

LA QUINTA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU (2021-2022): LÍMITES Y POSIBILIDADES DE UN MIEMBRO NO PERMANENTE EN UN CONTEXTO ADVERSO

MEXICO'S FIFTH PARTICIPATION IN THE UN SECURITY COUNCIL (2021-2022): LIMITS AND POSSIBILITIES OF A NON-PERMANENT MEMBER IN AN ADVERSE ENVIRONMENT

ALEJANDRO RODILES¹ 

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México
alejandro.rodiles@itam.mx

RESUMEN: Este artículo analiza la participación de México en el Consejo de Seguridad (cs) de las Naciones Unidas durante el bienio 2021-2022, desde la perspectiva de los miembros electos que, de cara a los cinco permanentes, enfrentan limitaciones legales y políticas. No obstante, los miembros no permanentes tienen diversos medios institucionales a su alcance, formales e informales, para influir en el desarrollo de los trabajos y los resultados del cs. El bienio 2021-2022 estuvo marcado por la pandemia de COVID-19 y la agresión rusa contra Ucrania. La primera impuso retos a los métodos de trabajo del cs, en tanto que la segunda lo ha llevado a una nueva era de enfriamiento, reflejo de la fragilidad del desorden internacional. El artículo evalúa cómo la delegación de México hizo uso de los medios a su alcance a fin de sortear las dificultades mencionadas y promover las prioridades fijadas por la diplomacia

¹ Profesor titular de Derecho Internacional y Gobernanza Global del Departamento de Derecho del ITAM. Formó parte, como asesor jurídico, del equipo de México en el Consejo de Seguridad durante el bienio 2009-2010. El autor agradece a Mónica Serrano por su apoyo constante, a Ana Paola Morales Cuanalo (ITAM) por la asistencia en la investigación y edición, así como a los dictaminadores anónimos por valiosos comentarios. Todo error es responsabilidad exclusiva del autor.

mexicana, así como el interés nacional. En general, el balance de una participación activa y la obtención de logros modestos es positivo.

Palabras clave: Consejo de Seguridad, Naciones Unidas;
interés nacional; unidos por la paz; legítima defensa;
doctrina de los “indispuestos o incapaces”.

ABSTRACT: The article analyses Mexico’s participation in the United Nations Security Council during 2021-2022, from the perspective of elected members that face legal and political constraints vis-à-vis the five permanent ones. However, non-permanent members have a variety of formal and informal institutional means at their disposal to influence the Council’s work and outcomes. The 2021-2022 biennium was marked by the COVID-19 pandemic and the Russian aggression against Ukraine. While the former challenged the Council’s working methods, the latter has led it into a new era of *impasse*, reflecting the fragility of the current international disorder. The article assesses how the Mexican delegation made use of the means at its disposal in order to overcome the aforementioned difficulties and promote the priorities set by Mexican diplomacy, as well as the national interest. Overall, a positive balance can be struck of an active participation and modest achievements.

Keywords: Security Council; United Nations; national interest;
uniting for peace; self-defense; “unwilling or unable” doctrine.

Fecha de recepción: noviembre de 2024.

Fecha de aceptación: marzo de 2025.

Fecha de publicación en línea: 23 de mayo de 2025.

1. INTRODUCCIÓN

El 17 de junio de 2020, México fue electo, junto a Noruega, Irlanda y la India, por un periodo de dos años (2021-2022) al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (cs, o Consejo), contando con un claro respaldo de 187 votos a favor en la Asamblea General (AG, o Asamblea), donde se eligen los miembros no permanentes de aquel órgano.² Se trató de la quinta participación de México como miembro no permanente, tras sus membresías en 1946,³ 1980-1981, 2002-2003 y 2009-2010, respectivamente.

La Misión Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en Nueva York, fijó desde el primer día de su membresía las siguientes prioridades para su quinta participación: la protección de civiles y personas vulnerables en conflictos armados; defender el Estado de derecho internacional; mejorar los métodos de trabajo del cs; privilegiar la mediación; incorporar una perspectiva de género en el quehacer y los resultados del cs, y combatir el tráfico de armas.⁴ En tanto que los primeros cuatro temas denotan continuidad con los asuntos promovidos por México en sus participaciones previas, sobre todo con respecto al bienio 2009-2010,⁵ los últimos dos corresponden a la política exterior feminista promulgada por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores (SRE), Marcelo Ebrard, por un lado, y a la realidad mexicana de violencia extrema desatada por la fallida guerra contra el narco, por el otro. De tal suerte, las prioridades fijadas por la Misión de México reflejan una mezcla de tradición diplomática, promoción de intereses nacionales, así como del sello distintivo que toda administración busca establecer. Como veremos a lo largo del texto, el equipo de la Misión hizo esfuerzos serios por cumplir

² SG 2020.

³ Se trató de la primera composición del Consejo, en ese entonces de once miembros, de los cuales Australia, Brasil, Egipto, Países Bajos y Polonia, además de México, eran los no permanentes.

⁴ SRE 2021.

⁵ Véanse las contribuciones en Dondisch 2012.

con tales prioridades y, en cuanto a la agenda y las decisiones adoptadas, el balance es positivo.

Es necesario recordar, no obstante, que el CS es un órgano desigual, en el cual los Estados electos enfrentan importantes limitaciones políticas e institucionales, y se encuentran en una franca desventaja frente a los cinco miembros permanentes, el denominado “P5”, integrado por China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia, con toda su experiencia y privilegios legales, sobre todo el derecho de veto. Asimismo, el Consejo es una institución de respuesta a crisis internacionales, por lo que las prioridades que una determinada delegación tiene a bien establecer al inicio de sus funciones no pueden más que ofrecer un marco general de referencia dentro del cual se tratará de navegar el día a día, definido por la compleja y dinámica realidad internacional. El alto grado de inestabilidad de la política y la fragilidad del (des)orden internacionales en nuestros días, caracterizado por múltiples crisis simultáneas (una “policrisis”),⁶ complican aún más todo plan inicial. Tal como la membresía mexicana en 2002 y 2003, encabezada ejemplarmente por Adolfo Aguilar Zínser, en buena medida se definió por la guerra ilegal de Estados Unidos y sus aliados contra Iraq,⁷ así la participación más reciente de México en el órgano en el cual recae la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales estuvo marcada por la guerra de Rusia contra Ucrania, que comenzó en febrero de 2022, al inicio del segundo año de la membresía mexicana.

La agresión contra Ucrania por un miembro permanente con derecho de veto puso de nueva cuenta en jaque al sistema de seguridad colectiva, pilar de la Carta de San Francisco y del orden jurídico internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial. Si a ello le sumamos las tensiones crecientes entre China y Estados Unidos, podemos entender por qué se habla de una nueva era de enfriamiento en el CS, en la cual los

⁶ Tooze 2022.

⁷ Sobre la tercera participación de México en el CS y la situación de Iraq en particular. Véase Pellicer 2015, 49, 61-66.

acuerdos sobre cuestiones de gran política internacional se han tornado sumamente complicados.⁸ Por si fuera poco, la membresía del cs en su conjunto enfrentó desafíos inusuales a los métodos de trabajo de un órgano que de por sí opera con opacidad, causados por la pandemia de COVID-19. La necesidad de mantener una presencia física mínima en las premisas de la ONU implicó serios y constantes ajustes en cuanto a formatos de reuniones virtuales, documentación, y mecanismos de toma de decisión mediante el intercambio de notas electrónicas y procedimientos de silencio.⁹

El presente artículo no es un recuento puntual sobre el quehacer de la Misión de México durante su más reciente paso por el cs.¹⁰ Se trata, más bien, de un análisis no exhaustivo que refleja una elección de los temas que considero mejor ilustran cómo México se valió de los medios institucionales, tanto formales como informales, que los miembros electos tienen a su alcance para navegar los desafíos mencionados y promover algunos logros modestos e incrementales. De tal suerte, en la siguiente parte se esbozan las características de los miembros no permanentes, sus limitaciones fácticas y legales, y también sus posibilidades institucionales y reales de influencia.

Tomando en cuenta la capacidad de incidir en la agenda del cs a mediano y largo plazos, por un lado, y en sus labores operativas y métodos de trabajo, por el otro, los medios a los que me refiero son las presidencias rotativas del cs, la parti-

⁸ No así cuestiones técnicas, renovación de mandatos (los denominados *technical rollovers*) y todo un aparato regulatorio en materia de lucha contra el terrorismo a través de órganos subsidiarios, grupos de expertos y en cooperación con una serie de coaliciones informales. Al respecto véase Rodiles 2018.

⁹ Sobre los desafíos que supondría la pandemia del COVID-19 para la participación de México, más allá de los métodos de trabajo, véase Pellicer 2020. Para un análisis de los cambios temporales a los métodos de trabajo del cs a fin de ajustarlos al confinamiento en Nueva York, véase Rodiles 2024.

