

Introducción

México en el Consejo de Seguridad de la ONU, 2021-2022: antecedentes y programa de trabajo

*Juan Ramón de la Fuente
y Enrique Ochoa Martínez*

La primera vez que México fungió como miembro electo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue en 1946, apenas establecido el organismo. Transcurrieron 34 años hasta nuestra siguiente participación en 1980-1981 y 21 años para la subsecuente en 2002-2003. A partir de entonces, nuestras participaciones en el Consejo fueron menos espaciadas, en 2009-2010 y en 2021-2022.

Los saldos favorables para nuestro país, sobre todo a partir de las últimas experiencias en el Consejo de Seguridad, dejaron atrás la tesis de que no convenía que México fuera miembro de dicho órgano para no poner en riesgo o tensar las relaciones bilaterales con algunos de sus miembros permanentes (P5).¹ Por su prestigio, su experiencia diplomática y su liderazgo regional e internacional, la conveniencia de que México participe en el órgano encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales debe quedar claramente establecida. De hecho, la participación de México de manera regular y frecuente en el Consejo de Seguridad debe ser una política del Estado mexicano.

El proceso de nuestra más reciente participación en el Consejo de Seguridad (2021-2022) inició en 2011. Después de terminar nuestro cuarto mandato, se registró la candidatura de México ante el grupo regional

¹ China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia.

de América Latina y el Caribe (Grulac), y en junio de 2019, con miras al inicio de la campaña correspondiente, se solicitó formalmente y se obtuvo el apoyo unánime por parte del Grulac.

A partir de ese momento, se estructuraron en paralelo la campaña para obtener apoyos de otras regiones y la preparación de temas y selección de candidatos para reforzar al equipo de la Misión Permanente de México en Nueva York. La identificación de los temas prioritarios se hizo con base en nuestras experiencias previas y de conformidad con nuestros principios constitucionales de política exterior: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción del uso o la amenaza del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la promoción y protección de los derechos humanos y la lucha por la paz y seguridad internacionales.

Durante la campaña para la elección por parte de la Asamblea General, México se comprometió a defender el derecho internacional, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Se definió como eje central de su actuación una tesis humanista: velar por el respeto a la dignidad humana y la protección de los civiles en los conflictos armados, con énfasis en la prevención y con un enfoque transversal de género. También se sostuvo la necesidad de mejorar los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad y la coordinación entre los principales órganos de las Naciones Unidas.

Para promover la campaña, se identificó como lema la célebre frase del presidente Benito Juárez, “Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”, y la identidad gráfica se inspiró en el mural del pintor Rufino Tamayo *Fraternidad*, que se encuentra en la entrada de visitantes del edificio de la ONU en Nueva York.

Después de una campaña muy modesta en su costo (se financió con el presupuesto ordinario de la Misión y algunos donativos en especie), pero exitosa en sus efectos, el 17 de junio de 2020, México fue elegido por la Asamblea General con 187 votos. Cabe destacar que de los cinco países que fueron elegidos en esa ocasión (India, Irlanda, Kenya, Noruega), México fue el país que más votos obtuvo, superando también su propio máximo histórico. Concluida la elección, se fueron incorporando los nuevos integrantes del equipo, algunos en sustitución de quienes pasaron a ocupar

nuevas responsabilidades en tanto que otros lo hicieron para asumir temas y funciones específicas que no estaban cubiertas con anterioridad.

En octubre de 2020, México inició su periodo de observador del Consejo de Seguridad. A partir de entonces la delegación mexicana pudo presenciar además de los debates públicos las sesiones a puerta cerrada. También se inició la negociación para asumir tareas y responsabilidades dentro del Consejo. Ahí empezó a hacerse evidente que algunos de los métodos de trabajo del Consejo son totalmente discrecionales y que los P5 mantienen un celoso control de la distribución de funciones en los organismos subsidiarios. A pesar de haber llegado a un acuerdo en dicha distribución entre los cinco nuevos electos (E5), ésta fue rechazada por los P5 hasta prácticamente iniciado el año 2021.

