitió –en 2015–, el inicio de una integración gradual de personal de las fuerzas armadas mexicanas a las OMP de la ONU: Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en Sáhara Occidental (MINURSO), Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y Misión de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano (UNIFIL).

V. CONCLUSIÓN

Como conclusión del trabajo se puede afirmar que, desde la segunda mitad del siglo XX hasta 2015, las fuerzas armadas mexicanas fueron desestimadas como instrumento de política exterior. Esta desestimación por parte del Estado mexicano, es consecuencia de cuatro condiciones, vinculadas, pero independientes entre sí, en su gestación y desarrollo.

Por una parte, la investigación evidenció que la política exterior mexicana no tiene las características estructurales para ser considerada como una política de Estado, ya que carece de continuidad en su aplicación, de consenso en su concepción y de formalidad en

su formulación y publicación. Es, por lo tanto, una política gubernamental limitada, no sólo en el tiempo, en cuanto a su aplicación por el Gobierno en turno, sino también en su contenido, al carecer de estrategias específicas de largo plazo que trasciendan los períodos sexenales. Por lo tanto, la mayoría de las acciones o estrategias de política exterior son coyunturales.

En el marco de esta condición de estrategias coyunturales y diseños sexenales de la política exterior mexicana, el proceso de apertura en materia de política exterior que se observa a finales del siglo pasado –en específico en las dos últimas administraciones priístas, enfocadas a la integración del país en el proceso de globalización que empezaba a experimentarse en las relaciones internacionales–, estuvo enfocado principalmente a temas económicos y de comercio multilateral. En materia de seguridad internacional, la posición de México continuó siendo reservada y aislacionista, al menos en lo que se refiere al empleo de sus fuerzas armadas.

Por otra parte, como segunda condición, se encontró que con el inicio de la segunda mitad del siglo XX, comenzó también la época de la evolución del sistema político mexicano, que ha sido denominada por algunos investigadores como el período o época del *civilismo*. Esta evolución del sistema político, entre otras particularidades, se caracterizó, sobre todo antes de la alternancia en el poder de 2000, por la casi completa marginación de los militares de todo asunto de carácter político. Eso incluyó también su marginación en la concepción y diseño de la política exterior del Estado mexicano.

La tercera condición está relacionada con la posición geopolítica de México. Ante la utopía de no existir una hipótesis de conflicto que justificara el desarrollo y modernización de las fuerzas armadas mexicanas y la asunción –para el investigador equivocada–, de que una intensa actividad diplomática puede remplazar la capacidad militar, la desestimación política de las fuerzas armadas se tradujo en desatención presupuestal y, por consiguiente, en la decadencia militar.

Lo anterior nos permite expresar con certeza que no se puede considerar el emplear algo que no está listo para ser empleado. El

proceso de modernización de las fuerzas armadas mexicanas ha sido lento, en comparación con el desarrollo de las fuerzas armadas de otros países de capacidades y desarrollo similares.

Por última condición, se identificó una radicalización de la propia diplomacia mexicana en la interpretación de los principios fundamentales de política exterior, que a partir de 1988 forman parte del texto constitucional, específicamente los de no intervención y libre autodeterminación, principios rectores de la política exterior mexicana desde la presidencia de Venustiano Carranza en 1917. Esta posición justificó el mantenimiento, hasta ya entrado el presente siglo, del tradicional aislacionismo de México en asuntos de seguridad colectiva que implicara el empleo de sus fuerzas armadas, como es el caso específico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.

Los resultados permiten reconocer también un cambio en esta situación a partir de los últimos años del siglo XX y lo que ha transcurrido del siglo que estamos viviendo. Sin embargo, podemos concluir también que es un cambio lento y exploratorio; se debe a la visión particular de los actores en turno, más que a un cambio profundo en la concepción y diseño de la política exterior mexicana, que la considere como una política de Estado que el país demanda y necesita.

Con esta postura, México ha subestimado uno de los instrumentos más valiosos que se tienen en materia de política exterior, instrumento que las grandes potencias emplean frecuentemente para posicionarse en los primeros lugares de la competencia mundial.

