

El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Porfirio Thierry Muñoz Ledo

El Consejo de Seguridad

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue concebida originalmente por la Unión Soviética, Reino Unido y Estados Unidos, con alguna contribución de China, en la Conferencia de Dumbarton Oaks, en agosto y septiembre de 1944. El propósito fue crear una organización que sirviera de mecanismo multilateral de seguridad encargado de preservar la paz internacional al término de la segunda guerra mundial. Las propuestas emanadas de la Conferencia, junto con los acuerdos de Yalta alcanzados entre Joseph Stalin, Winston Churchill y Franklin D. Roosevelt, en febrero de 1945, sentaron las bases de las negociaciones en la Conferencia de San Francisco, celebrada entre abril y junio de 1945.¹

La Conferencia de San Francisco dio por resultado la adopción de la Carta de las Naciones Unidas el 26 de junio de 1945, que establece la Organización de las Naciones Unidas, y del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. México participó activamente en los trabajos de la Conferencia y suscribió la

¹ Max Sorensen, *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 105-107.

Carta, convirtiéndose así en uno de los miembros originarios de la Organización.

Los fundadores de la Organización concedieron la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSONU).² Las facultades otorgadas a ese órgano principal para el desempeño de su mandato van, desde la capacidad de investigar toda controversia o situación susceptible de conducir a una fricción internacional o dar origen a un conflicto (artículo 34 de la Carta), hasta la de determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y de decidir las medidas necesarias, incluyendo el uso de la fuerza, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (artículo 39 de la Carta).

Asimismo, el Consejo de Seguridad puede ejercer las funciones de administración fiduciaria de la Organización en zonas estratégicas (artículo 83 de la Carta), así como establecer un sistema de regulación de los armamentos (artículo 26 de la Carta).

Para fortalecer la acción de la ONU en cuestiones de paz y seguridad, se decidió abandonar el principio de la unanimidad de la Sociedad de las Naciones en el proceso de adopción de decisiones, y sustituirlo por la salvaguarda del veto concedido a los cinco miembros permanentes del Consejo: la República Popular de China, la República Francesa, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (ahora Federación de Rusia),³ el Reino

² Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad (CSONU) para el desempeño de sus funciones quedan definidos en los capítulos VI, VII, VIII Y XII.

³ La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas fue miembro fundador de las Naciones Unidas. En carta fechada el 24 de diciembre de 1991, el presidente de la Federación de Rusia, con el apoyo de los 11 países miembros de la Comunidad de Estados Independientes, ocupaba el lugar de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad y en todos los demás órganos de la Organización.

Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América.

La existencia del derecho de veto fue entonces, como lo es ahora, una cuestión de gran sensibilidad en la comunidad de naciones. Sin embargo, incluso antes de la Conferencia de San Francisco era claro que, si se pretendía que las grandes potencias formaran parte de la Organización, la prerrogativa del veto sería incluida en la Carta. La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en febrero y marzo de 1948, se limitó a recomendar a los participantes en la de San Francisco la “conveniencia de dar adecuada representación a la América Latina en el Consejo de Seguridad”, sin cuestionar mayormente la existencia del veto y el concepto de la permanencia indefinida en el mismo de cinco Estados miembros.

A fin de asegurar una acción rápida y eficaz de la ONU, los Estados miembros de la misma reconocieron que el Consejo de Seguridad actuaría en nombre de ellos al desempeñar la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (artículo 24 de la Carta). En ese sentido, el Consejo actúa no sólo en nombre de sus 15 miembros, sino en el de todos los Estados miembros de la Organización. Por otra parte, estos últimos convinieron en aceptar y cumplir las decisiones que adoptaran los miembros del Consejo de Seguridad (artículo 25 de la Carta), así como en prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por ese órgano (artículo 49 de la Carta). La aceptación de estas disposiciones, por parte de los Estados miembros de la ONU, representó un cambio fundamental respecto de la Sociedad de las Naciones.

De esta manera, los fundadores de las Naciones Unidas previeron un Consejo de Seguridad como un órgano de composición restringida, en el que los Estados miembros de la Organización depositan su confianza en cuestiones de paz y seguri-

dad y, en algunos casos, hasta de su propia supervivencia. Por ello, la legitimidad y la credibilidad del Consejo dependen, en última instancia, de que sus miembros adopten sus decisiones en estricto apego a los principios de las Naciones Unidas y del derecho internacional. Ésta es la alta responsabilidad que significa ser miembro permanente o no permanente del Consejo ante la comunidad internacional y la opinión pública mundial.