Ésa fue la primera negociación exitosa de México. Desde un principio se planteó el interés por presidir el Comité 1540 (no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas), el de Niños en Conflictos Armados (CAAC, por sus siglas en inglés), el Comité de Sanciones de Malí, el Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad, y fungir como punto focal o de enlace con la Corte Penal Internacional. Había razones para todo ello, incluidas experiencias previas o de otra índole, como el hecho de asumir una política exterior feminista. Salvo el CAAC, que finalmente presidió Noruega, las demás quedaron formalmente asignadas a nuestro país.

En enero de 2021, México, India, Irlanda, Kenya y Noruega iniciaron su mandato, sumándose a Estonia, Níger, San Vicente y las Granadinas, Túnez y Viet Nam como miembros electos (E10). Al concluir estos últimos su mandato, en 2022 se incorporaron Albania, Brasil, Emiratos Árabes Unidos, Gabón y Ghana. Como es evidente la composición del Consejo tiene consecuencias directas sobre la dinámica de sus discusiones y su trabajo. Por ejemplo, las prioridades de India y Kenya se centraron en conflictos que les afectan de manera directa tales como Afganistán y Somalia, respectivamente, así como en asuntos relacionados con el terrorismo. Por otro lado, Irlanda y Noruega fueron particularmente reactivos al conflicto en Ucrania, siguiendo las directrices de la Unión Europea o de la OTAN, y favorecieron la agenda de protección de civiles y los temas de género.

La pandemia de covid-19 impactó significativamente la dinámica de los trabajos. Desde el inicio de ésta en marzo de 2020 y prácticamente hasta mayo de 2021, gran parte de las sesiones tuvieron que llevarse a cabo

de manera virtual, lo cual permitió que el Consejo no dejara de sesionar. También facilitó la participación de jefes de Estado y de Gobierno, así como de ministros en algunos debates, ya que no era necesario, ni factible, viajar a Nueva York. No obstante, se afectaron diversos procesos de toma de decisiones. Las votaciones de las resoluciones en lugar de ser a mano alzada se realizaron a través de notas escritas. Ante la oposición de Rusia de que las reuniones virtuales se consideraran reuniones formales, no fue posible realizar votos de procedimiento, lo cual afectó la dinámica de trabajo. Tampoco los viajes que tradicionalmente realiza el Consejo de Seguridad a algunos de los países que se encuentran en su agenda se pudieron llevar a cabo.

La guerra en Ucrania fue, sin duda, la situación que mayor impacto y visibilidad tuvo, polarizando aún más a un Consejo que de antemano se encontraba dividido. Antes de la invasión, en febrero de 2022, el tema sobre la situación en Ucrania se limitaba a una “nota al pie de página” del programa de trabajo y las discusiones se centraban en torno a la implementación de los acuerdos de Minsk. Una vez que inició la guerra y hasta la conclusión de nuestro mandato, el Consejo se reunió en 37 ocasiones para abordar esta situación. En lo general, estas sesiones fueron utilizadas para posicionarse sobre el conflicto, pero no para intentar buscar una solución. Además de haber condenado la invasión a Ucrania, México presentó, por conducto del secretario de Relaciones Exteriores Marcelo Ebrard, la iniciativa de mediación propuesta por el presidente López Obrador. De igual manera, nuestro país redactó junto con Francia la resolución de ayuda humanitaria a la población civil, que tuvo que enviarse para su adopción la Asamblea General en marzo de 2022 ante la amenaza de veto por parte de Rusia y, junto con Noruega, promovió un texto para apoyar los buenos oficios del secretario general. Este documento fue aprobado por el Consejo de Seguridad en mayo de 2022 como declaración de la presidencia y fue, hasta diciembre de 2022, el único pronunciamiento del Consejo sobre esta grave crisis.