¹⁰ Para un recuento de este tipo, véase De la Fuente y Ochoa 2023. Asimismo, consúltense el sitio web “Consejo de Seguridad: México 2021-2022”, en cs s.f.

cipación en órganos subsidiarios y las reuniones informales conocidas como “fórmula Arria”. Las primeras permiten, a quienes ostentan la presidencia, influir en la agenda de trabajo del CS e impulsar temas de prioridad nacional. En los órganos subsidiarios se lleva a cabo la operación cotidiana del CS, por lo que una presencia activa en ellos es el medio idóneo para introducir cambios incrementales en métodos de trabajo y participar en procesos regulatorios globales. Las reuniones por fórmula Arria no tienen un impacto directo en la toma de decisiones del CS, pero su capacidad de abordar temas relevantes, bloqueados por el P5, y de abrir el diálogo con actores fuera del CS, e incluso de la ONU, las convierten en medios instrumentales para combatir el hermetismo y la secrecía que siguen caracterizando al Consejo –un interés prioritario de todos los miembros de la ONU fuera del P5.¹¹

En la tercera sección se analiza la práctica de México durante el bienio 2021-2022, es decir, qué decisiones impulsó y cómo hizo uso de cada uno de los recursos a su alcance: cómo se desarrolló su presidencia del Consejo, qué comités presidió y por qué, y de qué otra forma incidió en las labores de éstos, así como qué temas y por qué razones, más allá de las declaradas prioridades, decidió promover y con qué éxito lo hizo, incluyendo por medios informales como las reuniones Arria.

La tercera sección está dedicada a la postura y las acciones mexicanas de cara a la guerra en Ucrania, al ser éste el mayor desafío al que se enfrentó el CS en el lapso de tiempo examinado. Debido a que aquí el agresor es un miembro permanente del CS, las actividades respectivas fueron trasladadas a la AG, por lo que aquello impulsado por México en este último órgano no debe verse por separado de lo realizado en el marco de su participación en el Consejo. La cuarta y última sección concluye con una evaluación general.

¹¹ Rodiles 2013.

2. LÍMITES Y POTENCIALES DE LOS MIEMBROS NO PERMANENTES

2.1 Reticencias internas y límites institucionales

Mucho se ha debatido en México acerca de la pertinencia de ingresar al CS, tomando en cuenta, por un lado, la enorme responsabilidad internacional que ello supone de cara a temas centrales de paz y seguridad internacionales y, por el otro, la capacidad de acción limitada de los diez países electos frente al P5. El tenor de las posturas en contra de tal participación tienen que ver con la inconveniencia de tomar posición y votar sobre asuntos que no incumben directamente el interés nacional, pero que sí pueden colocar al país en una situación muy incómoda entre defender nuestros principios de política exterior, codificados desde 1988 a nivel constitucional en el artículo 89, fracción X, y la necesidad de actuar rápidamente ante crisis urgentes de paz y seguridad internacionales, eventualmente generando tensiones con otros países, especialmente con Estados Unidos.¹² Si bien es cierto que dichas críticas perdieron fuerza de cara a la más reciente membresía mexicana –todavía muy presentes en 2002 y 2009, respectiva-

¹² Estas críticas se remontan al término de la primera participación de México en el CS, en 1946, cuando el entonces representante permanente en Nueva York, Luis Padilla Nervo, explicó la decisión de no volver a presentar una candidatura debido a las tensiones que tal membresía genera de cara a las grandes potencias. Como lo explica el embajador Juan Manuel Gómez Robledo, dicha postura se convertiría en un axioma de la política exterior mexicana durante mucho tiempo, defendido con fervor por el canciller Manuel Tello Barraud (1958-1964) y retomado por su hijo y también canciller Manuel Tello Macías (1994), así como por figuras de la élite diplomática mexicana como el embajador emérito Sergio González Gálvez. Cabe aclarar que la segunda participación de México, encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, se dio de forma un tanto accidentada, ya que resultó de la necesidad de presentar una candidatura latinoamericana consensada tras el fracaso de las de Colombia y Cuba. Al respecto véase Gómez-Robledo Verduzco 2012, 15, 17-18.

mente— también lo es que las limitaciones de los miembros no permanentes son reales y mayores.

La distinción entre miembros permanentes y no permanentes, o bien electos (el denominado grupo de los diez o “E10”), refleja un sistema desigual, justificado históricamente por las potencias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial.¹³ Dentro de tal sistema, la asimetría entre el P5 y el E10 es notoria. Por un lado, los integrantes del primero cuentan con conocimiento privilegiado respecto de las formas en que se maneja este órgano poco transparente, que opera desde hace más de 75 años con un reglamento provisional.¹⁴ Su memoria institucional y la relación estrecha, a veces incluso de complicidad, que mantienen con el Secretariado del Consejo, les otorga una clara ventaja frente a quienes deben pasar primero por una curva de aprendizaje y que, una vez habiendo interiorizado los métodos y argucias de trabajo, se encuentran en la situación incómoda de una inminente salida. Cabe recordar que los periodos de dos años no pueden repetirse consecutivamente. Es, por supuesto, el derecho de veto de los permanentes el que marca la mayor diferencia de poder en las negociaciones de cara a cualquier resultado del cs, sobre todo tratándose de resoluciones. Ante estas limitaciones, se ha cuestionado, mucho más allá de México, qué tan activo y decisivo papel les queda desempeñar a los miembros no permanentes.¹⁵ Sin embargo, y sin pretender minimizar las serias acotaciones, su rol está lejos de ser marginal.

¹³ Si bien las críticas a este sistema se han intensificado recientemente de cara a la falta de una respuesta efectiva ante las crisis en Ucrania, Medio Oriente y Sudán, la pendiente reforma del cs sigue estando fuera de alcance.

¹⁴ cs 1983. El reglamento provisional fue aprobado en la primera sesión del cs, en enero de 1946, en Londres, y ha sido modificado en siete ocasiones, la última en diciembre de 1982, por lo que la versión mencionada corresponde a esta última modificación. A pesar de haber sido aprobado y modificado varias veces, el reglamento no ha sido adoptado formalmente como un instrumento definitivo, por lo que existe un arduo debate sobre su estatus legal. Al respecto véase Rodiles 2024.

¹⁵ Véanse, por ejemplo, las diversas contribuciones en Schrijver y Blokker 2020.

Los miembros electos no están de adorno y pueden, mediante una diplomacia inteligente y una priorización clara de temas y asuntos, influir de manera importante en el trabajo del cs. Los espacios para lograr una participación proactiva son varios. A continuación, esbozaré los que considero más importantes en cuanto a capacidad de influencia en la agenda de trabajo del cs a mediano y largo plazos, así como en torno a las funciones operativas en el día a día de este órgano.¹⁶

2.2 Potenciales políticos e institucionales

Los miembros electos no tienen veto, pero sí cuentan con el voto que resulta decisivo para adoptar las decisiones del Consejo. La mayoría de tales decisiones se adoptan por consenso, en tanto que las más importantes, es decir, las resoluciones, incluyendo las obligatorias para la membresía en su conjunto adoptadas bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, requieren de un voto afirmativo de nueve de los quince miembros en total, lo cual significa que se necesita, siempre, el respaldo de al menos cuatro miembros electos. Conforme a la práctica ulterior del artículo 27 de la Carta, el “voto afirmativo” del P5 no se interpreta de manera literal, sino que éstos pueden abstenerse sin impedir la toma de decisiones.¹⁷ Por ello, las situaciones en las cuales se necesitan de más de cuatro votos afirmativos del E10 no son inusuales.

Hay diferentes tipos de miembros no permanentes, tanto por su posición geopolítica y peso en las relaciones internacionales, como por la política específica que mantienen ante el cs. En otro texto, elaboré una tipología, dependiendo de su presencia en éste a lo largo del tiempo y de su capacidad institucional montada de darle continuidad a los temas ahí

¹⁶ Los siguientes párrafos están basados en trabajos previos del presente autor sobre el rol de los miembros no permanentes. Véanse Rodiles 2013 y Rodiles 2020.

¹⁷ CIJ 1971, para. 22.

tratados, aun estando fuera de él, mediante “gabinetes sombra” sobre la agenda del cs en las Misiones en Nueva York. Así, tenemos “miembros frecuentes, recurrentes y ocasionales”.¹⁸ Mientras la primera categoría sólo podamos concedérsela a Japón y Brasil, que han participado doce y once veces respectivamente hasta 2024,¹⁹ la mayoría de los Estados miembros sólo lo hacen ocasionalmente, y un grupo de alrededor de 30 Estados han sido electos con cierta recurrencia, de por lo menos cuatro veces, entre los cuales se encuentra México. Esta tipología no es ociosa, ya que refleja la fortaleza de la memoria institucional, qué tan familiarizados están los diplomáticos con los métodos de trabajo y, muy importante, qué tipo de relaciones interpersonales pueden forjar y a cuáles darles continuidad, sobre todo con funcionarios de Misiones de los miembros permanentes, de otros frecuentes y recurrentes, así como del Secretariado. De ello también depende la capacidad de forjar alianzas estratégicas con miembros permanentes y no permanentes (con quienes se vuelven a encontrar, por decirlo así), las cuales son absolutamente necesarias para tener una participación relevante.

Es justo decir que esta capacidad rebasa la política específica de participación en el cs, derivando, quizá en mayor medida, de la presencia y prestigio que tiene cada Estado miembro en la organización en su conjunto. Puede sonar a un lugar común, pero es cierto que México tiene una tradición diplomática mediadora, de construcción de puentes entre posturas encontradas, de relativa fuerza geopolítica e incluso nutrida por el prestigio individual de algunos diplomáticos destacados, lo cual le ha facilitado la creación de alianzas, aunque su presencia en el cs no sea frecuente.