El valor de las decisiones del Consejo de Seguridad

Las decisiones del Consejo de Seguridad se pueden dividir en cuatro rubros de acuerdo con su naturaleza jurídica: las recomendaciones a las partes en una controversia; las recomendaciones a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU); las decisiones de carácter obligatorio para todos los Estados miembros, y las decisiones administrativas internas:

Recomendaciones a las partes en una controversia. El Consejo puede instar a las partes a que arreglen sus controversias por medios pacíficos, incluyendo la negociación, la investigación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales, así como otros medios pacíficos de su elección (artículo 33, párrafos 1 y 2, de la Carta). Para evitar que un conflicto se agrave, puede instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables (artículo 40 de la Carta).

El Consejo puede recomendar, en cualquier estado en que se encuentre una controversia, los procedimientos o métodos de ajuste apropiados (artículo 36, párrafo 1, de la Carta), así como los términos de arreglo que considere pertinentes (artículo 37, párrafo 2, de la Carta). También puede hacer recomendaciones, si así lo solicitan todas las partes en una controversia, a fin de llegar a un arreglo pacífico (artículo 38, de la Carta). De igual

modo, puede hacer recomendaciones que no impliquen el uso de la fuerza (artículos 39 y 41 de la Carta), o bien decidir la acción necesaria para mantener la paz y seguridad internacionales (artículos 39 y 42 de la Carta).

Recomendaciones a la Asamblea General. El Consejo puede hacer recomendaciones a la Asamblea General sobre: la admisión, suspensión y expulsión de Estados miembros (artículos 4 a 6 de la Carta); el nombramiento del secretario general de la Organización (artículo 97 de la Carta); la elección de miembros de la Corte Internacional de Justicia (artículo 4, párrafo 3, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia), las reformas al Estatuto de la Corte (artículo 69 del Estatuto), el cumplimiento de las obligaciones que imponga un fallo de la Corte (artículo 94, párrafo 2, de la Carta), y los términos sobre los cuales un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas puede ser parte del Estatuto (artículo 35, párrafo 2, del Estatuto).

Decisiones con carácter obligatorio para los Estados miembros. Bajo el principio de que el Consejo actúa en nombre de todos los Estados miembros al desempeñar sus funciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, estos últimos se encuentran obligados a cumplir sus decisiones. El Consejo puede decidir qué medidas obligatorias, que no impliquen el uso de la fuerza, han de emplearse (artículos 39 y 41 de la Carta), o qué acción es necesaria para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales (artículos 39 y 42 de la Carta).

Estas disposiciones se ven reforzadas por la obligación que tienen los Estados miembros de prestar toda clase de ayuda a la ONU en cualquier acción que ejerza de conformidad con la Carta, así como a abstenerse de prestarla a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva (artículo 2, párrafo 5, de la Carta).

Decisiones internas de organización y procedimiento. El Consejo puede adoptar decisiones de carácter interno de organización y procedimiento. Las más importantes de esta categoría son las relativas a la determinación de su propio reglamento (artículo 30 de la Carta) y al establecimiento de organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones (artículo 29 de la Carta).

La evolución del Consejo de Seguridad

Las disposiciones vigentes de la Carta sobre el Consejo de Seguridad no difieren mayormente de las adoptadas en 1945. Los artículos 23 y 27 fueron enmendados en 1965 para incrementar el número original de miembros de 11 a 15, con la modificación correspondiente de la mayoría calificada de siete a nueve votos necesarios para la adopción de decisiones. Las disposiciones relativas al ejercicio del poder de veto de los cinco miembros permanentes sobre cuestiones sustantivas se mantienen inalteradas. El artículo 109 fue enmendado en 1969, incrementando la mayoría de siete a nueve votos en el Consejo, requeridos para complementar los dos tercios en la Asamblea General necesarios para convocar una Conferencia de Revisión de la Carta.

Los cambios más radicales del Consejo se refieren, no obstante, al desarrollo de su práctica en el desempeño de sus funciones en el mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. La transformación del Consejo se aceleró al final de la guerra fría, cuando se advirtió un clima de creciente cooperación entre los miembros permanentes, dando un renovado impulso a sus actividades y un aumento de las expectativas sobre su capacidad para resolver cuestiones que no había podido atender anteriormente debido al enfrentamiento entre las dos superpotencias. La primera evidencia de la disminución de las tensiones entre Este y Oeste fue la manera en

que se discutieron las opciones para el nombramiento de un nuevo secretario general para sustituir a Javier Pérez de Cuéllar en 1986.