Otros importantes acontecimientos que marcaron nuestro periodo en el Consejo fueron la toma de Kabul por parte de los talibanes, así como las rupturas del orden constitucional tanto en algunos países de África como en Myanmar y un incremento en el número de lanzamientos

de misiles balísticos e intercontinentales por parte de la República Popular Democrática de Corea (RPDC).

Después de nuestra participación en el Consejo de Seguridad en 2009-2010, se incorporaron a la agenda del Consejo temas derivados de la Primavera árabe tales como Libia, Siria y Yemen, así como otros relacionados con el deterioro de las situaciones humanitarias y de seguridad en Malí, República Centroafricana y Sudán del Sur. Continúan vigentes en la agenda algunos conflictos no resueltos en muchos años como son los del Medio Oriente, el Sahara Occidental, Chipre, República Democrática de Congo, Somalia o los programas nucleares de la RPDC e Irán, entre otros.

México asumió la responsabilidad de posicionarse sobre todos los temas que se encontraban en la agenda del Consejo, lo que implicó que nuestro país se pronunciara de manera pública y privada en más de 440 ocasiones, y participara en la negociación de proyectos de resolución, declaraciones de la presidencia y comunicados de prensa. Durante 2021 y 2022 se aprobaron 111 resoluciones, 31 declaraciones de la presidencia y 128 comunicados de prensa.

El trabajo al frente de los órganos subsidiarios también fue intenso. El Comité 1540 fue establecido en 2004 por una resolución cuyo objetivo es impedir que actores no estatales, incluidos grupos terroristas, puedan tener acceso a armas de destrucción en masa, es decir, armas nucleares, químicas o biológicas. Se trata pues de un tema de gran relevancia para un país con gran tradición diplomática en materia de desarme y no proliferación. México también fungió como presidente de ese Comité en 2010. En esta ocasión, además, tocó conducir el llamado “examen amplio”, durante el cual todos los Estados miembros de la ONU tienen la oportunidad de manifestarse sobre los temas relacionados con la aplicación de la resolución correspondiente y sirven de base para definir el trabajo futuro del Comité. Este tipo de reuniones muy concurridas tienen lugar cada cinco años. Tanto el examen como la resolución que permitió renovar al Comité por otros 10 años fueron ejercicios exitosos.

El Comité de sanciones sobre Malí también tuvo su grado de dificultad. En 2020 y 2021 Malí registró dos golpes de Estado. Su ubicación como parte del Sahel complicó aún más el panorama, pues es una región se ha visto afectada por el avance del terrorismo, la violencia intercomunitaria, el cambio climático acelerado y una grave crisis humanitaria. El Comité

se encarga de monitorear el cumplimiento de las sanciones contra individuos cuyas acciones han representado una amenaza a la paz, la seguridad y la estabilidad de Malí.

En consonancia con su política exterior feminista, México asumió junto con Irlanda la responsabilidad de copresidir el Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad. El objetivo del grupo es avanzar esta agenda en todos los temas que aborda el Consejo de Seguridad. Las acciones desplegadas incidieron en regiones donde la situación de las mujeres es muy precaria, señaladamente Afganistán.

La autoridad de México en la promoción y el respeto del derecho internacional y de la rendición de cuentas, los Estados parte del Estatuto de Roma miembros del Consejo de Seguridad le confiaron la responsabilidad de fungir como su punto focal en los temas relacionados con la Corte Penal Internacional. La Corte está llamada a jugar un papel fundamental ante la comisión de posibles crímenes de guerra en Ucrania.

