

# MÉXICO, EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y EL FUTURO DE LA ONU

BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR

## UN GALOPE EN LA OSCURIDAD

CASI CUATRO DÉCADAS HAN TRANSCURRIDO desde que un ilustre mexicano advirtiera, empleando una elegante figura retórica no acostumbrada en la oratoria de las Naciones Unidas, que la carrera armamentista “es como un galope en la noche sobre el filo de una montaña, entre el abismo y la tempestad. El equilibrio resultante es el equilibrio del miedo, inestable y precario”. Esa misma imagen podría resultar aplicable, ahora, a algunas de las tareas emprendidas por las Naciones Unidas en sus intentos por implantar una paz y una seguridad internacionales. El ejemplo más trágico se exhibe cotidianamente en las pantallas de televisión, al mostrar la violencia y la miseria humanas que desde hace varios años padecen los habitantes de Bosnia y, en su conjunto, la población de las extintas repúblicas yugoslavas. Es en esa situación extrema, de ánimos beligerantes exacerbados, cuando la ONU entra en riesgo de emprender un galope en la oscuridad, cabalgando en el filo de la montaña, entre el abismo y la tempestad.

Aunque con una menor dosis de dramatismo, la naturaleza futura de la ONU puede ser también un galope en la oscuridad. A medio siglo de existencia, la Organización se encuentra en una encrucijada. En mérito suyo, es la institución política de vocación universal que ha acumulado las mayores responsabilidades y el mayor número de años. Recuérdese que antes de cumplir cuatro lustros, la Sociedad de las Naciones ya había demostrado su inoperancia e iniciaba un proceso de liquidación. Pero no basta alcanzar el cincuentenario. La ONU —es decir,

los estados miembros de la comunidad internacional organizada— tendrá que establecer, con prontitud, la competencia y las funciones que le corresponderá desempeñar, como institución internacional consolidada, en los umbrales del siglo XXI. En esa definición, la ONU no opera en el vacío ni parte de la nada. Existe una carta constitutiva de la Organización que fija sus propósitos y principios y los instrumentos para alcanzarlos. Hay también una experiencia acumulada, que debe ser útil para deslindar las tareas que sí puede asumir descartando aquellas otras que por su insignificancia o por su magnitud no corresponden a las atribuciones o a las posibilidades de la institución.

La primera cuestión es acotar que la responsabilidad primordial de la ONU es mantener la paz y seguridad internacionales. El fin de la guerra fría y los modestos éxitos de la Organización en los últimos años han conducido a depositar en ella unas expectativas crecientes que serán imposibles de satisfacer. Se le formula un “tumulto de demandas”, en la frase acuñada por Boutros Boutros-Ghali, secretario general de la ONU, pero sin que se le proporcionen los instrumentos políticos o los recursos financieros para cumplir con ellas. Una sobresaturación en la capacidad real para atender genuinos conflictos que son propios de su responsabilidad se combina con la tendencia de los estados a depositar en la institución, cual si fuera una máxima cloaca, todos los asuntos difíciles y espinosos que ellos mismos no quieren o pueden resolver. En otro orden de cosas, la idea de descentralizar funciones, delegando en organismos regionales las tareas originalmente asignadas a la ONU, tiene riesgos evidentes: convertir la OTAN en brazo armado de la ONU para resolver el conflicto bélico en Bosnia ha provocado malas reacciones, por no ser la OTAN una institución neutral en sus orígenes y finalidades y por identificarse la operación sancionadora con una fuerza militar perteneciente exclusivamente a los estados asociados en el pacto del Atlántico Norte.

También conviene advertir que la naturaleza de los conflictos que, en época reciente, ha atendido Naciones Unidas se aparta del modelo imaginado en 1945. En ese entonces, el mandato era evitar la guerra en sentido tradicional, esto es, un conflicto militar entre estados. Pero las tareas de la ONU en Somalia, Bosnia o Ruanda guardan una íntima relación con conflictos étnicos y religiosos. Los peligros de involucrar a la ONU en turbulencias feudales dentro de estados multinacionales son elevadísimos, como queda en evidencia con esas experiencias recientes.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Un excelente estudio sobre la naturaleza y funciones de la ONU en la etapa de la posguerra fría se encuentra en Adam Roberts, “The United Nations and International

En la etapa posterior a la guerra fría, la disminución en las tensiones bipolares ha traído por consecuencia un grado mayor de armonía entre las grandes potencias y, por ende, una capacidad más elevada para alcanzar consensos y tomar decisiones.<sup>2</sup> En todo ello, la hegemonía estadounidense ha sido notable. Pero no es seguro que la conciliación y las buenas maneras, que son el signo distintivo actual, tengan un carácter permanente en el Consejo de Seguridad o en el seno de la comunidad internacional en su conjunto. Conforme se instaure un nuevo orden, irán apareciendo los conflictos entre los distintos intereses nacionales, se dará paso a los malos humores y los estados competirán por el ejercicio del poder, el establecimiento de zonas de influencia, la creación de equilibrios del poder, el predominio económico mundial y la localización de los conflictos bélicos. Se generarán centros hegemónicos por área geográfica, y se creará así un sistema multipolar.