La revitalización del Consejo de Seguridad se puede observar en los siguientes desarrollos: su creciente activismo en asuntos de paz y seguridad internacionales; un aumento en el número de temas de su agenda; una mayor eficiencia y transparencia en sus métodos de trabajo; una proliferación de sus órganos subsidiarios; el establecimiento de operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) y de Tribunales Internacionales Ad-Hoc, así como la ampliación del concepto de seguridad internacional.

El creciente activismo del Consejo de Seguridad

La actividad del Consejo de Seguridad ha aumentado significativamente en los últimos 10 años, a partir de que sus miembros permanentes han demostrado una creciente capacidad y disposición a considerar un mayor número de conflictos que en los primeros 45 años de su historia, una vez que las animadversiones de la guerra fría fueron superadas y las amenazas de veto y los vetos mismos prácticamente desaparecieron. De esta manera, la cooperación observada dentro del Consejo ha resultado un hecho sin precedente en la historia de la Organización.

El creciente activismo se puede observar en el número de resoluciones adoptadas por este órgano en los últimos años. De enero de 1990 a diciembre de 2001, adoptó 728 resoluciones, en comparación con las 646 aprobadas de 1946 a diciembre de 1989. Entre enero de 2000 y diciembre de 2001, aprobó 102 resoluciones, de las cuales 94 fueron adoptadas por unanimidad. En 1994, aprobó el número más alto de resoluciones en un año, en comparación con la única que adoptó en 1959.

En este contexto, el ejercicio del derecho de veto ha pasado de ser un mecanismo de uso frecuente, a un vestigio del pasa-

do. Entre enero de 1990 y diciembre de 2001, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad emitieron 11 vetos, comparados con los 192 registrados entre 1946 y 1989.⁴ Este cambio en el ambiente del Consejo no sólo ha sido resultado de un mayor grado de cooperación, sino también de una creciente influencia de la comunidad internacional y, en particular, de la opinión pública mundial en evitar una inacción por parte de este órgano ante una crisis internacional.

La ampliación de la agenda

En este esquema de gran activismo y cooperación, la agenda del Consejo de Seguridad se ha ampliado considerablemente. En la actualidad, se mantienen bajo examen un inusitado número de conflictos o situaciones cuya continuidad pudiera poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Prueba de ello es que en los últimos dos años, el Consejo ha examinado cuestiones que se han presentado en 35 países o territorios. Es decir, el Consejo mantiene bajo observación actualmente la situación de seguridad en uno de cada cinco países en el mundo.⁵

⁴ De 1946 a diciembre de 2001, los miembros permanentes del CSONU emitieron un total de 243 vetos en sesiones públicas, sin incluir los llamados dobles vetos, ni los vetos en sesiones informales del Consejo, en su mayoría emitidos en relación con la admisión de un nuevo Estado o la designación de un nuevo secretario general de la Organización. La distribución de vetos ha sido de la siguiente manera: Rusia (Unión Soviética), 116; Estados Unidos, 74; Reino Unido, 30; Francia, 18, y China, cinco.

⁵ El Consejo ha considerado la situación en los siguientes países, territorios y regiones: Abjasia (Georgia), Afganistán, Angola, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Chipre, Grandes Lagos —Congo Kinshasa, Namibia, Uganda, Zambia—, Guinea, Guinea Bissau, Etiopía-Eritrea, India-Pakistán, Iraq —incluida la cuestión Iraq-Kuwait—, Islas Salomón, Kosovo, Líbano, Liberia, Libia, República Democrática del Congo, Península de Prevlaka (Croacia), Medio Oriente —incluida la cuestión de Palestina—, República Centroafricana, República Yugoslava de Macedonia, Rwanda, Sahara Occidental, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor Oriental y Zimbabwe.

Durante 2001, se inscribieron en la agenda del Consejo de Seguridad 225 temas, cifra con la cual alcanzó el número más alto en toda su historia.⁶ Ello requirió que el secretario general preparara 79 informes al Consejo entre junio de 2000 y julio de 2001, representando el nivel más alto en la historia de informes sobre paz y seguridad en un año.