La posición de México como potencia media en las relaciones internacionales²⁰ y los temas que tradicionalmente

¹⁸ Rodiles 2013, 333-366.

¹⁹ Argentina, con nueve participaciones, se acerca bastante a esta categoría.

²⁰ Consciente de lo controvertido que es el concepto de “potencia media” (véase Hurrell, 2000), sostengo que la posición geoestratégica de México (para bien y para mal), el tamaño de su economía, su participación

ha promovido en los foros multilaterales, han llevado al país a mantener relaciones estrechas con aquellos en turno en el CS, como Austria durante el bienio 2009-2010, y Noruega e Irlanda en el más reciente, impulsando conjuntamente temas de desarme, derecho internacional humanitario y promoción del Estado de derecho internacional. Lamentablemente, la cooperación con los países de América Latina y el Caribe, con los que se coincidió en el bienio 2021-2022 (San Vicente y las Granadinas, en 2021, y Brasil, en 2022²¹) fue escasa, si no insignificante. En cuanto al P5, se logró una buena cooperación con Estados Unidos en relación con Haití, tema de enorme relevancia regional. Quizá la única alianza más duradera que se ha logrado forjar es con Francia en torno a ciertas cuestiones de índole humanitaria. Esta última resultó especialmente importante para las acciones de México en el contexto de la guerra contra Ucrania, como veremos más adelante.

2.3 Las presidencias rotativas del Consejo

Uno de los medios concretos que los miembros electos tienen a su alcance son las presidencias rotativas del CS en su conjunto. Éstas se ejercen mensualmente y van rotando entre los quince miembros. La presidencia otorga al país que la ostenta varias ventajas. En primer lugar, y un tanto obvio, es la presencia de la que se goza en las Naciones Unidas y más allá; son las

en coaliciones como los MIKTA (el grupo informal de concertación diplomática entre México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia) y, sobre todo, su diplomacia activa y mediadora, nos permiten hablar de dicho estatus, al menos en el contexto de los potenciales de México en foros multilaterales (para un buen análisis del concepto, con especial atención a México y Turquía, véase Aydin 2021). No obstante, estoy de acuerdo con la embajadora y profesora Olga Pellicer en cuanto a que la falta de liderazgo regional y subregional, la complicada (y torpe, a mi juicio) relación con Brasil, y las inconsistencias derivadas de las “pertenencias múltiples” de México, han debilitado seriamente su estatus como potencia media. Véase Pellicer 2013, 873.

²¹ González González, Hirst y Morrot 2023.

y los representantes permanentes de las misiones quienes mayormente acaparan los reflectores, pero también ministras y ministros de asuntos exteriores y, en ocasiones, jefas y jefes de Estado y gobierno. Tal presencia no sólo es mediática, incluye asimismo canales de comunicación privilegiados con altos representantes de la diplomacia internacional y, de forma institucionalizada, con otros órganos del sistema y con el Secretario General en especial.²² El país en turno preside y dirige procedimentalmente las reuniones formales del cs y también representa un papel de primer orden en todo tipo de negociación de los asuntos allí tratados. Quizá, lo más importante es el margen del que goza la presidencia en cuanto a la definición de la agenda mensual del Consejo.²³ Ello le otorga una especie de derecho de iniciativa, de modo que se pueden impulsar temas de interés nacional. Esto se manifiesta con la prioridad que tienen para proponer y organizar debates temáticos.

2.4 Los órganos subsidiarios

Las labores que se realizan en la variedad de órganos subsidiarios son de enorme importancia para el día a día del Consejo. Estos órganos son creados por el cs conforme al artículo 29 de la Carta, y tienen la finalidad de auxiliarlo en el desahogo de sus funciones. Estamos hablando de los catorce comités que monitorean y administran las sanciones que impone el cs contra regímenes gubernamentales, así como organizaciones no estatales e individuos, que representan un riesgo para la paz y seguridad internacionales. Asimismo, están el poderoso comité contra el terrorismo (CTC, por sus siglas en inglés) y el comité de no proliferación de armas de destrucción en masa (Comité 1540), así como una serie de grupos de trabajo, incluyendo el de operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), el

²² Ello se debe principalmente a que la presidencia representa formalmente al cs en la ONU y hacia afuera. Véase Rodiles 2024.

²³ Rodiles 2013, 366-371.

de niños en conflictos armados y el grupo de trabajo informal (oficioso) sobre los métodos de trabajo y la documentación del cs. Estos órganos subsidiarios son presididos durante periodos de uno o dos años por miembros en curso del Consejo, tanto permanentes como electos, de ahí que resulte instrumental buscar con antelación a su ingreso al Consejo presidir alguno(s) de ellos para la influencia que estos últimos puedan ejercer. Ello les permite incidir en la gestión de los regímenes de sanciones y en otros comités y grupos de trabajo, ocupar un papel especial en las negociaciones de las resoluciones y otras decisiones respectivas, el acceso a información sensible de primera mano, así como fortalecer en general su rol dentro del Consejo y la ONU en su conjunto. Por supuesto que los no permanentes deberían siempre buscar presidir aquellos órganos cuyos temas son de especial interés para su política exterior y, de preferencia, en los cuales ya tienen experiencia.

2.5 La “fórmula Arria”

Las “reuniones por fórmula Arria” –denominadas así por el embajador venezolano Diego Arria, quien inició esta práctica en 1992– se han convertido en otro medio de influencia privilegiado para los miembros no permanentes. No son reuniones públicas ni privadas del cs, por lo que durante mucho tiempo no fueron consideradas reuniones del cs. Aunque sujeto a debate, el hecho de que hoy en día sean incluidas y reguladas en la Nota 507 del presidente del cs (una decisión no vinculante pero con peso dentro de la práctica institucional del cs), hace repensar su carácter como reunión del órgano, aunque sea informal-informal.²⁴ Con este formato no sólo puede convocarse a la membresía ampliada de las Naciones Unidas, como en el caso de los debates temáticos abiertos, sino también a representantes de la sociedad civil, por lo que constituyen uno de los principales canales de apertura del cs. Al tratarse de

²⁴ Rodiles 2024.

reuniones informales-informales, en los encuentros bajo esta fórmula no hay transcripciones verbales y no las documenta el cs.²⁵ Pero ello también ofrece oportunidades, dado que justamente por esas circunstancias es posible tratar en ellas temas fuera de la agenda formal del cs y respecto de los cuales existe reticencia de uno o varios de los miembros permanentes.

En el siguiente apartado veremos cómo México hizo uso de cada uno de estos recursos durante el bienio 2021-2022, es decir, los comités que decidió presidir y por qué, cómo se desarrolló su presidencia del Consejo, y qué temas concretos decidió impulsar.

3. LA PRÁCTICA DE MÉXICO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD (2021-2022)

3.1 La presidencia del Consejo – viejos temas y nuevas necesidades

Los debates abiertos que organizan los países que ostentan la presidencia del cs son de suma importancia para los no permanentes, pues al estar abiertos a la membresía en su conjunto, representan una valiosa oportunidad para fomentar la transparencia del cs y su rol dentro del sistema de la ONU.²⁶ Estratégicamente, sirven para forjar y fortalecer las alianzas naturales de los miembros electos con países afines no representados en el cs, pues como solía decir el representante permanente de México durante el bienio 2009-2010, el embajador Claude Heller: “Los miembros no permanentes del Consejo no deben olvidar que son miembros permanentes de

²⁵ Aunque una práctica reciente ha consistido en hacer un resumen de la presidencia de la reunión a cargo de la Misión de la iniciativa, el cual se envía como carta a la Presidencia del cs, que la circula posteriormente como documento del cs. Véase Rodiles 2024.

²⁶ Si bien no cuentan con voto, los Estados no miembros del Consejo que participan en los debates temáticos tienen voz, presentando intervenciones nacionales que quedan documentados en los registros del cs (en los “*verbatim*”, abreviados como “s/pv”).

la Asamblea General”.²⁷ Además, muchos de estos debates son presididos por ministras y ministros de relaciones exteriores e incluso por jefas y jefes de Estado o gobierno del país de la presidencia en turno, dando la oportunidad de impulsar su agenda multilateral al más alto nivel.

El representante permanente durante el bienio 2021-2022 y canciller en el gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum, Juan Ramón de la Fuente, se ha referido a tales reuniones como “debates insignia”, de los cuales México organizó y presidió tres durante su única presidencia del cs en ese bienio, en noviembre de 2021;²⁸ estos versaron sobre “corrupción, desigualdad, exclusión y conflictos armados”, “diplomacia preventiva y el trabajo de los órganos principales de la ONU”, y “el tráfico y el desvío de armas pequeñas y ligeras”.²⁹

El primero, celebrado el 9 de noviembre, fue presidido por el presidente López Obrador, el segundo, el 16 de noviembre, por el embajador de la Fuente, y el tercero que tuvo lugar el 22 del mismo mes, por el entonces canciller Ebrard. Mientras que el segundo y tercer debates estuvieron directamente relacionados con las prioridades establecidas por la Misión, el primero obedeció a la agenda propia del presidente López Obrador. Si bien ello es válido, el tema de la corrupción no fue debidamente ligado a las tareas del cs, es decir, a los conflictos armados y la seguridad internacional, dando lugar a críticas sobre su pertinencia.³⁰

²⁷ Basado en las memorias del presente autor como miembro del equipo de México en el Consejo durante el bienio 2009-2010.