#### LOS ALCANCES DE LA REFORMA

Medio siglo de experiencia arroja un saldo controvertido en el funcionamiento del Consejo de Seguridad. Se cuestiona la conveniencia de mantener los privilegios de cinco grandes potencias para decidir los

---

Security”, *Survival*, The International Institute for Strategic Studies Quartely, vol. 35, núm. 2, verano de 1993, Londres, pp. 3-30. En ese ensayo, Roberts plantea, con gran sentido de la realidad política internacional, muchos de los problemas que confronta Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Es importante destacar lo que señala Jorge Montaña sobre las transformaciones recientes que se han producido en la ONU y, por consiguiente, en las relaciones entre las cinco grandes potencias. En efecto, “uno de los cambios más significativos que tuvo lugar en el seno de la Organización en la etapa posterior a la guerra fría fue la reactivación del Consejo de Seguridad, ubicándolo como el órgano central de las Naciones Unidas y elemento determinante en la orientación de los trabajos del organismo internacional. Fiel reflejo de la estructura de poder de la posguerra, el Consejo se había caracterizado por su incapacidad para responder en forma efectiva a las crisis internacionales que se presentaron a lo largo de cuatro décadas. De manera contrastante, en la nueva época se dinamiza su proceso de decisión debidamente concertado entre los miembros permanentes. En rigor, los primeros impactos sobre la política internacional en el último quinquenio se desprenden de esta articulación de los cinco países con derecho a veto. Los otros diez y el resto de la membresía han tenido que reaccionar frecuentemente ante amenazantes intromisiones en áreas que no eran materia ni competencia del Consejo de Seguridad.” J. Montaña, “Las Naciones Unidas en la política internacional contemporánea”, *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, compilación e introducción de Olga Pellicer, México, SRE/FCE, p. 45.

principales asuntos políticos y de seguridad mundial y regional. Se cuestiona el uso y el abuso del veto. Se objeta la escasa o nula participación en el proceso de decisiones que se otorga a la inmensa mayoría de los estados miembros de la ONU.<sup>3</sup> La acumulación de esas críticas, cuyo fundamento es innegable, se ha traducido en una fuerza motriz para el cambio, y se ha instalado un mecanismo destinado a asegurar la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y encontrar la fórmula que permita aumentar su composición.

A pesar de las bondades intrínsecas de reformar la naturaleza y funcionamiento del Consejo de Seguridad, la empresa no ha resultado sencilla. Una legión de estados aspira a pertenecer al club internacional más exclusivo, sobre todo si, como sucede con Alemania y Japón, ya están pagando las elevadas cuotas de admisión, aunque todavía no disfruten de los privilegios. Pero si se agregan esos dos nuevos miembros permanentes al Consejo de Seguridad surgirán de inmediato dos problemas: con la adición de dos países industrializados, ¿será ese órgano central representativo de los intereses de toda la comunidad internacional? La segunda cuestión tiene que ver con el derecho de veto: ¿se estimula la democratización de la ONU con el otorgamiento del derecho de veto a más estados? Vinculado con ello, pero con un signo opuesto, está el problema de reformar la Carta para eliminar el derecho de veto, tomando en cuenta que toda enmienda requerirá la anuencia expresa de cada uno de los titulares de ese derecho. No es usual que una gran potencia ceda espontánea y graciosamente un privilegio y una prerrogativa que, precisamente, le concede y reconoce esa condición.

<sup>3</sup> La discusión abierta no parece ser una característica en el proceso decisorio del Consejo; el sigilo sería el método predilecto. De esta suerte, como lo indica Olga Pellicer, "durante los últimos años, las decisiones del Consejo se han adoptado en reuniones formales que cumplen una función puramente ritual. Es raro un debate entre las partes interesadas, como sucedía en años anteriores. Ahora, la reunión formal se realiza para adoptar decisiones ya acordadas en reuniones informales celebradas en el 'cuarto de al lado' con participación exclusiva de los Estados miembros del Consejo". Por otra parte, la expansión impresionante en el número de miembros de la ONU no ha significado un cambio equivalente en la integración del Consejo. Ello constituye un motivo adicional de preocupación: "la falta de representatividad y de equilibrio en la composición actual del Consejo. En 1945, el Consejo tenía 11 miembros, lo que representaba más del 20 por ciento de los miembros de toda la Organización en aquellos años. En 1963, cuando se modificó por única vez el número de miembros del Consejo elevándose a 15, éstos pasaron a representar el 13 por ciento de la membresía total de la Organización. En la actualidad, menos del nueve por ciento de los Estados miembros de las Naciones Unidas son miembros del Consejo". O. Pellicer, "Crisis de confianza en el Consejo de Seguridad", *Las Naciones Unidas hoy: visión de México, op. cit.*, pp. 105-123.