De manera complementaria, el Consejo de Seguridad ha recurrido a la práctica de realizar misiones de trabajo en zonas que se encuentran bajo examen con el fin de allegarse información de primera mano sobre la situación en el terreno y poder participar de una manera más directa en su resolución. También, frecuentemente los presidentes de los Comités de Sanciones realizan misiones a las zonas de conflicto para evaluar el funcionamiento de los regímenes de sanciones.

Una mayor transparencia en sus métodos de trabajo

Las críticas de los Estados miembros de la ONU y de la opinión pública internacional sobre la falta de apertura y transparencia del Consejo de Seguridad llevaron a sus miembros a promover cambios graduales en su funcionamiento, en particular respecto del formato de sus reuniones y de sus métodos de trabajo. La necesidad de fortalecer la legitimidad de sus acciones ha generado asimismo una mayor democratización en el proceso de consulta y de adopción de sus decisiones.

Esta apertura se ha visto reflejada en un mejor equilibrio en el número de sesiones públicas y privadas del Consejo de Seguridad. Durante 2001, se celebraron un total de 192 reuniones formales que llegaron a representar el número más alto de este tipo de reuniones en un periodo de un año en toda su his-

⁶ En 1998, se inscribieron en la agenda de trabajo del Consejo de Seguridad un total de 118 temas; en 1999, 129, y en 2000, 188.

toria. En forma paralela, el número de reuniones informales decayó, registrándose en ese año la cifra más baja de dicho tipo de reuniones en relación con los nueve años precedentes. Por otro lado, la transparencia se ha beneficiado por el alto número de comunicados de prensa emitidos por el presidente del Consejo, así como por el gran volumen de reuniones informativas de sus miembros con Estados no miembros, particularmente en el ámbito de sus respectivos grupos regionales.

Una proliferación de organismos subsidiarios

El activismo también ha provocado una proliferación de órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad. De acuerdo con el artículo 29 de la Carta, éste puede establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.

El Consejo cuenta actualmente con tres comités permanentes: el Comité de Expertos encargado de estudiar el Reglamento Provisional, el Comité de Admisión de nuevos miembros y el Comité para las reuniones fuera de la sede. Asimismo, ha establecido otros órganos subsidiarios adicionales, tales como: la Comisión de Vigilancia, Monitoreo e Inspección, establecida por la resolución 1284 (1999) para observar el cumplimiento por parte de Iraq de sus obligaciones derivadas de la resolución 687 (1991) y de otras resoluciones, y el Consejo de Administración, creado en virtud de la resolución 692 (1991) con el propósito de administrar un fondo para el pago de indemnizaciones por demandas derivadas de la invasión y ocupación ilegales de Kuwait por parte de Iraq.

En forma más reciente, el Consejo de Seguridad estableció el Comité de Lucha contra el Terrorismo mediante la resolución 1373 (2001). Como parte de los trabajos iniciales de este órgano, se solicitó a todos los Estados miembros de la Organi-

zación la presentación de informes obligatorios sobre las medidas que hubieran adoptado o previeran adoptar para combatir y erradicar el terrorismo.

El Consejo también estableció tres grupos de trabajo informales sobre: cuestiones documentales y de procedimiento (1993); para el examen general de la efectividad de las sanciones (1999); para el estudio del funcionamiento de las OMP (2000). Recientemente, se crearon dos grupos informales: uno de consultas entre los miembros de este órgano y los países contribuyentes de tropas (2001), y otro sobre la prevención y solución duradera de conflictos en África (2002).

Adicionalmente, se han establecido varios Comités de Sanciones, cuya función principal es la verificación de los sistemas de sanciones impuestas a ciertos Estados o partes en conflicto, mediante el examen de informes que los Estados miembros presentan de manera regular sobre las medidas que han adoptado para cumplir con los regímenes de sanciones. De 1946 a la fecha, el Consejo ha establecido 11 Comités de Sanciones, de los cuales ocho se mantienen vigentes.⁷

El establecimiento de operaciones de mantenimiento de la paz y Tribunales Internacionales Ad-Hoc

El desarrollo de la seguridad colectiva prevista en la Carta condujo a la elaboración y aplicación de esquemas novedosos como el establecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, que han pasado a constituir la acción central de las Naciones Unidas en cuestiones de seguridad internacional. De hecho, se consideran actualmente el núcleo de la acción de la Organización en el terreno. Si bien las operaciones de mantenimiento

⁷ Actualmente, existen ocho Comités de Sanciones sobre Afganistán, Angola, Iraq, Liberia, Libia, Rwanda, Sierra Leona y Somalia.