²⁸ Por razones aleatorias, durante el bienio 2009-2010, México presidió dos veces el cs, en abril de 2009 y en junio de 2010, respectivamente. En tales ocasiones se organizaron cinco debates temáticos abiertos, incluyendo temas como la situación en Haití, la protección de niños en conflictos armados, la importancia de la mediación y la diplomacia preventiva, así como la promoción del Estado de derecho a nivel internacional. Véase Heller 2012, 29.

²⁹ De la Fuente 2023.

³⁰ Contundente al respecto fue la intervención del representante permanente de la Federación de Rusia, quien resaltó la importancia de estar conscientes de las diferencias de los distintos mandatos de los órganos de la ONU. Véase la intervención del Sr. Nebenzia en cs 2021b, 11-12.

Cabe mencionar que en la declaración de la presidencia que fue adoptada al término del debate, no se encuentra una sola mención al tema de la corrupción,³¹ lo cual demuestra lo forzado que entró el tema a la agenda del cs. Sin embargo, es importante destacar un aspecto del discurso pronunciado por López Obrador en su capacidad nacional –que debe distinguirse de la función que ejerció, como primer jefe de Estado mexicano en la historia, al frente del Consejo–. En presencia del secretario-general António Guterres, López Obrador dijo:

Veamos, por ejemplo, lo sucedido con la distribución de la vacuna contra la COVID-19. Mientras las farmacéuticas privadas han vendido el 94% de las vacunas, el mecanismo Covax, creado por las Naciones Unidas para países pobres, apenas ha distribuido el 6%; un doloroso y rotundo fracaso.³²

Haciendo a un lado cuestiones sobre la pertinencia del discurso de López Obrador en el marco del debate y en el foro donde fue pronunciado, su crítica a Covax me parece acertada. La magnitud de la desigualdad mencionada ha sido mucho más profunda de lo que se ha comentado, en parte porque la guerra contra Ucrania pronto acaparó toda la atención internacional, desplazando los problemas globales derivados de la pandemia. De no haber sido así, ése habría sido muy probablemente el tema primordial de la comunidad internacional, que fracasó, efectivamente, en cualquier intento por relanzar la vieja aspiración de la solidaridad internacional como principio normativo del orden mundial. En ese punto, los comentarios de López Obrador sí fueron pertinentes, enmarcándose en la tradición de aquella “solidaridad de combate”, como lo ha expuesto con elocuencia el iusinternacionalista chileno Arnulf Becker Lorca.³³ La solidaridad de combate se remonta al tercermundismo de la década de 1970, caracterizada por autores como Moham-

³¹ cs 2021c.

³² cs 2021b.

³³ Becker Lorca 2023, 41-60.

med Bedjaoui, como las protestas concertadas de los menos poderosos contra la inequidad internacional, y los exhortos a mecanismos redistributivos basados en derechos y principios jurídicos, como la igualdad soberana de los Estados.³⁴

Por último, en lo que respecta al tercer debate, bien podríamos decir que éste fue el más importante para México debido a la imperiosa necesidad de combatir el tráfico de armas ante la violencia extrema que vive el país en el contexto de la guerra fallida contra el narcotráfico y el crimen organizado. Lamentablemente, del debate no surgió ninguna decisión del cs, sobre todo debido a las reticencias china, rusa e india. Aunque De la Fuente señala que unas semanas después se logró adoptar la Resolución 2616, en la cual se externa preocupación por la transferencia ilícita, el desvío y el uso indebido de armas pequeñas y ligeras,³⁵ lo cierto es que esa resolución no fue fruto de la iniciativa mexicana, si no que está estrictamente ligada a los regímenes de sanciones del Consejo y sus embargos de armas; no abarca o responde a la preocupación de México sobre el tráfico y desvío de armas ligeras en general, que nutren a los brazos armados de los cárteles de la droga.

3.2 Los órganos subsidiarios – continuidad y nuevos acentos

México presidió el Comité 1540 sobre no proliferación de armas de destrucción en masa, el Comité de sanciones de Malí, y el Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad, este último en copresidencia con Irlanda. De tal suerte, logró obtener las presidencias de los órganos subsidiarios que había buscado desde el principio, salvo la del Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados, que fue presidido por Noruega.³⁶ Como lo explican quienes fungieran como representante permanente y coordinador político de la Misión

³⁴ Bedjaoui 1979, citado en Becker Lorca 2023, 46.

³⁵ cs 2021d. De la Fuente 2023.

³⁶ De la Fuente y Ochoa Martínez 2023.

en Nueva York, respectivamente, Juan Ramón de la Fuente y Enrique Ochoa Martínez, México buscó presidir dichos órganos tanto por experiencias acumuladas, como por su tradición diplomática, y por las prioridades de la política exterior fijadas durante el sexenio de López Obrador.³⁷

Así, por ejemplo, la presidencia del Comité 1540 había sido ejercida previamente durante el bienio 2009-2010, bajo el liderazgo del embajador Claude Heller y la experiencia del propio Enrique Ochoa, quien ha destacado en la diplomacia multilateral en el campo del desarme, designado experto del Comité 1540 por el entonces Secretario-General de la ONU, Ban Ki-moon, en 2012, para un periodo de cinco años. Aunque el Comité 1540 tiene un fuerte componente de lucha contra el terrorismo y ha sido caracterizado como un régimen de “contraproliferación”,³⁸ México ha enfatizado su función de no proliferación en el marco del Tratado sobre No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP por sus siglas en inglés) y de otros regímenes legales en esta materia. Sin duda, el desarme ha sido una de las mayores constantes en la política exterior mexicana, por lo menos desde el Tratado de Tlatelolco de 1967 y el establecimiento de la primera zona regional libre de armas nucleares. Ello continúa hasta nuestros días, como lo muestra el papel destacado de la diplomacia mexicana en las negociaciones del Tratado sobre el Comercio de Armas de 2013 y del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares de 2021.³⁹ Por otro lado, la copresidencia del Grupo Informal

³⁷ De la Fuente y Ochoa Martínez 2023 (con la administración de Claudia Sheinbaum, estos funcionarios fungen como canciller y subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, respectivamente).

³⁸ Véase Joyner 2009.

³⁹ Baste recordar los liderazgos de Alfonso García Robles respecto a la conclusión del Tratado de Tlatelolco, que le valió el premio Nobel de la Paz, así como del embajador y ahora juez de la Corte Internacional de Justicia, Juan Manuel Gómez Robledo, respecto a los tratados de 2013 y 2021, y quien impartió en 2023 el curso Derecho internacional de desarme: entre idealismo y realismo, en la Academia de Derecho Internacional de La Haya.

de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad obedeció a la política exterior feminista ostentada por la cancillería durante dicho sexenio.

En este contexto, cabe mencionar la influencia de México en la creación de un nuevo comité de sanciones sobre Haití, en octubre de 2022. Ante el deterioro de la situación política y la crisis humanitaria derivada de la violencia extrema ejercida por grupos criminales en ese país, el cs decidió ir más allá de la renovación del mandato de la operación de estabilización política (Oficina Integrada de Naciones Unidas en Haití, BINUH por sus siglas en francés).⁴⁰ Fruto de una propuesta conjunta de México y Estados Unidos, el cs creó, bajo el capítulo VII de la Carta, un régimen de congelamiento de activos, prohibición de viajes y embargo de armas a Jimmy Chérizier (alias “el Barbecue”) y su alianza criminal.⁴¹

Se trata, sin duda, del momento clave de la pasada participación de México en el cs en cuanto a liderazgo regional. No obstante, me permito expresar cierta duda acerca de qué tan estratégico es para México contribuir a la creación de regímenes de sanciones dirigidas, particularmente en el caso del crimen organizado. No es el lugar para deliberar sobre esta difícil cuestión y entiendo la necesidad de actuar ante la violencia desmedida en Haití. Sin embargo, las participaciones de México en temas de sanciones dirigidas se han enfocado más en fomentar el debido proceso y el Estado de derecho internacional,⁴² pues estos regímenes suelen crear muchos problemas al respecto. Además, incluir a grupos criminales en estas listas no es sencillo para un país con su propia situación de violencia extrema y presencia de grupos criminales altamente organizados. Utilizar el capítulo VII de la Carta en contextos de actores no estatales se ha visto con mucha reticencia por parte de México, justamente debido a lo mencionado.

⁴⁰ cs 2022d.

⁴¹ cs 2022e. Sobre la adopción por unanimidad y la iniciativa mexicano-estadounidense, véase Meetings Coverage and Press Releases 2022.

⁴² Véase Huber y Rodiles 2012.

Y como veremos a continuación, no se trata de una medida del todo coherente con lo que promovió la misma Misión sobre el derecho al uso de la fuerza y la legítima defensa con respecto a actores no-estatales.