Con todos sus defectos, no será fácil suprimir el veto como fórmula para la adopción de decisiones en la ONU. Cumple varias funciones: ha asegurado el reclutamiento de las principales potencias como miembros del sistema de las Naciones Unidas, sin que surjan lamentables deserciones como consecuencia de una decisión contraria al interés vital de una de ellas; un proceso de consulta y negociación entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad permite, aun en las circunstancias más críticas, delimitar las fronteras de lo que puede y de lo que no puede intentar ese órgano central, sobre todo en el ámbito de las medidas coercitivas, si los intereses de uno de ellos están en juego. De manera implícita o explícita, queda claro que el privilegio del veto es una condición indispensable para asegurar la participación de las potencias principales en los trabajos de las Naciones Unidas. A título de ejemplo, es evidente que el Senado estadounidense no habría aprobado el tratado que contenía la Carta de las Naciones Unidas de no existir la salvaguarda del veto.

A 50 años de distancia, la tarea fundamental es calibrar con una gran precisión las funciones y la capacidad real de la ONU. Una opción es asignarle un papel modesto, desinflando toda expectativa y comprimiendo al máximo las demandas de los estados miembros para que acudan al auxilio de la ONU solamente en casos extremos y de verdadera urgencia. Ese bajo perfil permitiría aliviar las angustias financieras de la institución; permitiría también que, con el tiempo, Estados Unidos y Rusia dejaran de ser los principales deudores morosos de la ONU, al reducirse a una insignificancia el presupuesto de la Organización. Así, ya no habría necesidad de exprimir los bolsillos de los responsables de las arcas nacionales para obtener recursos adicionales destinados a nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz, además de cancelarse las ya existentes.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Existe una legítima preocupación por el déficit presupuestal que sufre la ONU y por la necesidad de encontrar una fuente de recursos financieros que le permita a la Organización cubrir los gastos regulares y costos correspondientes a las operaciones para el mantenimiento de la paz que, al multiplicarse, representan una sangría. En el caso de los estados miembros no existe una gran disposición para sufragar esas erogaciones adicionales. Como lo señala un comentarista, "el gobierno de Estados Unidos, que obviamente encabezó la nueva tendencia de la Organización, ha decidido disminuir su contribución a tales operaciones (del 33% del total a no más del 25%, atendiendo presiones y críticas tanto de la opinión pública como del Congreso). Además, Estados Unidos ha publicado una directiva de gobierno firmada por el presidente Clinton, señalando una serie de condiciones estrictas para la participación estadounidense en esas operaciones, entre las cuales se encuentra la definición precisa del interés nacional involucrado, los

Es cierto que esa visión minimalista de la ONU conduciría a que no hubiese recursos, ni políticos ni de cualquier otro género, para cuidar la seguridad colectiva o para trazar y realizar una estrategia para el desarrollo; para impulsar la protección de los derechos humanos o para otorgar eficiencia al combate internacional contra el narcotráfico; para monitorear acuerdos de salvaguarda al medio ambiente o para impulsar la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional y su aplicación por órganos judiciales; en fin, para promover el arreglo pacífico de las controversias o para fiscalizar el control y reducción de armamentos nucleares y convencionales. También es cierto que con esta opción se corre el riesgo de ver languidecer gradualmente a la Organización de las Naciones Unidas, hasta que algún alma caritativa le aplique los santos óleos y prepare su obituario.

La otra opción, la aconsejable, conduce al diseño del modelo de organización adecuado al conjunto de problemas que la comunidad de estados enfrenta en los umbrales del siglo XXI; modelo que tendrá que considerar una institución compuesta no ya por los 50 estados originales con rasgos homogéneos, sino un mosaico heterogéneo de cerca de 200 naciones, con un caleidoscopio de culturas, tradiciones, razas, religiones, con las más variadas demandas y necesidades y con una perspectiva divergente de la naturaleza y reglas del juego que deben operar en un orden internacional.

Pero esa opción, la correcta, supone muchas cosas. Supone, primero que nada, un convencimiento de que la ONU debe fortalecerse para cumplir con las responsabilidades que tiene encomendadas y con las nuevas tareas que se le deben agregar. Supone, de la misma manera, una gran capacidad de decisión política por parte de un grupo de estados que son los más influyentes en la Organización y que incluye, aunque no se limita, a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Supone, también, una patente voluntad para sufragar una expansión en el gasto, ahora sí con una satisfacción puntual en cuanto los compromisos financieros. El fundamento político de todos

---

resultados y términos de la operación, la no disponibilidad de tropas bajo el mando de nacionales de otros países". V. Flores Olea, "La problemática actual de las Naciones Unidas", *Las Naciones Unidas hoy: visión de México, op. cit.*, p. 33. En otro comentario preocupante se indica que Estados Unidos ha reducido su asignación presupuestal a la ONU para quedar en un 0.15% de su producto interno bruto, con lo que se ha colocado en el último lugar de los veintinueve países industrializados más ricos. Véase Abba Eban, "The United Nations Idea Revised", *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 1995, vol. 74, núm. 5, p. 55.