NOTAS

1. *Algunos autores dudan de la conveniencia de ampliar la interpretación del concepto seguridad como objeto de estudio enfocado en la seguridad nacional, ya que la inclusión de aspectos como desarrollo económico, democracia, derechos humanos, entre otros, le harían perder especificidad y, por lo tanto, lo debilitarían al hacerlo demasiado ambiguo (Thorup, 2002).*
2. *Como Escuela de Copenhague, desde una perspectiva sociológica, se reconoce al trabajo sobre la seguridad europea, que un grupo de in-*

vestigadores del Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague realizaron en 1985, creando un nuevo paradigma sobre el modo de ver la realidad internacional y los procesos de seguridad que en ella se desarrollan.

3. Las OMP, consideradas como la actividad más importante de la ONU, han evolucionado y no sólo se circunscriben al aspecto militar. Con un enfoque más integral, que busca solucionar definitivamente los conflictos, se han vuelto más complicadas de coordinar y ejecutar y, por lo tanto, requieren de una mayor participación internacional.
4. Para Velázquez (2005): “Los principales órganos gubernamentales que intervienen en la formulación de la política exterior son el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Si bien el Poder Judicial también participa en este campo, su colaboración no es tan relevante” (p. 198).
5. Es facultad del Presidente, “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado” (Congreso de la Unión, 1917, Art. 89, Fracción X).
6. El 29 de agosto de 1990 el escritor peruano Mario Vargas Llosa, durante un debate televisivo entre intelectuales realizado en México y denominado *El siglo XX: la experiencia de la libertad*, expresó: “No es la URSS, no es Fidel Castro. La dictadura perfecta es México” (*Diario El País*, edición impresa del 1 de septiembre de 1990).
7. En 2002, el Secretario de Marina, Almirante Marco Antonio Peyrot González, compareció ante la Cámara de Senadores por la participación de la Armada de México en la operación UNITAS, la cual se llevó a cabo sin la autorización del Senado.
8. En el periodo de estudio, las fuerzas armadas mexicanas no participaron en acciones de guerra, pero en 1958 se registró un conflicto de intereses entre México y Guatemala, y se movilizaron unidades operativas del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México hacia la frontera con ese país (INEHRM, 2014:519-520), debido a que el 31 de diciembre de 1958 aviones de la Fuerza Aérea de Guatemala atacaron a cinco buques pesqueros mexicanos que se encontraban pescando ilícitamente en aguas guatemaltecas, causando la muerte de tres tripulantes y dejando 20 heridos, así como la detención de tres embarcaciones en el puerto de Champerico, Guatemala (Zorri-lla, 1984:856-857). Lo anterior trajo como consecuencia que el 23 de enero de 1959 México rompiera relaciones diplomáticas con Guatemala. Este país presentó ante la ONU acusaciones hacia el Gobierno mexicano, manifestando la presencia intimidatoria de las fuerzas militares de México en la frontera. El conflicto se resolvió por la vía diplomática, aunque algunas versiones extraoficiales refieren una su-

puesta preparación de las fuerzas armadas mexicanas para la guerra. Oficialmente, la Cancillería mexicana nunca consideró la opción de guerra, debido a que México y Guatemala tenían una "relación especial" (Romero, 2010:321).

9. *Es preciso señalar que el Estado mexicano participó con personal militar en las primeras OMP de la ONU, conocidas como la Comisión Especial de las Naciones Unidas para los Balcanes (UNSCOB) de 1947 a 1950 y el Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas para India y Pakistán (UNMOGIP) en 1949. Durante el periodo de estudio también se participó en OMP, pero con personal no militar en 1992, con un contingente de 120 policías como parte de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), y en el año 2000 se brindó asistencia electoral mediante el Instituto Federal Electoral, que estuvo a cargo de la elaboración del padrón para celebrar las elecciones como parte de la Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET) (Alcalá, 2016).*
10. *La Doctrina Tello, que definiría la participación de México en la ONU, defendida por los embajadores Manuel Tello, padre e hijo, según la cual la participación de México en el CS "obligaba al país a involucrarse en conflictos internacionales de escaso interés nacional, ya que dicho compromiso generaría eventualmente disputas con Estados Unidos y forzaría a México a tomar una posición de alineamiento explícito" (Pellicer, 1994:202).*
11. *Declaración efectuada durante su intervención en el debate general del 69º período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.*