Una de las mayores responsabilidades asumidas fue la presidencia del Consejo de Seguridad en noviembre de 2021. Durante ese mes, además de desahogar los temas mandatados en la agenda, México organizó tres debates insignia. El primero se centró en la corrupción, la desigualdad y la exclusión social como temas subyacentes de muchos conflictos armados. El debate fue encabezado por el presidente López Obrador. Fue ésta la primera ocasión en la que un jefe del Estado mexicano presidió el máximo órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales. El segundo debate versó sobre la diplomacia preventiva y el trabajo de los órganos principales de las Naciones Unidas. El tercero, fue presidido por el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, y abordó un tema fundamental para México: el tráfico y el desvío de armas. Como resultado de los dos primeros debates se adoptaron dos declaraciones de la presidencia. En lo que respecta al tercero, después largas negociaciones, se adoptó una resolución que fortalece las medidas contra el tráfico y el desvío de armas.

Otro aspecto fundamental que robusteció la presencia de México en el Consejo de Seguridad fue que logró convertirse en corredor de las resoluciones sobre los temas latinoamericanos que se encuentran en la agenda de dicho órgano, es decir, Colombia (junto con Reino Unido) y Haití (junto con Estados Unidos), así como sobre el régimen de sanciones de Malí

(junto con Francia). Lo anterior, no fue un logro menor, ya que la práctica es que los miembros permanentes, particularmente los llamados P3, son los que ejercen esta función y no son proclives a compartir dicha tarea con los miembros electos.

Ser redactor de resoluciones implica, en cierta forma, tener la última palabra sobre los proyectos que se someten al Consejo de Seguridad. Es por ello que este tema es constantemente objeto de debate en el marco de las discusiones de la Asamblea General sobre la reforma del Consejo de Seguridad, y desde luego, dentro del propio Consejo. Es claro que al interior del Consejo no hay una distribución equitativa de las responsabilidades.

Antes de concluir su mandato, México presentó otro proyecto de resolución sobre un tema novedoso para el Consejo de Seguridad, la salud mental del personal desplegado en operaciones de paz. Después de tensas negociaciones, este órgano, por primera vez, reconoció de manera unánime la necesidad de otorgar mayor atención a la salud mental del personal de paz previo, durante y después de su despliegue.

Con la adopción de esta última resolución, México se consolidó como el miembro electo que más resoluciones presentó durante el bienio 2021-2022, ya sea como autor o coautor de los textos adoptados. En diciembre de 2022, habiendo cumplido con los compromisos contraídos, concluyó nuestra participación en el órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales. Las posiciones equilibradas de México, basadas en sus principios de política exterior, le permitieron tener una interlocución seria y respetuosa con los P5, a la vez que nos acercaron a muchos otros países.

Esta participación evidenció, de nueva cuenta, la conveniencia de ser actor y no sólo observador de las decisiones multilaterales para prevenir o poner fin a los conflictos internacionales. También quedó clara la necesidad de una reforma del Consejo que le permita cumplir cabalmente con su mandato.

Desde la creación de las Naciones Unidas, México se opuso a que en la Carta quedara reflejado el llamado “derecho de veto”. Los miembros permanentes han ejercido esta prerrogativa para bloquear las decisiones que o no convienen a sus intereses o a los de sus más cercanos aliados. Durante los dos años de nuestra membresía se registraron cinco vetos, dos sobre la guerra en Ucrania, uno sobre los lanzamientos de misiles de la RPDC, otro sobre la situación humanitaria en Siria y uno más sobre los efectos

de cambio climático. Todos estos casos muestran que el veto o la amenaza de ejercerlo es causa principal de que el Consejo no pueda reaccionar ante situaciones que ponen el riesgo la paz y la seguridad internacionales. Lo anterior, se traduce, además, en la prolongación de conflictos armados y otras situaciones que aumentan el sufrimiento humano. La parálisis del Consejo ante la guerra en Ucrania es el más reciente ejemplo. Es por ello que México debe promover más activamente una reforma integral del Consejo de Seguridad, que incremente su eficacia, lo haga más representativo y democrático, y que asegure una adecuada rendición de cuentas frente al conjunto de los Estados miembros de la ONU.