estos supuestos deberá tener como explicación y como razón de ser el interés nacional de cada Estado: la seguridad de bienes y personas, de territorios y economías, de sistemas legales y tradiciones culturales se encuentra mejor protegida con una estructura internacional sólida, capaz de responder a problemas que un Estado aislado no podrá resolver.<sup>5</sup>

El proceso de legitimación del Consejo de Seguridad pasa por la expansión en su composición y en su representatividad. Pasa por la redefinición de las relaciones del Consejo con la Asamblea General, que desazolve canales de comunicación, información y consulta. Pasa también por una mayor participación de los estados en el proceso de toma de decisiones, y con grados superiores de transparencia en los métodos para arribar a esas decisiones. En todo ello, el régimen de votación en el Consejo de Seguridad desempeña un papel central. Los abusos en la facultad de vetar llevan a proponer su limitación, sea acotando al máximo su área de aplicación (por ejemplo, el veto sólo se usará para asuntos de paz y seguridad internacionales), sea mediante la exigencia de que se requerirán cuando menos dos vetos para impedir la adopción de una decisión o, puesto de otra manera, el establecimiento de un sistema de voto de mayoría calificada. Otra posibilidad sería introducir un sistema de voto ponderado, con una fórmula que contenga los equilibrios necesarios.

Habrá quien argumente que ya no es necesario preocuparse por el veto: el Consejo de Seguridad es ahora una familia feliz, en donde reina el consenso y en donde todas las decisiones se adoptan por unanimidad, lo cual refleja un esfuerzo político por celebrar consultas y negociar todo lo negociable.<sup>6</sup> Supuestamente, la armonía es el emble-

<sup>5</sup> En un artículo reciente, Paul Kennedy y Bruce Russett explican, con gran sentido pragmático, los motivos que fundan la cooperación internacional: "The chief reason effective international instruments are required is an eminently practical one, as the founders realized. Simply put, states, people, and businesses need an international system to provide physical, economic, and legal security. They need some form of international police force to deter terrorists and other breakers of the peace; bodies like the World Trade Organization to head off trade emerging economies; international human rights organizations to guarantee individuals' basic freedoms across the globe; and a myriad of agencies and offices to ensure such basics as telecommunications and safe air traffic. If the United Nations system did not exist, much of it would have to be invented." P. Kennedy y B. Russett, "Reforming the United Nations", *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 1995, vol. 74, núm. 5, p. 58.

<sup>6</sup> Víctor Flores Olea ilustra, con cifras, los nuevos patrones que se observan en el Consejo: "es interesante recordar que, entre 1946 y 1990, el Consejo de Seguridad adoptó 684 resoluciones, es decir, en 45 años un promedio ligeramente superior a 15 anua-

ma de la familia feliz y el veto atenta contra el manual de los buenos modales en vigor desde hace un quinquenio, periodo en el cual la emisión de un veto ha sido noticia de la primera página de los periódicos, por la sorpresa y extrañeza que causa, en contraste con lo sucedido entre 1945 y 1990, cuando el uso frecuente del veto era un reflejo político de las tensiones bipolares, con lo cual fue patente la parálisis en el Consejo de Seguridad al quedar atrofiada su capacidad para resolver las cuestiones centrales bajo su encargo. Pero esa armonía no será perenne; la dialéctica del poder conlleva el germen del conflicto. Ante la realidad, conviene fijar las nuevas reglas del juego.

Aumentar el número de miembros del Consejo de Seguridad parecería ser una cuestión generalmente aceptada en el estudio de las reformas posibles que ha emprendido la ONU. Quince son los estados que participan ahora en los trabajos del Consejo: cinco miembros permanentes, diez miembros no permanentes elegidos cada dos años en forma no consecutiva. La cuestión es determinar quiénes, cuántos y con qué derechos habrán de ingresar al círculo mágico. Para mantener la eficiencia y la exclusividad, pocos habrán de ser los escogidos; no podrán provenir únicamente del norte industrializado o principalmente de Europa (ahora seis de los 15 miembros son europeos, con lo que se viola el criterio de la distribución geográfica equitativa); tendrán que pagar un precio alto por pertenecer al club, tanto en responsabilidad como en dinero; deberán informar y consultar continuamente a su clientela política, que los eligió pero les exigirá rendir cuentas periódicas; quedará pendiente decidir si son miembros permanentes o semipermanentes, así como la forma de su elección; por último, no tendrán un derecho absoluto de veto, como sí lo conservarán, aunque reglamentado, los cinco privilegiados que ahora cuentan con él.

