

## El ingreso de México al Consejo de Seguridad

CENTRO TEPOZTLÁN

El 13 de abril de 2002 tuvo lugar en Tepoztlán, Morelos, una reunión-diálogo convocada por el Centro Tepoztlán para discutir el tema "El ingreso de México al Consejo de Seguridad". México había sido miembro en dos ocasiones anteriores, en 1947-1948 y 1980-1981. En octubre de 2001 ingresó nuevamente como miembro de pleno derecho a ese órgano de las Naciones Unidas por el periodo 2002-2003, por lo que pareció importante convocar esta reunión, dado que este hecho se identificó en la opinión pública con el cambio en el panorama político mexicano –la elección de Vicente Fox Quesada como presidente de la República– y concomitantemente, un cambio en la política exterior orientándola hacia un mayor activismo y participación en los foros internacionales.

Por otro lado, era bien sabido que en años recientes y aun anteriormente, había existido en la Secretaría de Relaciones Exteriores oposición al ingreso de México al Consejo, la cual se justificaba aduciendo los principios tradicionales de la política exterior y una mayor cautela en el manejo de las relaciones bilaterales, en especial con Estados Unidos.

Por estas razones, con el propósito de contribuir a un debate objetivo e informado sobre esta cuestión, así como dar lugar en la medida de lo posible –dado el corto lapso transcurrido entre la nueva fecha de ingreso de México y el momento actual– a una evaluación de la decisión, Centro Tepoztlán invitó a esta reunión-diálogo.

La presentación del tema estuvo a cargo del embajador Jorge Eduardo Navarrete, quien hasta fines de 2001 fungió como representante permanente de México en las Naciones Unidas, en Nueva York, y había asumido gran parte de la responsabilidad de las negociaciones diplomáticas para lograr el ingreso de México al Consejo de Seguridad. Los comentarios a dicha presentación fueron hechos por el embajador Eugenio Anguiano, de larga experiencia diplomática y actualmente director del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México, y por el embajador Manuel Tello Macías, ex secretario de Relaciones Exteriores de México, ex representante permanente de México ante Naciones Unidas, con amplia experiencia diplomática en los organismos multilaterales. Rosa María Rubalcava, profesora de El Colegio de México y miembro de Centro Tepoztlán, moderó la reunión.

### Exposición de Jorge Eduardo Navarrete

Jorge Eduardo Navarrete se refirió a cuatro aspectos principales: i) razones que apoyaron la decisión de solicitar el ingreso de México al Consejo de Seguridad por parte del nuevo gobierno; ii) razones que se esgrimieron en el pasado para mantener a México alejado de la membresía en dicho órgano; iii) razones que se adujeron recientemente para modificar la posición tradicionalmente sostenida; y iv) rasgos distintivos de la campaña que permitió a México regresar al Consejo.

En lo tocante al primero de estos aspectos, desde octubre del año 2000 el denominado equipo de transición del nuevo gobierno había decidido aprobar y promover la propuesta que les había presentado Jorge Castañeda –quien posteriormente sería nombrado secretario de Relaciones Exteriores– para que México formara parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante Consejo). La decisión se apoyó en varias consideraciones de las cuales las más importantes fueron que la participación en el Consejo sería al mismo tiempo una indicación de que en el futuro la política exterior de México sería más activa que en el pasado reciente; además, que el ingreso al Consejo se vería facilitado por el hecho que se habían dado ya claras muestras de ser México un país democrático. Adicionalmente, se juzgó que el ingreso contribuiría a aumentar la presencia y el prestigio internacionales de México. También fue el reflejo de una decisión de voluntad política de lograr diferenciarse con respecto a los gobiernos anteriores.

La racionalización ulterior del proceso de ingreso al Consejo se produjo a la par del inicio de las negociaciones, a través de los contactos establecidos por el propio grupo de transición. De esta manera, cuando la decisión formal de que México buscaría formar parte del Consejo fue anunciada el 1 de diciembre de 2000, ya se conocía que la propuesta era viable por más que faltara aún llevar a resultado positivo otras negociaciones delicadas.