3.3 Más allá de los formatos formales. Las “Arria” y el derecho del uso de la fuerza

Durante el bienio 2021-2022, la Misión Permanente de México recurrió ampliamente a la fórmula Arria. En agosto de 2021, la Misión organizó una Arria sobre “prevención del terrorismo y extremismo violento abordando estereotipos de género, masculinidades y desigualdad estructural de género”.⁴³ Esta reunión fue una expresión de la prioridad de insertar la perspectiva de género en los trabajos del cs, pero el tratamiento de este tema por el Consejo es muy problemático, justamente por razones de derechos humanos y de género. Si bien existe una clara relación entre estereotipos de género y masculinidades tóxicas con diversas manifestaciones de violencia, incluidas la criminal y terrorista, está seriamente en duda que el cs sea un órgano apropiado para abordar esta compleja relación.

Es cierto que las reuniones bajo fórmula Arria sirven para tratar cuestiones que profundizan en los temas de la agenda formal del cs, en búsqueda de un mejor entendimiento de sus correlaciones, causas e implicaciones. Sin embargo, también hay que recordar que una vez que un tema es llevado al cs, aunque sea mediante formatos informales, se crea una suerte de precedente, generando incentivos y facilitando su eventual incorporación a los trabajos del cs. Esto puede ocurrir de muchas maneras, no necesariamente por medio de una incorporación formal a la agenda de trabajo. Suelen ser los órganos subsidiarios y sus grupos de expertos quienes, respaldados por lo que han hecho los Estados miembros, buscan ampliar sus funciones abordando tal o cual tema.

⁴³ CS 2021a.

En materia de lucha contra el terrorismo, la ampliación de las funciones del Comité contra el Terrorismo y de su muy poderoso grupo de expertos (CTED, por sus siglas en inglés) ha sido notoria y preocupante en lo que a derechos humanos se refiere. La exrelatora especial de la ONU para el Respeto a los Derechos Humanos en la Lucha contra el Terrorismo, Fionnuala Ní Aoláin, alertó reiteradamente sobre los enormes riesgos de lo que denominó “la invasión del espacio cívico” mediante todo tipo de medidas preventivas, incluyendo las de índole psicológico y, en particular, en relación con las mujeres y niñas.⁴⁴ En otro texto he documentado y criticado la expansión del aparato global regulatorio contra el terrorismo mediante el añadido constante de significados del denominado “extremismo violento”, y de cómo ello prácticamente lleva a la “securitización de la vida cotidiana”.⁴⁵

El abordaje de las masculinidades como un subtema más de la cuestión de por sí ya muy inflada del extremismo violento parece, por ende, contraproducente en función de la protección de civiles y grupos vulnerables, así como contrario a la meta de fortalecer el derecho internacional, ya que dicha expansión regulatoria plantea serios problemas para los ideales del Estado de derecho internacional.

En cambio, la reunión Arria que tuvo lugar el 24 de febrero de 2021, igualmente convocada y organizada por la Misión de México, y que versó sobre el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas,⁴⁶ puede contarse, sin lugar a dudas, como uno de los principales aciertos de la pasada participación mexicana en el cs. Esta reunión fue intitulada “defendiendo el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas: el uso de la fuerza en el derecho internacional, actores no estatales y legítima defensa”⁴⁷ y se remonta a una propuesta de México, presentada en 2018, en la AG, concretamente en

⁴⁴ Ní Aoláin, Manion y Yamamoto 2023; véase también AG 2019b.

⁴⁵ Rodiles 2022b, 230.

⁴⁶ Véase Security Council Report 2021.

⁴⁷ Véase AG. CS 2021. Esta carta, publicada originalmente el 16 de marzo de 2021, volvió a publicarse el 18 de agosto de 2021 por razones técnicas.

el Comité de la Carta.⁴⁸ Aunque varios Estados participaron en la reunión del Comité de la AG, la propuesta de México no logró incluirse como parte de su programa de trabajo a largo plazo. Uno de los argumentos esgrimidos en contra de su inclusión fue que se trataba de un tema propio del cs.⁴⁹ De tal suerte, México aprovechó su membresía no permanente, llevando el tema al cs, aunque en el esquema informal de la fórmula Arria.

Veamos por qué el tema es tan importante y suscita tanta polémica, así como las razones por las cuales se trata de un gran acierto de la delegación mexicana. En primer lugar, está la serie de cartas que han enviado muchos Estados miembros al cs sobre su interpretación de la legítima defensa, esto es, del artículo 51 de la Carta y de su expresión consuetudinaria. Este tipo de comunicaciones empezaron a proliferar con el auge del Estado Islámico, también conocido como Dáesh, y la creciente amenaza de este grupo terrorista a la paz y seguridad de Medio Oriente, pero también de Occidente.

Esta organización logró penetrar como pocas antes a las sociedades occidentales, perpetrando una serie de actos terroristas cometidos por individuos en sus lugares de origen, Europa, Estados Unidos y Australia, por ejemplo. Tras la ola de atentados en Francia a lo largo de 2015, y en especial aquellos ocurridos en París, en noviembre de ese año, en los cuales 130 personas fueron asesinadas y más de 400 heridas, el cs adoptó de forma unánime la Resolución 2249 por iniciativa francesa. En ella se “exhorta a los Estados miembros que tengan la capacidad para hacerlo a que adopten todas las medidas necesarias” contra Dáesh en Siria e Iraq.⁵⁰ El lenguaje se refiere al uso de la fuerza militar. No obstante, cuando el cs trata sobre

⁴⁸ El Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización es un órgano subsidiario de la AG encargado de examinar propuestas de Estados miembros encaminadas a promover el respeto de la Carta de San Francisco y de fortalecer a la ONU. Véase AG 1974.

⁴⁹ Van den Herik, Cai y Maluwa 2024, 134-136.

⁵⁰ CS 2015.

el uso de la fuerza, antes debe *autorizarlo*, actuando conforme al artículo 42 de la Carta.

El hecho de que la Resolución 2249 “exhorte”, en lugar de autorizar, y que no mencione al capítulo VII de la Carta es muy problemático. Además, la resolución habla de la amenaza continua a la paz y seguridad internacionales al observar que Dáesh “tiene la capacidad e intención de realizar nuevos ataques”.⁵¹ Todo ello puede interpretarse como un endoso del cs de interpretaciones muy amplias del derecho a la legítima defensa de los Estados, consagrado en el artículo 51 de la Carta. Es decir, si el cs sólo exhorta a los Estados a usar la fuerza contra “una amenaza mundial sin precedente para la paz y seguridad internacionales”, está dando su visto bueno a presentes y futuros usos de la fuerza que, al no haber sido autorizados por el propio órgano competente bajo el sistema de seguridad colectiva, sólo pueden referirse a la legítima defensa, ya que de otro modo serían violaciones al artículo 2(4) de la Carta que proscribe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Ahora bien, un endoso de esta índole constituiría una seria amenaza al propio sistema centralizado de seguridad colectiva, pilar de la Carta y del orden jurídico internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, al grado de poder erosionarlo mediante una ampliación sin precedentes del derecho de legítima defensa.⁵² Ante esta incertidumbre jurídica, diversos Estados, en su mayoría occidentales, empezaron a enviar cartas al cs, brindando su interpretación del artículo 51.

Lejos de despejar dudas en favor de una interpretación más apegada a la letra y espíritu de la Carta, y quizá siguiendo la interpretación que Estados Unidos había comunicado con antelación a la Resolución 2249, en septiembre de 2014,⁵³ muchas de las cartas posteriores a ésta han hecho suya la doctrina de los “indispuestos o incapaces” (“*unwilling or unable*”). Esta

⁵¹ CS 2015.

⁵² Rodiles 2018, 59-64.

⁵³ CS 2014.

última sostiene que los Estados tienen derecho a defenderse de actores no-estatales que se encuentran en territorio de otros Estados, cuando éstos no tengan la voluntad o la capacidad de contener las amenazas y ataques de tales grupos.⁵⁴

Un factor de riesgo adicional para la integridad del sistema de seguridad colectiva consiste en que la transparencia en la comunicación de estas cartas deja mucho que desear. Como lo expresó en su momento Pablo Arrocha Olabuenaga, asesor jurídico de la Misión durante la membresía en comento y principal promotor del tema, las cartas de interpretación son de muy difícil acceso y el CS no ha establecido una práctica clara sobre su publicación. A muchos Estados miembros que no están de acuerdo con su contenido, esto les ha complicado expresar su inconformidad de forma clara y oportuna.⁵⁵ Desde la perspectiva de la evolución del derecho internacional, lo anterior no es un asunto menor. Las cartas son una prueba de la opinión jurídica (*opinio iuris*) de los Estados, por lo que, de seguirse acumulando sin encontrar mayor resistencia, podrían ser relevantes para determinar la práctica ulterior de los Estados parte de la Carta en cuanto a la interpretación autoritativa del artículo 51, así como también, eventualmente, la convicción de que dicha interpretación debe prevalecer en la cristalización de una nueva norma de la costumbre internacional. Por lo mismo, es fundamental que los Estados en desacuerdo tengan la oportunidad de expresar su oposición a tales lecturas laxas y a la doctrina de los incapaces e indispuestos en particular.⁵⁶

La reunión bajo fórmula Arria sobre el artículo 51 representó una gran oportunidad para que la totalidad de la mem-

⁵⁴ Sobre los riesgos de esta doctrina para el sistema de seguridad colectiva, véase también Gómez-Robledo Verduzco 2018, 189-202.