---

les. En cambio, de enero de 1991 a diciembre de 1993, en poco menos de cuatro años, aprobó 209 resoluciones, es decir, casi 70 por año. En los primeros meses de 1994, hasta el mes de abril, el Consejo ha adoptado ya 16 resoluciones. De continuar el ritmo se llegaría a 60 resoluciones en el año. Bastan estos números para recordar hasta qué punto se modificó el papel del Consejo de Seguridad y se dejó atrás la atrofia de la época del enfrentamiento entre los dos grandes bloques. Una primera consecuencia de este viraje en la actuación del Consejo de Seguridad se refiere al hecho de que no se ha ejercido el veto, por ninguno de sus miembros permanentes, en los últimos cuatro años, y a la circunstancia de que una gran mayoría de las decisiones del Consejo se han tomado por unanimidad: 201 de un total de 225 resoluciones". V. Flores Olea, *op. cit.*, p. 29.

## MÉXICO Y SUS ASIGNATURAS PENDIENTES

En la política exterior de México quedan todavía varias asignaturas pendientes que es preciso atender de ser posible más temprano que tarde, para evitar galopes en la oscuridad, cabalgatas en el filo de la montaña, entre el abismo y la tempestad. Una de esas asignaturas aún sujeta a definición es la pertenencia de México al Consejo de Seguridad.<sup>7</sup> Si la ONU, con su medio siglo a cuestas, ha iniciado un proceso de reforma para mejor ser, México no puede abrazar la diplomacia de la inercia, de la pasividad y del aislamiento, no puede quedarse a la vera del camino, sin participar ni influir en las decisiones centrales de la comunidad de estados.

<sup>7</sup> En dos oportunidades, México ha sido miembro del Consejo de Seguridad. La primera ocasión, en 1946, su pertenencia fue circunstancial, producto de las necesidades propias de una ONU en estado naciente. En la segunda ocasión, durante el bienio 1980-1981, se combinaron las circunstancias con un acto de voluntad política. En efecto, "la decisión política de formar nuevamente parte del Consejo de Seguridad ha sido sin duda una de las más importantes manifestaciones de la política exterior de las últimas décadas. El hecho de que se modificara la posición en la materia fue fruto sin duda del nuevo dinamismo de la actividad externa de México que se manifestó desde principios de la década de los años setenta, asociado a diversos cambios ocurridos en la escena internacional, México aparecía a finales de la década como una "potencia media emergente" que contaba con la carta del petróleo en un momento de profunda inestabilidad derivada de los acontecimientos en el Medio Oriente. Asimismo, la aparición de un nuevo foco de tensión en Centroamérica, a partir del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua y el conflicto armado interno en El Salvador, llevaba a México a concentrar su atención en su frontera sur y a proyectar una mayor presencia diplomática".

"Pero también las circunstancias prevalecientes en el ámbito interamericano precipitaron en amplia medida el ingreso de México al Consejo de Seguridad. Colombia y Cuba habían postulado su candidatura en 1979 sin alcanzar ninguno de los dos gobiernos la mayoría requerida en la Asamblea General. Después de 154 votaciones, fue evidente la necesidad de una solución de compromiso como única manera de superar un *impasse* sin perspectivas en la medida en que ni Colombia ni Cuba resultaban candidaturas viables. Mientras que el primero enfrentaba la oposición del grupo socialista y de un grupo de países no alineados africanos y asiáticos, la elección del segundo aparecía imposible a la luz de los acontecimientos ocurridos en Afganistán en diciembre de 1979.

"Fue sólo con el acuerdo de Colombia y de Cuba, y por el posterior endoso del grupo latinoamericano, que México aceptó postular su candidatura.

"El 7 de enero de 1980, México fue electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad por 133 votos. Con la elección mayoritaria de la Asamblea General se puso fin al estancamiento que amenazaba con provocar una crisis institucional en virtud de que dicho órgano sólo podía funcionar con la presencia de sus quince miembros", C. Heller, "México y el Consejo de Seguridad", *México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, pp. 249-250.

Al quedar finiquitada la guerra fría, se abrió la vía para el diseño de la nueva arquitectura del orden mundial. No es tarea fácil inventar las nuevas reglas del juego. Pero lo que es políticamente suicida es negarse a trabajar e incidir en la elaboración de los códigos de conducta que ya se están preparando, que estarán vigentes en los años por venir y que regularán las relaciones políticas en la sociedad internacional. Ya no es válido, si acaso alguna vez lo fue, argumentar que a México le perjudica tener que tomar una posición respecto a las cuestiones importantes del Consejo de Seguridad, ante la posibilidad de que las decisiones adoptadas resulten contrarias a una o a otra de las grandes potencias. Con la desaparición del sistema bipolar se elimina la necesidad de optar en favor de un campo ideológico, con el riesgo de desagradar a la parte contraria.