¿Por qué se mantuvo México alejado tantos años del Consejo? A juicio de Navarrete las principales razones fueron las siguientes:

1. México ha sostenido en distintos foros la igualdad jurídica de los Estados y juzgaba que este principio era contravenido por las normas y estructura del propio Consejo; se trataba, pues, de un órgano no suficientemente democrático. Esta posición se mantuvo también en otras instancias similares como en los tribunales creados al amparo y en el seno de las Naciones Unidas. En 2001, sin embargo, México decidió participar en la elección de jueces y magistrados.
2. Se consideraba, asimismo, que el Consejo había tenido una efectividad limitada en el accionar de la diplomacia internacional. Resultaba obvio que sus dos grandes objetivos, lograr la prevalencia de la paz y la eliminación de los conflictos entre los países, distaban muchísimo de haberse alcanzado.
3. Aparte de ellas había, naturalmente, otras consideraciones de carácter más pragmático. Por ejemplo, se consideraba que la participación en el Consejo no contribuía a alcanzar los objetivos de interés nacional. Al contrario, el asumir posiciones significativamente en contra de otros países podría resultar en costos importantes. El caso más conspicuo era el de Estados Unidos, la relación bilateral más importante para México; al país se le imponía a través de su participación como miembro del Consejo la nada halagadora opción de apoyar decisiones que concordaran con los principios de la política exterior de México pero que estuvieran en contra de la posición de Estados Unidos, o bien, en aras del mejoramiento de la relación bilateral con ese país, pudiera votarse a favor de sus posiciones aunque esto significase una contradicción con los principios propios de política exterior. Esta última posición sería vista por muchos en México como una de sumisión a Estados Unidos.

4. Otras objeciones, que se escuchaban, y que a veces eran improcedentes, consistían en afirmar que la participación de México como miembro de pleno derecho en el Consejo podría significar que el país tendría que participar en las acciones de carácter militar que determinase ese órgano o que, para evitar la disyuntiva recién mencionada, México tendría que apoyar, en todos los casos, resoluciones de consenso; sin embargo, tales obligaciones no existían.

Frente a estas razones se presentaron otras argumentando en contra de la posición tradicional, otorgando así mayor aceptación al cambio significativo anunciado el 1 de diciembre. Así, aunque se aceptó que el Consejo no es un órgano democrático, dados los cinco puestos permanentes con derecho a veto, el que México no participase en él no afectaría de manera alguna su operatividad y funcionamiento; por el contrario, su participación podría contribuir a hacer más transparentes las decisiones del Consejo. Por otra parte, tampoco el mantener a México fuera del Consejo afectaría los propósitos de alcanzar la paz y evitar los conflictos entre las naciones.

También cabía aducir consideraciones de tipo pragmático. Una de ellas es que México, como octavo exportador y onceava economía a nivel mundial es un participante activo del proceso de globalización, lo que supone que debe hacer lo necesario para promover sus intereses en los foros internacionales. Además, la vecindad con Estados Unidos, la relación bilateral más importante para México da lugar a que con cierta frecuencia puedan presentarse posiciones de interés común. Tampoco parecía correcto suponer que la participación de México en el Consejo conduciría inevitablemente a situaciones de tipo contencioso con Estados Unidos. Desde luego, nada hacía razonable suponer que las diferencias en las posiciones de los dos países serían la regla general y no la excepción.