de la paz no aparecen explícitamente previstas en la Carta, éstas encuentran su marco de legitimidad en las atribuciones generales del CSONU referentes al mantenimiento y restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Las operaciones de mantenimiento de la paz no constituyen, por tanto, las fuerzas armadas que el Consejo de Seguridad puede establecer en virtud de lo dispuesto en los artículos 43 y 47 de la Carta, como tampoco las coaliciones de fuerzas militares organizadas por los Estados miembros sobre la base de una invitación (como fue el caso de Corea en 1950), o de una autorización del Consejo (como los casos del Golfo en 1990 y Somalia en 1992), a fin de restablecer la paz y la seguridad. Entre junio de 1948 y agosto de 2000, el Consejo estableció un total de 55 operaciones de mantenimiento de la paz en diversas partes del mundo. De éstas, 15 se encuentran en funcionamiento.⁸

De la misma manera, el Consejo de Seguridad ha establecido dos Tribunales Internacionales Ad-Hoc: el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves al derecho internacional humanitario en el territorio de la ex Yugoslavia, creado en virtud de la resolución 808 (1993), y el Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda, así como de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en Estados vecinos en-

⁸ En la actualidad, se encuentran en funcionamiento 15 operaciones de mantenimiento de la paz en: Abjasia (Georgia), Altos del Golán (Siria), Bosnia y Herzegovina, Chipre, Etiopía-Eritrea, India-Pakistán, Iraq, Kosovo, Líbano, República Democrática del Congo, Península de Prevlaka (Croacia), Sahara Occidental y Timor Oriental.

tre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994, establecido en virtud de la resolución 955 (1994).

La ampliación del concepto de seguridad internacional

El Consejo de Seguridad también ha desarrollado el concepto de seguridad para atender un espectro más amplio de cuestiones que pueden poner en peligro la paz y seguridad internacionales. Ejemplo de ello es que ha aceptado, entre otros planteamientos, que los flujos de refugiados en masa o los movimientos de desplazados internos pueden constituir amenazas a la paz, que la resolución de conflictos civiles está vinculada a la protección de los derechos humanos en caso de violaciones graves, y que la promoción de la democracia a través de la organización de elecciones es fundamental para consolidar la paz.⁹

Hoy en día, las amenazas a la paz y seguridad internacionales ya no provienen en su mayoría de actos de agresión entre Estados, sino de conflictos internos y también de la emergencia de actores no estatales en el escenario internacional, como el crimen transnacional organizado y, más recientemente, el terrorismo internacional. Asimismo, el Consejo ha observado nuevos fenómenos de alcance global que tienen repercusiones sobre la paz y seguridad, como la degradación ambiental y la propagación de epidemias como la del virus del sida. Por ello, el Consejo se ha enfrentado a desafíos más complejos que los que presentaban los tradicionales conflictos interestatales.

Asimismo, la cooperación entre los miembros permanentes del Consejo ha dado como resultado una mejoría en el entendi-

⁹ La actuación del Consejo en estos casos se puede observar en la aceptación de la Operación Restauración de la Democracia en Haití en 1994-1995, la Fuerza Internacional y la Fuerza de Estabilización en Bosnia desde 1995, la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana en 1997 y la Fuerza Internacional en Timor Oriental en 1999.

miento entre todos sus miembros y una mayor capacidad de este órgano para abordar nuevos temas, por lo menos desde su propia perspectiva. Entre éstos, destaca la prevención y la solución duradera de conflictos, la protección de civiles en tiempos de guerra, el problema de los niños combatientes y el mantenimiento de la paz y seguridad regional en África.

El papel de México

La Carta de las Naciones Unidas establece en su artículo 23 los criterios generales para la elección de miembros no permanentes al Consejo de Seguridad: “la contribución de los miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa”.

El compromiso de México con la ONU y la continua contribución a la realización de sus propósitos y principios le ha permitido satisfacer estos tres criterios. Históricamente, México ha sido un importante actor en los esfuerzos de la comunidad internacional por alcanzar acuerdos de desarme. Para citar algunos ejemplos, fue el principal promotor del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) de 1967, que crea la única zona libre de armas nucleares en el continente americano. Además, contribuyó decisivamente en la elaboración del Documento Final del Primer Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al Desarme, de 1978, que estableció las directrices y un Programa de Acción que orientan los trabajos multilaterales en materia de desarme. En 1982, el embajador Alfonso García Robles recibió el Premio Nobel de la Paz por sus contribuciones como negociador mexicano al desarme nuclear.