Otro argumento para derrotar la pertenencia mexicana al Consejo de Seguridad ha sido el factor geográfico inhibitorio, esto es, un vecino poderoso y con vocación hegemónica. Invocar esa razón para una abstención política, imaginando que al participar México en el Consejo de Seguridad sólo tendría que escoger entre doblegarse al mandato estadounidense o entrar en un litigio permanente con ese país, sería suponer una dicotomía política y diplomática que no existe en la realidad. Si ello fuera cierto, si el resultado de pertenecer al Consejo de Seguridad consistiera en la subyugación o la enemistad, prácticamente ningún país aceptaría ser miembro de ese órgano central. Cincuenta años de experiencia, aplicable a estados que han sido elegidos múltiples veces al Consejo de Seguridad, demuestra que asumir esa responsabilidad acarrea mucho mayores ventajas políticas que daños innecesarios. En un buen número de casos, esos estados no sólo logran respetabilidad e influencia por actuar como fuerza moderadora; logran también espacios políticos más amplios y márgenes de maniobra superiores en su relación con Estados Unidos y con los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad. A ello obedece, en buena medida, que un asiento en ese órgano sea tan codiciado.

La armonía entre el tipo de organización por la que aboga México y el comportamiento mexicano con relación al Consejo de Seguridad debe significar una línea de continuidad. Pero ello no se cumplirá si México postula un nuevo orden para ese órgano central en donde los deberes y derechos corresponden a otros estados, no a México. Sería ingenuo que México invirtiera capital político en un intento por democratizar y hacer transparente la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad, dedicando su esfuerzo a promover la mayor gloria de Dios y de sus arcángeles o, peor aún, trabajando para provecho de

terceros estados, sin obtener a cambio un beneficio legítimo. Hay, en este sentido, argumentos adicionales:

el probable aumento de los miembros del Consejo de Seguridad, que recaerá primordialmente en acuerdos de cada región, haría muy difícil para México sustraerse a su participación en el propio Consejo. En efecto, resultaría muy difícil entender los pronunciamientos de México en favor de una mayor democratización del Consejo de Seguridad y de la mayor participación regional en su integración y decisiones, sin estar dispuesto, al mismo tiempo, a participar activamente en las responsabilidades que se derivarían de una eventual modificación de esa naturaleza. No es fácil exigir la ampliación de los derechos y privilegios de los países miembros de la Organización sin estar dispuesto a asumir los compromisos y responsabilidades correspondientes.<sup>8</sup>

Si la abstención política fuese una decisión correcta y útil, entonces tendría que aplicarse, para ser congruentes, en todos los casos de las relaciones exteriores de México. La lógica de este argumento conduciría al extremo absurdo de ser convidados de piedra en el TLC o en la OCDE, ante el peligro de molestar al socio principal. De nada serviría argumentar que el TLC y la OCDE son instrumentos económicos; negar su importancia política para el interés nacional de México carecería de fundamento.

También convendrá revisar hipótesis que ya no tienen razón de ser. En su oportunidad, México optó por una sana distancia respecto al Consejo de Seguridad. En cambio se decidió que nuestro país habría de ser miembro, todas las veces que fuera posible, del Consejo Económico y Social (Ecosoc), con el argumento de que era ese el órgano propiciatorio para impulsar nuestro desarrollo. En la práctica, este órgano principal de la ONU resultó inoperante y disfuncional; nadie lamentará su próxima liquidación.<sup>9</sup> Otra hipótesis no cumplida guarda

<sup>8</sup> V. Flores Olea, *op. cit.*, p. 43.

<sup>9</sup> Parecería ser esa una conclusión generalizada. En un ensayo reciente se indica: "Most reform studies have recommended abolishing the unwieldy Ecosoc and erecting new, more effective organs in its place. New permanent intergovernmental organs should be empowered by the member states to develop policies to handle the complex and interrelated socioeconomic matters that confront the world. This implies that the World Bank, the IMF, and other specialized agencies whose autonomy had undercut ECOSOC would be brought into a closer relationship with the rest of the U.N. system." En ese mismo ensayo se advierte lo inadecuado que sería para la seguridad internacional no contar con un programa para el desarrollo. En efecto, "Like that of the U.N.

relación con la Corte Internacional de Justicia. A cambio de no aspirar a un asiento en el Consejo de Seguridad, México contaría siempre con un juez en la Corte, ante la preferencia mexicana por resolver toda controversia por la vía jurídica. Hace 25 años que un juez mexicano no ocupa un lugar en ese órgano judicial. En este caso es importante asegurar que la hipótesis sí se cumple.