En otro orden de ideas y dentro de un tenor más positivo, habida cuenta del papel activo que México desempeña en la mayor parte de los foros y órganos de las Naciones Unidas, resultaba extraño que se autoexcluyera de participar en algunos de dichos órganos, siendo el caso más conspicuo el del Consejo de Seguridad. Además, los momentos actuales parecían ser especialmente significativos, dada la serie de áreas en las cuales se está creando una nueva normatividad internacional, como son el medio ambiente, los derechos humanos y aun el terrorismo, en las cuales el Consejo ciertamente juega un papel y donde parece preferible una participación activa de México que su aislamiento. Queda, por último, la contribución real que México pueda hacer tanto a favor de la mayor democratización del Consejo como de la mayor transparencia en sus decisiones.

En lo que concierne a los rasgos más distintivos de la campaña que permitió a México ingresar al Consejo existen al menos tres que ameritan destacarse. El primero es que México no ofreció nada concreto a cambio del apoyo de otros países a su candidatura de ingreso al Consejo. Su único ofrecimiento fue que su actuación en ese órgano se basaría en la Carta de las Naciones Unidas y en los principios de la política exterior mexicana. El segundo es que, en momento alguno se presentó una argumentación en contra de la candidatura del otro país contendiente (República Dominicana). Debe tenerse en cuenta asimismo que en el Consejo, a diferencia de lo que ocurre en otras instancias, los países no representan regiones. Tercero, se logró establecer un compromiso importante entre el gobierno mexicano y el servicio exterior en aras de esa candidatura.

Durante el 2001 se desarrollaron, por la vía diplomática, gestiones de apoyo frente a otras candidaturas como las de República Dominicana, Guyana y Venezuela. Al fin se llegó a la votación final del 8 de octubre de 2001, en la cual, de 178 países, México había logrado comprometer a un total de 128; mas como ocurre con frecuencia en las Naciones Unidas, los votos reales a favor en la primera votación fueron sólo 116 y hubo necesidad de proceder a una segunda votación. En ella México alcanzó 138 (es decir, algo más de las dos terceras partes requeridas) y con ello se convirtió en miembro de pleno derecho del Consejo de Seguridad.

Cabe recordar, que si bien, México había sido ya miembro del Consejo de Seguridad, en 1947-1948 y en 1980-1981, otros países latinoamericanos, como Argentina y Brasil, lo han sido con mayor frecuencia.

#### Comentario de Eugenio Anguiano

Eugenio Anguiano comenzó por un enfoque de carácter histórico-político. Hizo primero referencia al hecho de que la Carta de las Naciones Unidas se había escrito, básicamente, en la reunión de Dumbarton Oaks (en la ciudad de Washington) y no en San Francisco. El proyecto de Dumbarton Oaks estuvo signado por Estados Unidos, Inglaterra y Rusia a los cuales se agregaron China y Francia. En la Conferencia de San Francisco, en 1945, la Carta, con enmiendas y adiciones, fue firmada por un total de 51 países, entre ellos 19 países latinoamericanos.

Desde entonces una preocupación dominante fue el evitar que Naciones Unidas cayese en la irrelevancia y en la inoperancia en que había caído su antecesora inmediata, la Sociedad de las Naciones. En función de esa preocupación, el Consejo de Seguridad pasó de ser un órgano subsidiario a uno sustantivo, que haría las veces de un órgano supranacional. En la Asamblea General se mantuvo un principio democrático (cada país un voto) en tanto que en el Consejo de Seguridad lo importante era facilitar el cumplimiento de sus objetivos con normas y procedimientos relativamente rígidos (voto, miembros permanentes, elección de miembros no permanentes, etc.). El Consejo se convirtió así en un órgano de carácter esencialmente pragmático. El voto con derecho a veto de las cinco potencias fue un triunfo de la realpolitik, que se había decidido en la conferencia de Yalta.

En las actividades del Consejo se pueden señalar varias fechas que parecen clave:

1950. La guerra fría se había iniciado en junio; pocos meses después se inició la guerra de Corea. La resolución del Consejo de Seguridad (posible gracias a que por su ausencia la URSS no pudo vetarla) fue llevada al pleno de la Asamblea General y de allí se derivó la resolución Unión Pro Paz, autorizando la utilización de efectivos militares bajo la bandera de la onu.