⁵⁵ Arrocha Olabuenaga 2019.

⁵⁶ El asunto es más complicado, dado que hoy en día hay cierto consenso respecto a que la aquiescencia de los Estados requiere que aquellos que se mantuvieron en silencio estuvieran en condiciones de reaccionar, lo cual necesita el conocimiento. Véase AG 2019a, en especial el Anexo: Identificación del Derecho Internacional Consuetudinario, conclusión 10(3).

bresía de la ONU pudiera expresar su opinión jurídica sobre el tema. Se trató, pues, de una estrategia jurídica inteligente, mediante la cual México no sólo contribuyó al Estado de derecho internacional desde un plano discursivo, sino que diseñó y ejecutó una política legal internacional⁵⁷ de la mayor importancia para incidir positivamente en la evolución del derecho internacional conforme a los ideales de respeto a la Carta e igualdad jurídica de los Estados.

Y es que, más allá de las razones principistas de su política exterior multilateral y prioridades específicas fijadas para su participación en el bienio 2021-2022, México tiene razones muy concretas para contrarrestar la doctrina de los indispuestos o incapaces.⁵⁸ En octubre de 2018, el presidente Donald Trump había declarado en su cuenta de X (antes Twitter) que los soldados mexicanos habían sido “incapaces” o habían estado “indispuestos” para detener la caravana de migrantes que se dirigía a Estados Unidos en ese momento, y que ellos deberían intervenir para frenarla “antes de que llegara a su frontera”, pero que “en esa ocasión” no lo harían.⁵⁹ El propio Arrocha, designado consultor jurídico de la cancillería en la administración de Claudia Sheinbaum, se ha referido a estas declaraciones como parte de la motivación para llevar el tema a los foros de Naciones Unidas.⁶⁰ No es para menos, pues el

⁵⁷ Por “política legal internacional” se entienden aquellas estrategias de derecho internacional diseñadas como parte de la política exterior de los Estados, mediante las cuales éstos buscan incidir en el desarrollo del derecho internacional conforme a sus intereses. Véase Jorgensen 2024.

⁵⁸ Esto aún sin tomar en cuenta el recrudescimiento en la retórica, que amenaza abiertamente el uso de la fuerza de Estados Unidos en territorio mexicano a partir de la segunda administración Trump, que no forma parte del presente análisis.

⁵⁹ Donald Trump (@realDonaldTrump), “The Caravans are made up of some very tough fighters and people. Fought back hard and viciously against Mexico at Northern Border before breaking through. Mexican soldiers hurt were unable or unwilling to stop Caravan. Should stop them before they reach our Border but won’t!”. Twitter, October 31, 2018, 6:38 a.m. <https://x.com/realDonaldTrump/status/1057612657665171457>

⁶⁰ Arrocha Olabuenaga 2019.

tuit de Trump no fue una manifestación aislada. Según informes del *New York Times*,⁶¹ desde principios de 2020, Trump había expresado intenciones de bombardear laboratorios de fentanilo y otras drogas en territorio mexicano, así como de dar el mismo trato a grupos del narco mexicano que el que se le ha dado al Estado Islámico. Trump fue frenado en sus planes por miembros de su propio (primer) gobierno, entre quienes destaca el entonces embajador en México, Chris Landau, y presumiblemente sus generales. No obstante, la idea resonó con fuerza en las filas republicanas, llegando a la presentación de iniciativas de ley para usar la fuerza contra cárteles mexicanos, en territorio mexicano.⁶² Tanto en los planes de Trump como en las retórica e iniciativas del Partido Republicano, la doctrina de los indispuestos o incapaces ha sido esgrimida como justificación legal conforme a su interpretación del derecho a la legítima defensa.⁶³

Es pertinente mencionar que por más disparatadas que nos parezcan las intenciones de Trump, éstas cuentan con un antecedente histórico que vale la pena recordar para comprender bien la dimensión de la doctrina de los incapaces o indispuestos. En la fase tardía de la Revolución mexicana, se dieron una serie de incursiones militares de Estados Unidos en territorio nacional en persecución de Pancho Villa, respondiendo a actos de vandalismo que éste y sus fuerzas habían llevado a cabo en territorio estadounidense. Se trata de las denominadas “expediciones punitivas” de 1916.⁶⁴ Si bien los gobiernos en ambos lados de la frontera habían buscado cierto entendimiento sobre justificaciones y límites de tales expediciones, al no respetar Estados Unidos los acuerdos, excediéndose en tiempo, espacio y cantidad de tropas, Venustiano Carranza protestó formalmente la violación a la soberanía e

⁶¹ Swan *et al.* 2023.

⁶² Véase U.S. Congress 2023. El tema ya trascendió las intenciones, al haberse nombrado a diversas organizaciones criminales mexicanas como grupos terroristas, en febrero de 2025. Véase Rubio 2025.

⁶³ Swan *et al.* 2023.

⁶⁴ Brownlie 1963.

integridad territorial nacionales que tales expediciones implicaban. En respuesta a la protesta, el secretario de Estado de Woodrow Wilson, Robert Lansing, respondió al “gobierno de facto de México” que ante “la indisposición o incapacidad” de México de contener “a los asesinos y bandidos” que atentaban contra sus ciudadanos en su territorio, Estados Unidos tenía el deber de protegerlos y tomar las medidas necesarias “en el otro lado del Río Grande”.⁶⁵

De tal suerte, la fórmula Arria sobre la interpretación del derecho de legítima defensa cumplió con varios objetivos al mismo tiempo. Fue una expresión clara de las prioridades fijadas para el bienio, tratándose de un ejercicio a favor del fortalecimiento de la Carta de San Francisco en uno de sus puntos medulares: el sistema de seguridad colectiva. Ello representa necesariamente un decidido intento de fortalecer al propio Consejo como el órgano competente en materia de mantenimiento de paz y seguridad internacionales, pues la expansión del derecho de legítima defensa quebranta su propia autoridad.

Debatir el tema públicamente contribuyó a un diálogo necesario, incluso urgente, sobre el tema, arremetiendo contra la opacidad y secrecía, y dando así oportunidad de expresar su oposición a los Estados inconformes con estas interpretaciones amplias, por lo general los menos poderosos. Todo ello es fundamental para futuros desarrollos equitativos del derecho internacional sobre el uso de la fuerza y contribuye a la igualdad jurídica de los Estados, principio fundamental de la misma Carta y del orden jurídico internacional. Por supuesto que este esfuerzo también se enmarca en la prioridad de mejorar los métodos de trabajo del cs, un tema que, con mucha razón, ha tenido primacía para los miembros no permanentes, tomando en cuenta la opacidad con la que opera este órgano, dominado por cinco miembros permanentes y por su estrecha relación con el Secretariado.

⁶⁵ Lansing 1917. Para un recuento de esta historia, véase Gurmendi 2018.

El formato que siguió esta reunión fue típico de las Arria, iniciando con una presentación de una representante de la sociedad civil, seguida de las intervenciones de 34 Estados miembros, incluyendo México como presidente de la reunión, y trece Estados miembros en curso en el cs, incluyendo al P5. Debido a las restricciones en vigor por la pandemia de COVID-19, la reunión fue virtual y la transmitió en vivo UN Web TV, así como el canal de YouTube de la Misión de México. Como se mencionó, al tratarse de reuniones informales-informales, no hay récord oficial de éstas. No obstante, y recurriendo a una de las innovaciones recientes en materia de transparencia de los métodos de trabajo del cs, la Misión de México realizó un resumen de la presidencia, anexando todas las intervenciones, el cual fue circulado como carta del representante permanente al presidente del Consejo y al secretario general de la ONU, convirtiéndose así en un documento público de la organización.⁶⁶

La reunión por fórmula Arria sobre las interpretaciones al artículo 51 de la Carta refrenda el liderazgo de México en la lucha por el Estado de derecho a nivel internacional.⁶⁷ Se trata, además, de una auténtica política legal internacional mexicana, en la que la Misión en Nueva York atendió una prioridad de interés nacional de primer orden, pues la guerra fallida contra el narco en México, impulsada por Estados Unidos, ha abierto muchos flancos para México, entre los cuales la doctrina de los indispuestos o incapaces es uno de los más peligrosos. Sin embargo, también hay que mencionar, en el contexto más amplio, que las iniciativas mexicanas tendientes a ampliar la de por sí inflada agenda contra el terrorismo y el extremismo violento del cs, como la fórmula Arria sobre masculinidades y el apoyo en la creación de un régimen de sanciones contra actores no-estatales de índole criminal (Haití), representan una incoherencia en estos esfuerzos, o una falta de visión estratégica a largo plazo respecto a lo que conviene y no promover en el cs conforme al interés nacional.

⁶⁶ AG. CS 2021.

⁶⁷ Véase Rodiles 2012.