México también participó activamente en las negociaciones en la Conferencia de Desarme, que culminaron con la firma del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCEN) en 1996. Asimismo, fue promotor destacado del proceso de Ottawa que concluyó con la firma de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Tránsito de Minas Terrestres Antipersonal y sobre su Destrucción, de 1997.

En el Grupo Contadora, encabezó los esfuerzos para restituir y mantener la paz en Centroamérica en la década de los ochenta. Con la voluntad política de Colombia, México, Panamá y Venezuela, se creó este mecanismo informal de mediación para lograr la distensión, el entendimiento político y la cooperación en la región centroamericana.

En el mismo ámbito regional, nuestro país participó activamente en los procesos de paz como parte de los Grupos de Amigos establecidos por el secretario general de la ONU para apoyar la búsqueda de soluciones políticas. Así, participó en las negociaciones entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), que culminaron con la firma del Acuerdo del Castillo de Chapultepec, en 1992, al igual que en las negociaciones entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que finalizaron con la firma en México, en 1995, del Acuerdo Global para la Paz.

En El Salvador, México impulsó, junto con Francia, una Declaración que marcó el primer paso en el proceso de diálogo y negociación entre el gobierno salvadoreño y el FMLN. Además, en apoyo a la consolidación de la paz y al restablecimiento de las instituciones en ese país, participó en la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (MINUSAL), con el envío de 120 elementos policiales como parte del componente civil.

Asimismo, en 1994 fue parte del Grupo de Amigos del Secretario General para Nicaragua. También fue invitado por la Mesa de Diálogo y Negociación entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército del Pueblo, a participar en la Comisión Facilitadora para apoyar la búsqueda de soluciones políticas negociadas.

La decisión de participar en el Consejo de Seguridad

Después de 20 años de ausencia del Consejo de Seguridad, la primera decisión operativa en materia de política exterior del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada fue presentar, al inicio de su gestión en diciembre de 2001, la candidatura de nuestro país para ocupar un cargo en calidad de miembro no permanente. El hecho de formar parte del Consejo por tercera vez en su historia respondió a la determinación de que México asumiera plenamente sus responsabilidades como miembro originario de las Naciones Unidas, y de que participara en las labores del único órgano principal de la Organización del que se había mantenido alejado. Esta decisión se fundamentó en las razones siguientes:

La decisión de contribuir activamente en los esfuerzos de las Naciones Unidas en favor del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El formar parte de este órgano constituye no sólo el ejercicio de un derecho soberano de los Estados, sino también el deber de contribuir a la realización de uno de los propósitos principales de la Organización (artículo 23 de la Carta). La participación de México en el Consejo de Seguridad es por ello congruente con su profunda vocación pacifista.

La evolución de los trabajos del Consejo de Seguridad y su creciente influencia en los procesos de paz y seguridad en el mundo. El gran activismo observado en el Consejo ha reanimado la añeja expectativa de los miembros fundadores de la ONU

de contar con un órgano capaz de actuar en forma eficaz y oportuna ante las amenazas contra la paz y la seguridad internacionales. Por ello, nuestro país, que cuenta con una gran tradición multilateralista, no se podía seguir manteniendo al margen de este proceso.

La conveniencia de que México participe en la configuración de una nueva arquitectura de seguridad colectiva que pueda hacer frente a las nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacional. La decisión de no participar en la definición de las nuevas reglas internacionales podría implicar un aislacionismo innecesario de nuestro país en el proceso de reforma de las Naciones Unidas.

La elección de nuestro país al Consejo de Seguridad, por un amplio margen de 138 contra 40 sufragios en la Asamblea General en octubre de 2001, representó un renovado voto de confianza de la comunidad internacional en la tradición de la política exterior mexicana y en su reconocida contribución a la solución de problemas en materia de paz y seguridad.

El abandono de una antigua postura de relativa marginación

Hasta antes de esa fecha, México se había mantenido alejado de los trabajos del Consejo de Seguridad, con excepción de dos ocasiones: la primera en 1946, y la segunda en 1980-1981. En los años que no ha sido miembro, nuestro país no participó regularmente en las reuniones públicas debates del Consejo, derecho conferido a todos los Estados miembros de la Organización.