1956. El Consejo produjo una resolución condenando la intervención soviética en Hungría, que fue vetada por la URSS. A pesar de ello se elevó a consideración de la asamblea general, que la aprobó. (En 1956 la batalla por el Canal de Suez, en que intervinieron Francia y el Reino Unido, fue asunto que no se trató en el Consejo de Seguridad.)

1990. El Consejo aprobó una resolución condenando la invasión de Kuwait por Irak, que fue a su vez ratificada por la asamblea general y condujo, una vez más, a la creación de una fuerza militar bajo la égida de las Naciones Unidas, comandada por Estados Unidos. Esto mismo se repitió en 1999 en Kosovo y Serbia, con la intervención de la otan.

A partir de 1991, las resoluciones del Consejo comenzaron a tomar mayor significación gracias a que se produjo menor número de vetos.

Ya desde 1945, México mostró una actitud "internacional" o "intervencionista" al no aprobar en la asamblea general el ingreso de España a las Naciones Unidas. Por lo que toca a la participación de México en el Consejo de Seguridad, ésta ocurrió en dos ocasiones; México no entró en 1945 (fue Brasil) y hubo de esperar hasta 1947 (con Luis Padilla Nervo como representante) y, posteriormente, y por accidente, hasta 1980 (con Porfirio Muñoz Ledo como representante), cuando Colombia y Cuba habían empatado después de 154 votaciones en la asamblea general. La ausencia de México en el Consejo, y por tanto de los temas de seguridad internacional de las Naciones Unidas entre 1947 y el año 2000, hizo que México orientara sus acciones hacia el foro de la Organización de los Estados Americanos. Su gestión diplomática más importante en este organismo se refirió al caso de Cuba donde, al mismo tiempo que apoyó una resolución promovida por Estados Unidos (tras la amenaza de emplazamientos nucleares en Cuba en 1962) en la que se declaró que los sistemas de gobierno comunistas son incompatibles con los sistemas de gobierno vigentes en el ámbito interamericano, México logró también que se aprobara una resolución en que se asentó que la resolución anterior no obligaba al rompimiento de relaciones bilaterales y que éstas quedaban determinadas en forma soberana.

Eugenio Anguiano finalizó su comentario con dos observaciones: a) que con todo y los problemas que se plantean en el Consejo de Seguridad, este es el órgano más eficaz de las Naciones Unidas, y b) que frente a la evolución del derecho internacional y el surgimiento de nuevos temas internacionales, entre ellos, la lucha por la paz y la seguridad y la cooperación para el desarrollo, México se había venido quedando rezagado y marginado; se requería que desempeñara un papel más acorde con su significación en el ámbito político y económico internacional.

#### Comentario de Manuel Tello

Manuel Tello manifestó que, en su opinión, el ingreso de México al Consejo de Seguridad constituye un grave error; que lo había sido en 1947-48 y en 1980-81 y también ahora, en 2002-03, como lo era la premisa de la que se partió. Todo gobierno se fija objetivos a alcanzar en dos grandes ámbitos: la política interior y la exterior. Sobre esta base cabría cuestionar si la participación de México en el Consejo ayuda o no al cumplimiento de tales objetivos; la respuesta es que no ayuda.

Así, en 1947-48 el apoyo a la autodeterminación de los países causó problemas con Francia y el Reino Unido. ¿Qué beneficios obtuvo México? Ninguno.

En 1980-82, Porfirio Muñoz Ledo vio que había una buena oportunidad para regresar al Consejo. El secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, padre, y el presidente José López Portillo estuvieron de acuerdo en proponer la candidatura de México, sin que

estuviera Manuel Tello de acuerdo. En ese periodo surgió un conflicto importante, que fue la invasión de Afganistán por la URSS, y al oponerse México en el Consejo, se produjo un debilitamiento importante de los lazos con este último país. México y Filipinas llevaron el caso a la Asamblea General. ¿Qué beneficios concretos obtuvo México de esa experiencia? Otra vez, ninguno.