3.4 La guerra de agresión contra Ucrania – entre la no-alineación contemporánea y la congruencia con los principios normativos de la política exterior mexicana

Como se mencionó al inicio de este artículo, los planes de la Misión de México fueron puestos a prueba con la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, desatada al comienzo del segundo año de la membresía mexicana en el cs. Aunque la hostilidad rusa hacia Ucrania y su desafío a Occidente ya se venía gestando lustros atrás, y en 2014 se había consumado una grave violación al derecho internacional con la anexión ilegal de Crimea,⁶⁸ la invasión militar a gran escala que el Kremlin ha denominado cínicamente una “operación especial”, puso en jaque el orden internacional centrado en la Carta de las Naciones Unidas, como sólo había ocurrido en la historia reciente del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial con la también guerra ilegal de Estados Unidos y sus aliados contra Iraq, en 2003. La guerra rusa contra Ucrania viola la norma fundamental de proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la integridad territorial de un Estado soberano. Al tratarse de una guerra premeditada, no provocada por Ucrania, además de ser ilegal, estamos ante la presencia de una guerra de agresión, como lo señaló la AG en su resolución adoptada en la primera reunión celebrada en el marco de la décimo primera sesión especial de emergencia, el 2 de marzo de 2022.⁶⁹ Esta resolución fue aprobada con 141 votos a favor, cinco en contra y 35 abstenciones. México votó a favor, pero no figuró entre los 96 patrocinadores.

Debido a la negativa rusa en el cs, se convocó la sesión especial de la AG; cabe señalar que el propio cs tomó tal decisión bajo la presidencia rusa.⁷⁰ Se trata de una decisión procedimental, por lo cual no aplica el veto. La resolución fue

⁶⁸ Sánchez Ramírez 2016.

⁶⁹ AG 2022b. Para un breve análisis jurídico de la guerra contra Ucrania, véase Rodiles 2022a.

⁷⁰ CS 2022b.

aprobada con once votos a favor, tres abstenciones (China, Emiratos Árabes Unidos e India) y el voto contrario, como era de esperarse, de Rusia. México votó a favor, reiterando en su explicación de voto su oposición tradicional al uso indiscriminado del veto, que para México implica más una responsabilidad que un privilegio.⁷¹ De esta manera, se echó a andar el mecanismo conocido como “unidos por la paz”,⁷² mediante el cual la AG considera asuntos que son de la responsabilidad primordial del CS, cuando este último se encuentra en un *impasse* debido al veto o amenaza de veto. El *impasse* en el caso de la guerra en Ucrania es prácticamente insuperable y la única decisión sustantiva que pudo adoptarse sobre el tema durante la membresía mexicana fue una declaración de la presidencia, en mayo de 2022. Dicho documento fue el resultado de los esfuerzos conjuntos de las delegaciones de México y Noruega, lo cual es un logro de la participación mexicana, pero que debe tomarse con modestia. Las declaraciones de la presidencia no tienen el rango de las resoluciones ni la capacidad de imponer obligaciones a los Estados miembros, aunque pueden ser relevantes para la interpretación y evolución de obligaciones contenidas en resoluciones anteriores, para renovar mandatos, así como para requerir informes y otras tareas a cargo de la organización, en especial del secretario general.

La declaración de la presidencia sobre la guerra en Ucrania, adoptada por consenso, incluyendo la anuencia rusa, sólo tiene cuatro breves párrafos que se limitan a expresar preocupación por la paz y seguridad internacionales en Ucrania, a reiterar la obligación de todos los Estados miembros de

⁷¹ CS 2022a, 4. El postulado de que el veto implica más una responsabilidad que un privilegio está ligado a la iniciativa franco-mexicana denominada la “responsabilidad de no vetar”, que implica que en situaciones de posibles crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y otras graves crisis humanitarias, es decir, las situaciones cubiertas por la tesis de la responsabilidad de proteger (R2P), el P5 debe abstenerse de ejercer el veto. Véase Hernández García 2017, 45.

⁷² Activado en diez ocasiones anteriores, por lo que se trata de la décimo primera sesión.

solucionar pacíficamente sus conflictos, a expresar apoyo a los esfuerzos mediadores del secretario general, y a pedirle a éste que mantenga informado al CS al respecto.⁷³

De mayor trascendencia resulta la iniciativa franco-mexicana de buscar una solución al urgente problema del acceso de ayuda humanitaria en territorio ucraniano. Este esfuerzo conjunto fue anunciado por el embajador De la Fuente en la misma explicación de voto sobre la remisión del asunto de Ucrania a la AG.⁷⁴ México y Francia buscaron la adopción de una resolución del Consejo, que decretase un cese al fuego a fin de brindar la ayuda. Las rondas de negociaciones fracasaron ante la negativa rusa, endurecida por el intento de otras delegaciones de adoptar un lenguaje más enérgico de condena a la agresión.⁷⁵ Ante tal situación, México y Francia recurrieron a lo que se convertiría en la constante en el actuar de la ONU con respecto a Ucrania: la reiterada activación del mecanismo “unidos por la paz” y la adopción de aquellas medidas, propias de la esfera de competencia del Consejo, en la décimo primera sesión especial de emergencia de la Asamblea. Durante la membresía de México en el CS, se celebraron cinco reuniones en el marco de esta sesión.

En la segunda reunión, se adoptó el proyecto franco-mexicano “consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania”, con 140 votos a favor, cinco abstenciones y 38 en contra.⁷⁶ La resolución exige el cese de las hostilidades, la protección de la sociedad civil, el acceso de ayuda humanitaria, y alienta que se retomen negociaciones diplomáticas de cara a una solución pacífica del conflicto. Además, se solicitan informes a agencias de la ONU sobre la situación humanitaria en el terreno. La resolución también contiene un exhorto al financiamiento del plan de respuesta humanitaria, asistencia y protección a refugiados.

⁷³ CS 2022c.

⁷⁴ CS 2022a.

⁷⁵ Curzio Vila 2023, 303-304.

⁷⁶ AG. SG 2022.

La “salida” hacia la AG se enmarca en las facultades ancilares de ésta en materia de paz y seguridad internacionales. No olvidemos que el objeto y fin de la Carta es, justamente, la paz mundial, y que la responsabilidad primordial del CS en el tema es eso, primordial, no exclusiva. Las resoluciones adoptadas en el marco de la décimo primera sesión especial de emergencia también reflejan la opinión jurídica de los Estados, lo cual, en un momento dado, puede ser relevante para la determinación de violaciones al derecho internacional, tanto de *ius ad bellum* como de *ius in bello*. No obstante, la Asamblea carece de las facultades del Consejo, sobre todo en cuanto a la posibilidad de adoptar medidas coercitivas, incluyendo sanciones. Sus resoluciones no son vinculantes, por lo que no existen mecanismos para hacer que se cumplan. Por ello, se trata de una salida efectivamente de emergencia, de un recurso que, ante todo, trata de “salvar cara”, es decir, rescatar algo de credibilidad de la organización en su conjunto.

Como es bien sabido, la postura de la Misión de México en Nueva York respecto a la invasión rusa de Ucrania estuvo siempre acompañada de una actitud mucho menos clara, en efecto ambigua, del presidente de la República.⁷⁷ Una actitud que ha podido observarse en buena parte del Sur Global, incluyendo varios países latinoamericanos, que no han querido alinearse con Occidente en la condena contundente a Rusia.⁷⁸ Las razones de tal ambigüedad son complejas y merecen ser tomadas en serio.

La doble moral de Occidente y la guerra ilegal contra Iraq en 2003 de Estados Unidos y sus aliados, en particular, han complicado seriamente lo que, en principio, merece un rechazo categórico. La tragedia humanitaria en Gaza, ocasionada por la desmedida reacción de Israel tras los atroces atentados terroristas de Hamas, en octubre de 2023, han llevado a la co-

⁷⁷ Véase, por ejemplo, Olivares y Sánchez 2022. “López Obrador critica...” 2022.

⁷⁸ Saltalamacchia y Silva Castañeda 2023.

munidad internacional a una división profunda, que se antoja muy difícil de superar en las próximas décadas.⁷⁹

Aun así, la agresión rusa es una violación grave a los fundamentos de la Carta y al derecho internacional en general, violaciones que un país como México, que se ha distinguido históricamente por la defensa del derecho internacional, no debe tolerar ni vacilar en condenarlas ni un sólo momento: no se trata de una diferencia entre partes a las que hay que instar a que lo resuelvan por medios pacíficos, como reiteradamente lo expresó López Obrador. Estamos claramente ante una guerra de agresión de una potencia nuclear contra un Estado infinitamente menos poderoso que lucha por su supervivencia. El principio de no intervención en nada impide una condena clara conforme al derecho internacional, y el propio artículo 89, fracción X, de la Constitución Política mexicana obliga al Ejecutivo a conducir su política exterior en observancia de los principios de la proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y de la lucha por la paz y seguridad internacionales.

La Misión de México en Nueva York se alejó del discurso ambiguo con votos claros e iniciativas pertinentes. El hecho de no haber copatrocinado la primera resolución adoptada en la sesión de emergencia de la AG, que condenó la agresión rusa, fue probablemente el acto de balance más delicado que tuvo que maniobrar la Misión y el embajador De la Fuente de cara a nostalgias soviéticas en la capital mexicana. Si ello salvó el voto a favor, entonces podríamos hablar de una buena negociación interna. Incluso, el voto de México en contra de la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos⁸⁰ puede entenderse según la lógica de que no conviene cerrar los canales de diálogo con un Estado que sigue gozando del privilegio de las potencias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial y la realidad internacional de un equilibrio de poder que no podemos arriesgar a romper por completo.

⁷⁹ Véase Tawil Kuri 2024.

⁸⁰ AG 2022a.