La presentación de la candidatura mexicana para ingresar al Consejo de Seguridad modificó la postura de relativa marginación, ya que ésta fue la primera vez que el gobierno adopta una decisión deliberada de participar, y no sólo como producto

de una determinada coyuntura. En efecto, en 1946, México participó en virtud no sólo de su reconocida contribución a la consolidación de la paz, sino también por su lugar preeminente entre los países de América Latina y el Caribe. En 1980-1981, fue electo por la Asamblea General después de que nuestro grupo regional decidiera presentar la candidatura mexicana como fórmula de compromiso, cuando ni Colombia ni Cuba pudieron obtener, en más de tres meses de votaciones, la mayoría necesaria para alcanzar un asiento en el Consejo.

Las reservas que se habían mantenido hasta ese momento con respecto a la no participación en el Consejo de Seguridad se pueden resumir en tres argumentos generales:

1. El primero se basaba en la existencia del derecho de veto, que concedía a los miembros permanentes un derecho preferente en relación con los miembros temporales, y por lo tanto su abuso, que afectaba la capacidad de la Organización para adoptar decisiones en materia de seguridad colectiva.¹⁰ México efectivamente ha defendido el principio de la igualdad jurídica entre los Estados, y esta diferencia parecía oponerse a dicho principio.

2. De acuerdo con el segundo argumento, el alejamiento se justificó en los temores de exponer a nuestro país a presiones bilaterales en favor de determinadas acciones políticas que podrían colocarlo en una disyuntiva ante las dos grandes potencias en el contexto de la guerra fría, y a que su actuación en el Consejo podía comprometer nuestro apego a los principios de la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados y la libre determinación de los pueblos.

¹⁰ Ver el discurso pronunciado por el secretario de Relaciones Exteriores, Francisco Castillo Nájera, en la Primera Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de octubre de 1946, en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU 1946-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1994.

3. En tercer lugar, se argumentaba que México podría, en caso de que sus intereses de seguridad se vieran afectados, actuar fuera del Consejo y, por lo tanto, no era necesaria su participación. En efecto, en la década de los ochenta, para la pacificación en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, México fue parte de los Grupos de Amigos, creados por el secretario general de la ONU para buscar soluciones políticas a dichos conflictos.

Con estos elementos a lo largo de los años, se conformó una corriente de opinión que defendía la no participación en el Consejo de Seguridad como la posición más conveniente que nuestro país podía adoptar ante el enfrentamiento de las grandes potencias. Se trataba también de mantener una actitud defensiva coincidente con el estado de desarrollo general en el que se encontraba nuestra nación y el de nuestras relaciones con el exterior.

La apertura económica de México y la diversificación de sus relaciones con el exterior a principios de la década de los noventa no se reflejaron automáticamente en un cambio de posición respecto de su participación en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, con la globalización y el estado de las relaciones internacionales a principios de siglo se incrementó la necesidad de realizar un ejercicio de reflexión sobre el posicionamiento de México en el mundo, incluyendo el considerar la posibilidad de reingresar a dicho órgano. El cambio de gobierno resultó el momento propicio para adoptar una decisión encaminada a presentar la candidatura mexicana al Consejo de Seguridad.

El propósito central de nuestra actual política exterior, que es la defensa y la promoción de los intereses nacionales, coincide plenamente con los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Por ello, la decisión de participar nuevamente en el Consejo de Seguridad constituye la oportunidad de dar una expresión dinámica a la política de principios que

ha mantenido a lo largo de la historia. Asimismo, se considera que la práctica de política exterior de nuestro país no debe circunscribirse sólo a aquellos asuntos de seguridad respecto de los cuales podría ver sus intereses directamente afectados, sino también a aquellos conflictos o situaciones en los que puede contribuir a su solución pacífica aprovechando, entre otras cosas, su experiencia regional.

Hoy en día, México reconoce que no existe país alguno que pueda mantenerse ajeno a los peligros que representan las nuevas amenazas a la paz y a la seguridad internacionales, como tampoco inmune a sus consecuencias. Los ataques terroristas, perpetrados en el territorio de Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, demuestran, además de la vulnerabilidad interna de los Estados frente a estas nuevas amenazas, la necesidad de participar más activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional en favor de la solución de problemas de alcance global.

La participación de México en el Consejo de Seguridad es finalmente congruente con la Constitución Política cuyo artículo 89 establece que el Ejecutivo Federal deberá dirigir la política exterior con base en varios principios normativos, incluido precisamente el de la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La participación de México en el Consejo en 1946 y 1980-1981

A pesar de las reservas internas por la presencia de México en el Consejo de Seguridad, dentro de la comunidad internacional se generó un amplio reconocimiento en las dos ocasiones en que participó, en el sentido de que su actuación se había significado por su independencia e iniciativa en la resolución de conflictos internacionales. La participación de México en ese órgano se

hizo con apego a los principios de las Naciones Unidas y ello probó que, incluso ante las exigencias de situaciones críticas, nuestro país ha sido congruente con los principios de política exterior que por tradición ha defendido.