En 2000, Manuel Tello se entrevistó, sin resultado, con el presidente electo Vicente Fox y le reiteró su oposición a la participación de México en el Consejo de Seguridad en vista de que los beneficios en el mejor de los casos serían dudosos. A su entender, el activismo en la política exterior no depende de la participación en el Consejo; de manera similar, el prestigio no se alcanza mediante la participación en el Consejo, sino con el apoyo y cumplimiento de los principios establecidos de política exterior.

Además, los temas que, en general, se tratan en el Consejo no inciden directamente en los intereses de México. Cuando sí ocurre esto, se le ha invitado a coordinar o presidir grupos, como ocurrió con los casos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Conforme al artículo 31 de la Carta de las Naciones Unidas, todo país tiene derecho a participar sin ser miembro del Consejo. A mayor ilustración, en estos momentos el Consejo se halla involucrado en quince operaciones de mantenimiento de la paz; en catorce de éstas México no mantuvo ninguna posición sobre el asunto materia de la operación. En la práctica, los objetivos de política exterior en el pasado se alcanzaron sin necesidad de pertenecer al Consejo. La situación actual es particularmente delicada. Después de 1989, tras el fin de la guerra fría, la desaparición de la Unión Soviética y la reunificación de Alemania, quedó Estados Unidos como única potencia hegemónica; en consecuencia, el veto prácticamente no existe y el consenso se integra, con más o menos variantes, a base de propuestas de Estados Unidos. Así, en relación con la participación de México en el Consejo, parecen abrirse dos opciones igualmente insatisfactorias: la primera, oponerse a Estados Unidos y provocar enfrentamientos, lo cual sería insensato, y la segunda, someterse dócilmente a las iniciativas norteamericanas, lo cual genera problemas internos.

Para finalizar, Tello mencionó que conforme a los análisis de los medios de comunicación, pareciera que los principales objetivos de política exterior del actual gobierno son los siguientes: a) solución a la situación migratoria de los mexicanos en el exterior; b) asegurar el cumplimiento –en particular por parte de Estados Unidos— de los compromisos asumidos por las partes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; c) intensificar el combate al crimen organizado; d) intensificar el combate al tráfico de drogas; e) fortalecer las relaciones con la Unión Europea; f) coadyuvar a impulsar la democracia en otros países, y g) procurar el respeto a los derechos humanos. Cabe subrayar que, independientemente del acuerdo o no que se pueda tener respecto a estos temas, así como de la importancia asignada y los avances logrados en cada uno de ellos, están ausentes de la agenda de discusión en el Consejo de Seguridad.

#### El debate

Durante el debate general, surgieron argumentos adicionales de apoyo al ingreso de México al Consejo de Seguridad. El más significativo fue el de que, en estos momentos, la dimensión económica, demográfica e internacional de México no le permite continuar sustrayéndose a su responsabilidad con la comunidad internacional, responsabilidad que

debe compartir con otros países democráticos a fin de desempeñar un papel más importante en esta comunidad. Coincidieron varios participantes en que el tema tiene una proyección que va más allá de una decisión casuística y oportunista, pues se relaciona con el proyecto mexicano de nación a largo plazo, y al logro de objetivos más amplios de crecimiento, equidad y sustentabilidad como parte de la comunidad internacional. A este respecto, para empezar, ¿qué representa la política exterior actual?

También se señaló que habría necesidad de evaluar costos y beneficios. Una participación sobria y justa en el Consejo tendría un efecto benéfico en el prestigio de México en los foros internacionales en tiempos en que se tratan múltiples temas nuevos, como son los del orden jurídico internacional, el medio ambiente y la cooperación para el desarrollo, para mencionar algunos de los más importantes. Además, siendo uno de los propósitos de México el contribuir a la transparencia en las acciones del Consejo, se verá obligado en múltiples instancias a mantener la misma transparencia interna.