Contar con una política exterior independiente tiene riesgos; desde luego son mayores las compensaciones. Si se tiene una política exterior independiente es porque existe una idea propia sobre la forma en que debe estructurarse el orden internacional. Se postula esa estructura, y no otra porque se estima que así se satisfacen mejor los intereses nacionales. Pertener al Consejo de Seguridad no es un fin en sí mismo; es tan sólo un instrumento coadyuvante para poner en práctica, junto con otros aliados que tengan una visión afín, el proyecto propio sobre la naturaleza del sistema internacional. Participar en las labores del Consejo de Seguridad ayuda a influir en el tipo de decisiones que se adopten. Si México ha tenido un trabajo tan intenso en los asuntos internacionales, al abrazar una determinada causa aun en casos conflictivos, probablemente su presencia más frecuente como miembro no permanente del Consejo de Seguridad hubiese servido para ejercer un mayor peso en la orientación de los debates y la toma de decisiones, y le hubiese permitido un mayor ascendiente político para fijar el contenido de las resoluciones. Si se participa tan activamente como México lo ha hecho en los últimos 50 años, es preferible utilizar todas las herramientas disponibles en el legítimo ejercicio político, a fin de influir e implantar la idea propia y evitar que se imponga la idea arbitraria. Ser periódicamente miembro no permanente del Consejo de Seguridad o si las reformas a la Carta lo permiten, ser un nuevo miembro permanente de ese órgano debe constituir uno de los objetivos de la acción internacional de México.

#### EL ESPACIO DE MÉXICO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Si México satisface mejor la defensa y la promoción de su interés nacional perteneciendo al Consejo de Seguridad, entonces debe fijar los

---

founders, this view would recognize that real security cannot be achieved without the eradication of poverty. Like Secretary-General Boutros Boutros-Ghali's reports in 1992 and 1994, it would assert that no 'agenda for peace' is complete without an 'agenda for development'." Véase Kennedy y Russet, *op. cit.*, p. 66.

criterios políticos que le permitan ese acceso.<sup>10</sup> Ello supone no sólo una activa participación en los trabajos de reforma que actualmente se celebran en la ONU; también supone impulsar el proyecto de reforma que en mayor medida y en los mejores términos le asegura su inclusión en un Consejo de Seguridad renovado, que tendrá una composición ampliada y una modernización de sus funciones y en su sistema de adopción de decisiones.

En las tareas de reforma del Consejo de Seguridad se ha examinado una variedad de propuestas. México tendrá que definir la combinación de elementos que le serán útiles para alcanzar su objetivo. En el juego de eliminatorias puede desecharse la idea de que, con la calidad de miembros permanentes, ingresarán únicamente Alemania, Japón y tres estados, cada uno originario de las tres áreas geográficas que se encuentran subrepresentadas: América Latina, África y Asia. Eliminar esta propuesta es necesario por una multitud de razones: no es democrática, perpetua un sistema de privilegios, puede ser insuperable la dificultad para escoger los tres estados representantes de áreas geográfi-

<sup>10</sup> No todos los autores que han examinado el tema consideran que los intereses mexicanos quedan mejor satisfechos con pertenecer al Consejo de Seguridad. Por ejemplo, Manuel Tello ha señalado que "el propósito central de nuestra política exterior es la defensa y promoción de los intereses de México. Resulta difícil comprender en qué forma pudiera establecerse un vínculo directo entre el avance hacia esos objetivos y nuestra participación en ese órgano restringido de las Naciones Unidas. No hay evidencia sólida de que nuestra participación en el Consejo haya ayudado a lograr objetivos de política exterior o se haya reforzado en alguna manera el interés nacional. En la actualidad, como resultado del término de la guerra fría, no queda sino una superpotencia, y cualquier decisión que un miembro no permanente adopte en contra de lo que Estados Unidos percibe como sus intereses, indudablemente tendrá repercusiones en su relación bilateral. Es innegable que el ingreso al Consejo de Seguridad trae como consecuencia inmediata involucrarnos en conflictos que no necesariamente están vinculados a nuestro interés nacional, olvidando la sabiduría del viejo refrán que aconseja no meterse en pleitos ajenos. La participación en los trabajos del Consejo de Seguridad limita la facultad de actuar en forma independiente. Se puede, eso sí, aprovechar ese foro para dejar constancia de las diferencias que tengamos con la única superpotencia que existe en la actualidad, cuando las decisiones que se pretendan adoptar sean contrarias a los principios de nuestra Constitución, o bien aceptar lo inevitable y sumarnos dócilmente a los consensos que cada día se adoptan en ese órgano a iniciativa de la misma superpotencia. Desde luego, considero que ninguna de esas dos vertientes conviene a nuestros intereses". M. Tello, "La reforma de la Organización de las Naciones Unidas", en *Las Naciones Unidas hoy: visión de México, op. cit.*, pp. 55-67.

Jorge Castañeda, en un contraste notable con la posición de Manuel Tello, ha abogado por la participación mexicana en el Consejo de Seguridad y logró, como canciller, que México ocupara un asiento en el bienio 1980-1981. Como se recordará, México presentó

cas, es muy alto el riesgo de que México no sea el preferido. Hay otra fórmula que otorgaría mayores garantías a la inclusión de México: agregar 11 nuevos miembros permanentes (Alemania y Japón, más tres estados de las áreas subrepresentadas). Pero esa idea no prosperará. Un Consejo de Seguridad con 16 miembros permanentes, más otro número considerable de miembros no permanentes es políticamente inviable y se tornaría en un órgano de alta ineficiencia.