Durante su primera participación en 1946, México promovió un proyecto de resolución que condenaba al régimen del general Francisco Franco en España, por considerarlo incompatible con los principios de la Organización y porque su presencia ponía en peligro la paz y la seguridad regionales.

En su segunda participación en 1980-1981, México defendió activamente el principio de la libre determinación de los pueblos, apoyando los procesos de descolonización de Namibia y Rodesia del Sur, ahora Zimbabwe. En el caso de Belice, participó en las negociaciones con el gobierno británico para alcanzar la independencia de esa nación. La participación mexicana fortaleció la presencia de los países de América Latina y el Caribe en el Consejo al promover el examen de la situación en Nicaragua por tratarse de un tema que, si bien estaba siendo considerado en la Organización de los Estados Americanos (OEA), su continuación era susceptible de quebrantar la paz regional.

México también promovió activamente iniciativas para buscar soluciones duraderas a conflictos internacionales del momento. En particular, en cuestiones como la crisis de Líbano, la independencia de Namibia, la oposición a la agresión sudafricana a los países de la Línea del Frente y la ocupación ilegal de Israel de los territorios árabes, incluyendo Palestina. Asimismo, nuestro país condenó reiteradamente las violaciones a los derechos humanos y a las libertades fundamentales del régimen de *apartheid* en Sudáfrica, y presidió el Comité del Consejo de Seguridad de Embargo de Armas a ese país.

Frente al poder de veto soviético y a la parálisis del Consejo para actuar ante la invasión de Afganistán, México promovió en ese órgano una resolución de procedimiento que solicitaba a

la Asamblea General condenar la invasión y pedía el retiro inmediato, incondicional y total de las tropas invasoras. La resolución, copatrocinada por nuestro país y varios más, fue aprobada en la Asamblea por una amplia mayoría.

México logró también nuevos equilibrios de poder entre los miembros permanentes y no permanentes en el Consejo, además de impulsar las consultas informales con la creación del Caucus No Alineado. Con ello nuestro país buscaba construir puentes que mitigaran el enfrentamiento bipolar propio de la guerra fría. Este precedente es ampliamente reconocido ya que ahora, de manera regular, se realizan consultas informales en ese marco.

México en el Consejo en 2002-2003

El reingreso de México al Consejo de Seguridad, después de dos décadas de ausencia, obedece en suma a los profundos cambios experimentados por este órgano principal responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales, así como al cambio en la percepción internacional sobre el papel que nuestro país puede desempeñar en la realización de ese noble propósito.

En primer lugar, la combinación de un creciente activismo del Consejo con una mayor cooperación entre sus miembros, para mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales, ha permitido a ese órgano ejercer las funciones originalmente previstas por sus miembros fundadores. De esta forma, se han podido superar preocupaciones mantenidas a lo largo de los años sobre una participación mexicana en el mismo.

En segundo término, el reconocimiento de nuestra tradición de política exterior, sumado a la incuestionable legitimidad democrática del nuevo gobierno y al voto de confianza depositado por la comunidad internacional en el proceso de

transición política, ha dado indudablemente a México nuevas oportunidades de acción en el escenario global.

Los beneficios de la participación de nuestro país en el Consejo de Seguridad van más allá del prestigio que genera tener una presencia temporal en este órgano principal de las Naciones Unidas. Las ventajas de nuestra participación se derivan del hecho de que una mayor influencia de México en la solución de problemas de paz y seguridad amplía naturalmente el espectro de nuestras relaciones con el exterior, permitiéndole a nuestro país establecer nuevas alianzas y aumentar su capacidad para impulsar una agenda propia en los foros internacionales.

La presencia de México en el Consejo de Seguridad, si bien implica necesariamente una mayor actividad de nuestra política exterior, también requiere de la definición y establecimiento de posiciones claras ante una extensa gama de problemas que afectan la paz y seguridad internacionales. Estos nuevos requerimientos contribuirán a la formulación de planteamientos concretos de principios generales de nuestra política exterior. Se trata, sin duda, de una tarea especialmente relevante en un órgano restringido como lo sigue siendo el Consejo de Seguridad.