Uno de los participantes anotó que el que México se hubiese vuelto más receptivo a las expresiones de opinión internacional ha facilitado considerablemente la acción de la sociedad civil. Consideró asimismo que el nuevo prestigio internacional y la mayor autoridad moral habían contribuido a ampliar las redes de comunicación con la comunidad mexicana en el exterior.

Aunque en general los participantes en el debate favorecieron la participación de México en el Consejo, se expresaron por otro lado argumentos en contra de ella; por ejemplo, se está prohijando una tendencia a incluir asuntos de derechos humanos en el Consejo, lo que pudiera tener efectos negativos para la política exterior mexicana a la luz de la presencia de los cinco miembros permanentes. Se señaló también que para lograr la aceptación de México como miembro del Consejo se había requerido un gran esfuerzo y que éste podría haber sido mejor invertido en otras áreas, incluso dentro de las propias Naciones Unidas, como en el ecosoc.

Varios participantes se quejaron de que la decisión de postular la candidatura de México al Consejo de Seguridad no hubiese sido motivo de consulta más amplia entre la comunidad política y académica. Sin embargo, como señaló otro participante, esta consulta tampoco se hacía cuando la decisión era en contra de la participación de México en el Consejo.

A juicio de varios, la gama de posibilidades para México en el Consejo puede en realidad ser muy amplia. Plantear que México sólo tiene dos opciones –la de coincidir siempre con Estados Unidos o estar en contra– constituye una simplificación poco realista. Son muy variados los asuntos tratados. Se señaló que en algunos puede prevalecer el punto de vista de Rusia o de los países africanos. Por otro lado, México por sí solo tendría muchas limitaciones para actuar aisladamente, ajeno a la necesidad de obtener o participar en consensos.

Otro aspecto objeto de algunos comentarios fue el que México, por su larga ausencia, pudiera enfocarse a impulsar mejores procedimientos en el Consejo, mayor transparencia. En suma, la política de México en el Consejo de Seguridad tendría que ser un reflejo de consensos internos que no se han formado todavía, sobre todo porque la legislatura y los medios están actuando en forma muy crítica. El efecto del ingreso estaría por ahora en la

imagen de un México comprometido a las mejores causas internacionales, que tendría que respaldarse con políticas nacionales congruentes. Por ahora, el gobierno va adelante sin consulta. En los hechos, la política exterior de México se centra en las relaciones con Estados Unidos y Canadá –la que tiene expresión favorable en las encuestas–, pero en el mundo interdependiente de hoy sería muy difícil aislarse de problemas y conflictos que surgen en otras latitudes, y del problema general de la seguridad internacional.

#### Comentarios finales

Como muestran nítidamente las secciones precedentes, las razones que explican el rechazo a la participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se apoyan en una evaluación de las experiencias pasadas –que algunos juzgan que arrojaron mayores costos que beneficios– y una consideración según la cual el voto de México en dicho Consejo, acorde con los principios de la política exterior mexicana podría afectar negativamente sus relaciones bilaterales con otros países, y en especial con Estados Unidos; por otro lado, los argumentos que apoyan la decisión se basan en la dimensión del país en el orden económico y social y en sus recién ganadas credenciales democráticas que le permiten –y le obligan– a desempeñar un papel en la comunidad internacional. Conforme a esta última visión, las experiencias pasadas no fueron tan negativas ni tampoco los votos en el Consejo tienen el impacto que se pretende sobre las relaciones bilaterales. En todo caso, esta nueva experiencia de México de participación en el Consejo cuando llegue a su término, deberá ser cuidadosa y objetivamente evaluada. Sin duda se trata de una experiencia que será útil a la política exterior mexicana para definir el papel que desempeñará en los foros (multilaterales internacionales