Si se acepta que México no debe quedar al margen de la nueva integración del Consejo de Seguridad, entonces debe ejercer sus buenos oficios diplomáticos para derrotar las propuestas que no le ayuden a lograr ese objetivo y para impulsar las fórmulas que sí le aseguren su acceso. Una idea que conviene explorar más a fondo es la propuesta de establecer una nueva categoría de miembros del Consejo de Seguridad, con un carácter cuasipermanente, en adición a los actuales cinco permanentes y diez no permanentes.

La creación de esa nueva categoría significaría agregar ocho o diez nuevos lugares al Consejo. Para cada uno de esos asientos habría tres estados predesignados, que se rotarían periódicamente. De esta suerte se constituiría un grupo de 24 o 30 estados que, a condición de descargar una serie de responsabilidades y de rendir las cuentas necesarias, permanecerían en el Consejo con un asiento asegurado cada cuatro años. La selección de ese grupo de 24 o 30 estados se haría conforme a criterios establecidos por la Asamblea General (por ejemplo, las aportaciones efectuadas para mantener la paz y la seguridad internacionales, una distribución geográfica equitativa, el pago puntual de

---

su candidatura para ser de nueva cuenta miembro del Consejo para el periodo 1992-1993. Sin embargo, esa candidatura fue retirada, lo cual provocó la siguiente crítica de Castañeda: "no creo que las autoridades internacionales de México hayan podido cometer un peor error que el que cometieron al regalar a Venezuela el puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por el que México había optado y después se arrepintió. La elección de México estaba totalmente asegurada, prácticamente por unanimidad y aun con el voto de la propia Venezuela. ¡México no quiso ser miembro del Consejo de Seguridad porque el serlo podía orillarlos a tomar posiciones que incomodaran a Estados Unidos mientras se estaba negociando el TLC! Duele decirlo, pero cabe preguntarse qué le habrá pasado a México en esta materia. En 47 años, entre 1946 y 1992, México se ha abstenido siempre de participar en el trabajo del Consejo de Seguridad, salvo en una única ocasión (1981-1982), durante el régimen de López Portillo. Participar en el Consejo de Seguridad es una aspiración universal. Ningún otro país, en mi conocimiento, ha tenido esa actitud. México es un caso único. Éste es un ejemplo, si bien extremo, de la actitud internacional que nunca debería seguir México". J. Castañeda, "México y el nuevo orden mundial", *Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México*, Coloquio de Invierno, México, UNAM/Conaculta/FCE, 1992, p. 276.

cuotas a la ONU, la magnitud de la contribución a las operaciones para el mantenimiento de la paz, la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia y la participación en ayuda humanitaria, en el caso de los países industrializados, la proporción de su PIB asignada a la asistencia internacional para el desarrollo). Para ocupar el asiento correspondiente se requeriría ser elegido por la Asamblea General por mayoría calificada; además, la propia Asamblea General revisaría cada diez o 15 años la composición de ese grupo de miembros cuasipermanentes, para eliminar, en su caso, las manzanas podridas y premiar a aquellos estados que se hayan hecho merecedores de pertenecer al nuevo círculo mágico.

Esta propuesta, en sus términos fundamentales, ha sido formulada por Italia y presentada en la ONU dentro del grupo de trabajo responsable de examinar la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento en su composición. Con las revisiones que amerite, es importante impulsar la fórmula italiana o alguna otra equivalente que recoja la idea de contar con miembros cuasipermanentes, sujetos a una responsabilidad y con el compromiso de cumplir con unas obligaciones que, si no son satisfechas, excluirán del club al infractor. Si ese tipo de propuesta triunfa, México puede y debe legítimamente aspirar a ser parte de los miembros cuasipermanentes del Consejo de Seguridad.

Gradualmente, México ha cobrado conciencia de la importancia capital que tienen los asuntos exteriores para el desarrollo nacional. Imposible ser testigo mudo en la conformación de un orden mundial. Un país con el peso y las características de México, con un proyecto propio sobre la naturaleza de las relaciones internacionales, con un compromiso histórico con la ONU está obligado a mantener, como en el pasado, una activa participación para que la arquitectura de ese edificio corresponda a sus necesidades y objetivos. En las circunstancias actuales, la diplomacia de la abstención causa, en la mayoría de los casos, un daño serio a los intereses nacionales. Asegurar mayores espacios y opciones a la política exterior de México enriquecerá y ampliará los márgenes de maniobra en la relación con sus socios principales, incluyendo a Estados Unidos. México ha sido un país de alta responsabilidad, competencia e involucramiento en los asuntos mundiales. No siempre ha contado con la necesaria protección que se deriva de actuar en el seno de un órgano colegiado, como el Consejo de Seguridad. Tampoco ha capitalizado los beneficios que acarrea el legítimo ejercicio de la acción política en las esferas de poder. Podría ser ésta la oportunidad de dar un galope en plena luz del día.