REFERENCIAS

- ALCALÁ, L.G.F. (2016). *Fuerzas armadas como instrumento de política exterior en el contexto de la seguridad nacional: México y las operaciones de mantenimiento de la paz de las naciones unidas*, tesis doctoral, México, CESNAV.
- AGUADO, F.A. (2013). *El futuro de las operaciones de paz de la ONU*, España, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1(43), pp. 1-13.
- ALBRECHT, U. y BRAUCH, H.G. (2009). *Seguridad en la investigación para la paz y en los estudios de seguridad. Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 329-382.
- BRAUCH, H.G. (2009). "Cuarteto conceptual: la seguridad y sus vínculos con la paz, el desarrollo y el ambiente",

- en U.S. Oswald y H.G. Brauch (Eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 151-227.
- BUZAN, B. (1991). *People, States & Fear, an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, segunda ed., Gran Bretaña, Wheatsheaf Books Ltd.
- BUZAN, B.; WÆVER, O. y DE WILDE, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Londres, UK, Lynne Rienner Publishers.
- CHABAT, J. (1990). *Los instrumentos de la política exterior de Miguel de la Madrid*, Foro Internacional, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 30 (119), pp. 398-418.
- CONGRESO DE LA UNIÓN (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (última reforma del 29 de enero de 2016, ed.), México, Secretaría de Gobernación.
- _____ (1986). *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana* (última reforma del 6 de noviembre de 2014, ed.), México, Secretaría de Gobernación.
- _____ (2002). *Ley Orgánica de la Armada de México* (última reforma del 31 de diciembre de 2012, ed.), México, Secretaría de Gobernación.
- DE OLIVEIRA, M.A.G. y ÁVILA, C.F.D. (2013). *El legado de Westfalia y la emergencia del postwefalianismo en la seguridad regional de América del Sur*, España, Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid (23), pp. 15-33.
- ELLIOT, J.H. (1999). "Europa después de la Paz de Westfalia", *Pedralbes: Revista d'Història Moderna* (19), pp. 131-146.
- GARCÍA, D.S. (2006). *Las operaciones de mantenimiento de la paz y el cambio institucional de los ejércitos*, tesis de doctorado, Madrid, España, Universidad Autónoma de Madrid.
- GÓMEZ-ROBLEDO, J.M. (2001). "Los principios normativos de la política exterior y la respuesta de México a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001», *Revista Mexicana de Política Exterior*, (64), pp. 11-42.
- HERNÁNDEZ, R. (1994). "Relaciones del Poder Legislativo con los Poderes Ejecutivo y Judicial", en F.V. Gil (Ed.), *El Congreso Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LV Legislatura, pp. 190-211.

- INEHRM (2014). *Historia de los ejércitos mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- JORDAN, A.A.; TAYLOR JR, W.J.; MEESE, M.J. y NIELSEN, S.C. (2011). *American National Security*, sexta ed., Baltimore, EUA, Johns Hopkins University Press.
- LOAEZA, S. (2010). "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática", en S. Loaeza y J.F. Prud'homme (Eds.), *Instituciones y Procesos Políticos*, México, El Colegio de México, Vol. XIV, pp. 23-70.
- LIPPMANN, W. (1943). *US Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, EUA, Little, Brown, and Company.
- MANAUT, R.B. (2005). "México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI", en A.N. Aziz y J.S. Alonso (Eds.), *El Estado Mexicano: globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Porrúa, pp. 721-764.
- MANDEL, R. (1994). *The Changing Face of National Security: A Conceptual Analysis*, Londres, UK, Greenwood Press.
- MANGOLD, P. (2013). *National Security and International Relations*, N.Y., EUA, Routledge Revivals.
- MEYER, L. (1990). *Prólogo en busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI.
- MORGENTHAU, H. (1948). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, N.Y., EUA, Knopf.
- NÚÑEZ, J.R. (2002). *A 21st Century Security Architecture for the Americas: Multilateral Cooperation, Liberal Peace, and Soft Power*, Pennsylvania, EUA, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- OSWALD, Ú.S. (2008). "Peace and Environment: Towards a Sustainable Peace as Seen from the South", en Ú.S. Oswald (Ed.), *Globalization and Environmental Challenges*, Berlín, Alemania, Springer Berlin Heidelberg, pp. 113-126.
- PELLICER, O. (1994). "México y las Naciones Unidas, 1980-1990: de la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría", en C. Sepúlveda (Comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PRADO, J.P.L. y TADEO, D.E.V. (2010). "La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿Herramienta eficaz de política exterior?", *Revista de Relaciones Inter-*

- nacionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1(39), pp. 93-107.
- RIQUELME, R.J. (2012). "Las relaciones civiles-militares en el marco de la participación chilena en operaciones de paz", *Revista Reflexión Política*, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 14(27), pp. 87-104.
- RIVES, R. (2013). *Génesis y evolución del federalismo en México*, Vol. VI, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- RODRÍGUEZ, C.U. (2009). "México ante el multilateralismo del siglo XXI. Entre los principios de política exterior y las operaciones de mantenimiento de la paz", *Revista de Relaciones Internacionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, (105), pp. 109-133.
- ROMERO, I. (2010). "Conflicto y conciliación: las relaciones México-guatemaltecas de la década de 1960", *Waseda Global Forum*, 7(1), pp. 305-337.
- TAMAYO, Y.Y.H. y FLORES, C.A.G. (2008). *Doscientos años del derecho electoral*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- THORUP, C.L. (2002). "La formulación de la Agenda de Seguridad Nacional para la década de los noventa; el dilema de la redefinición", en S. Aguayo y B. Bagley (Eds.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana* (segunda ed.), México, Siglo XXI Editores.
- TORRES, G.S. (2007). *Ciudadanía y cultura política. Intelectuales mexicanos de fin de siglo XIX*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- VÁZQUEZ, M.S. (1985). *Política exterior de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- VELÁZQUEZ, R. (2005). *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés.
- VERA, J.A.F. (2009). "La ciencia política y los estudios sobre seguridad y defensa. Precisiones y proyecciones", *Política y Estrategia*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1 (114), pp. 43-53.
- VIZARRETEA, E. (2013). *Poder y seguridad nacional*, México, Instituto de Estudios Críticos, CESNAV, Fundación Democracia y Desarrollo.
- WÆVER, O. (2009). "Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante", en U.S. Oswald y H.G.

- Brauch (Eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 71-100.
- WALTZ, K. (1979). *Theory of International Relations*, Reading, Mass., Addison-Webley, pp. 111-114.
- ZORRILLA, L.G. (1984). *Relaciones de México con la República de Centro América y con Guatemala*, México, Porrúa.

Luis Gerardo ALCALÁ FERRÁEZ

Almirante, doctor en Defensa y Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), donde cursó además la Maestría en Seguridad Nacional y la Maestría en Administración Naval. Egresado de la Licenciatura en Ingeniería en Ciencias Navales por la Heroica Escuela Naval Militar. Con más de 35 años de servicio, ha desempeñado diferentes cargos en unidades operativas y administrativas de la Armada de México. También ha representado a esta institución en diversas comisiones en el extranjero, destacando su participación como Jefe de la División de Investigación y Doctrina en el Colegio Interamericano de Defensa (CID) y su comisión como Asesor Naval y Militar en la Misión de México en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Actualmente es Jefe del Estado Mayor General de la Armada de México.

Correo E.: lalcala@semar.gob.mx