4. CONCLUSIONES

El balance de la quinta membresía no permanente de México en el CS de la ONU es positivo. Pero hay que estar conscientes de los límites legales y políticos de los miembros electos. En general, México logró incidir modestamente en los trabajos del Consejo, haciendo un buen uso de los medios que los miembros no permanentes tienen a su alcance, promoviendo la transparencia y apertura de ese órgano opaco que continúa, tras casi 80 años, operando con un reglamento provisional. En parte, ello se explica, quizá paradójicamente, debido el desdén por los asuntos internacionales en Palacio Nacional durante el sexenio de López Obrador, que en muchas cuestiones dejó un amplio margen de maniobra a la Misión Permanente de México en Nueva York y a su representante permanente (ahora canciller), Juan Ramón de la Fuente.

En aquellos pocos casos donde sí se dieron pronunciamientos comprometedores y de difícil explicación ante la comunidad internacional desde Palacio Nacional, como la falta de condena clara de la agresión rusa contra Ucrania, la Misión Permanente de México en Nueva York logró amortiguar las consecuencias, haciendo un uso razonado de sus votos y explicaciones de voto, y promoviendo la ayuda humanitaria junto con Francia, en la Asamblea General, en el marco del proceso “unidos por la paz”. El voto en contra de la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos es debatible, pero no irracional.

La delegación mexicana dio continuidad a una serie de temas que forman parte de su tradición diplomática multilateral y que se nutrieron de las experiencias de membresías previas, como el desarme, la protección de civiles en conflictos armados, la promoción del Estado de derecho internacional, y la importancia de la mediación y diplomacia preventiva. Además, se impulsaron nuevos temas que respondieron al sello distintivo que buscó imponer el canciller Ebrard, sobre todo mediante su proclamada política exterior feminista.

A ratos, la participación de México se dejó guiar por visiones peculiares y particulares, estirando las competencias

y razón de ser del Consejo sin aparente propósito estratégico. El “debate insignia” presidido por López Obrador sobre corrupción estuvo, en buena medida, fuera de lugar. No obstante, la protesta del presidente de México sobre la falta de distribución equitativa de las vacunas contra la COVID-19 durante dicha sesión fue un acierto ante la ausente solidaridad internacional, sobre todo de Occidente, durante y después de la pandemia, y la impotencia de la ONU al respecto. Podría pensarse que López Obrador sólo buscaba la repercusión interna sobre su actuación en el cs y que, en este sentido, la pertinencia del tema de corrupción en la agenda del Consejo –sobre el cual no se hace una sola mención en la declaración de la presidencia emanada del debate– no fue realmente su asunto. No obstante, en primer lugar, confundir el foro sí repercute en la diplomacia multilateral de un país que, sin tener los más amplios recursos, ha destacado por participaciones activas y constructivas a lo largo de su historia en el cs y en la ONU en general. Y, en segundo, considero que si el discurso pronunciado en su capacidad nacional hubiese estado enmarcado en el tema de desigualdad y redistribución globales ante la COVID-19, en vez del de corrupción, sus palabras hubiesen tenido eventualmente un impacto mucho mayor en las relaciones Sur-Norte globales y ello, a su vez, hubiera podido aprovecharse para efectos internos.

Los mayores logros de la pasada membresía mexicana reflejan la defensa de intereses nacionales de primer orden: el tratamiento del tema de las armas ligeras y su desvío, por un lado, y la reunión bajo fórmula Arria sobre el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, por el otro. Ambos temas se relacionan con la fallida guerra contra el narco en nuestro país, pues uno tiene que ver con la fuente de la violencia extrema que se vive en México, y el otro con que esa misma violencia lo ha convertido en un Estado más vulnerable ante interpretaciones laxas y sumamente peligrosas del derecho de legítima defensa y del uso de la fuerza. Sin embargo, aquí también hubo incongruencias respecto a otras iniciativas promovidas por la misma Misión. El tratamiento de estereotipos de género y mas-

culinidades en relación con el extremismo violento y el terrorismo es uno de esos temas erráticos, que acaban siendo más peligrosos para las propias causas que intentan promover, fomentando la extensión del aparato de regulación global del cs.

Si bien mucho más complejo ante el apremiante deterioro masivo en Haití, el apoyo en la creación de un nuevo régimen de sanciones dirigidas contra actores no-estatales de índole criminal muestra la incoherencia de una política multilateral que siempre había sido muy escéptica de la tematización del crimen como amenaza a la paz y seguridad internacionales. Aquí también hizo falta una visión más integral que aporte al valor estratégico de las políticas legales internacionales de México, más allá de su paso por el Consejo.

Durante su pasada membresía, México fue sobre todo testigo del regreso del *impasse* del Consejo, reflejo de un nuevo enfriamiento, que se antoja aún más difícil de superar que la Guerra Fría, debido a las tensiones entre los miembros permanentes que ya no reflejan dos bloques sino un juego mucho más caótico y peligroso. Se trata de un frágil y mínimo orden, si no un desorden internacional, del cual el cs es un reflejo y, al mismo tiempo, lo mantiene con alfileres. Aprovechando la experiencia de su membresía en estas épocas de turbulencia, la diplomacia mexicana debería entrar ahora en una fase de reflexión sobre el papel que México puede y debe desempeñar en este cada vez más débil desorden internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROCHA OLABUENAGA, Pablo. 2019. "An Insider's View of the Life-Cycle of Self-Defense Reports by U.N. Member States". *Just Security*, 2 de abril de 2019. <https://www.justsecurity.org/63415/an-insiders-view-of-the-life-cycle-of-self-defense-reports-by-u-n-member-states/>
- AYDIN, Umut. 2021 "Emerging Middle Powers and the Liberal International Order". *International Affairs* 97 (5): 1377-1394. <https://doi.org/10.1093/ia/iiaab090>

- BECKER LORCA, Arnulf. 2023. "Contesting Global Justice from the South: Redistribution in the International Order". *International Affairs* 99: 41-60. <https://doi.org/10.1093/ia/iac315>
- BEDJAOU, Mohammad. 1979. *Pour un Nouvel Ordre Économique International*. París: UNESCO.
- BROWNLIE, Ian. 1963. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Clarendon Press.
- Corte Internacional de Justicia (CIJ). 1971. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*. Overview of the Case. Advisory Opinion, 21 de junio de 1971. <https://www.icj-cij.org/case/53>
- CURZIO VILA, Elena. 2023. "La invasión a Ucrania: polaridades y perspectivas." *Revista Mexicana De Política Exterior* 127 (diciembre): 297-310. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2642>
- DE LA FUENTE, Juan Ramón. 2023. "La presidencia de México: eventos insignia, deliberaciones, controversias y resoluciones". *Revista Mexicana de Política Exterior* 127 (diciembre): 183-191. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2632>
- DE LA FUENTE, Juan Ramón y Enrique OCHOA MARTÍNEZ. 2023. "México en el Consejo de Seguridad de la ONU, 2021-2022: antecedentes y programa de trabajo". *Revista Mexicana de Política Exterior* 127 (diciembre): 75-182. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2633>
- DONDISCH, Roberto, coord. 2012. *México en el Consejo de Seguridad: la historia tras bambalinas*. México: Debate.
- Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). 2021. "México esgrime prioridades y compromisos ante el Consejo de Seguridad de las Organización de las Naciones Unidas". Comunicado No. 003. SRE, 4 de enero de 2021. t.ly/in3tu
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Juan Manuel. 2012. "El Consejo de Seguridad en la política exterior mexicana". En *México en el Consejo de Seguridad. La historia tras bambalinas*: 17-18. Coordinación de Roberto Dondisch. México: Debate, 15.

- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Juan Manuel. 2018. *La práctica del Consejo de Seguridad después de la Guerra Fría y la interpretación de la Carta de las Naciones Unidas*. México: Tirant lo Blanch México.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe, Monica HIRST y Eduardo MORROT. 2023. “O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca – As posições do Brasil e do México no Conselho de Segurança da ONU”. *Revista CEBRI* 2(5) 169-194. [t.ly/pP6ya](https://doi.org/10.11606/issn1982-2459/revista-cebri-2023-05-169-194)
- GURMENDI, Alonso. 2018. “Leticia & Pancho: The Alleged Historic Precedents for Unwilling or Unable in Latin America, Explored (Part II, Pancho Villa)”. Blog *Opinio Iuris*, 8 de noviembre de 2018. <https://opiniojuris.org/2018/11/08/leticia-pancho-the-alleged-historic-precedents-for-unwilling-or-unable-in-latin-america-explored-part-ii-pancho-villa/>
- HELLER, Claude. 2012. “Una contribución por un mundo mejor: las presidencias de México en el Consejo de Seguridad de la ONU (2009-2010)”. En *México en el Consejo de Seguridad: La historia tras bambalinas*. Coordinación de Roberto Dondisch. México: Debate, 29.
- HERNÁNDEZ GARCÍA, Joel. 2022. “El Consejo de Seguridad y la iniciativa franco-mexicana para la restricción del uso del veto en caso de atrocidades en masa”. *Revista Mexicana de Política Exterior* 110 (marzo): 45-59. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/287>
- HUBER, Katalin-Tünde y Alejandro RODILES. 2012. “An Ombuds-person in the United Nations Security Council: A Paradigm Shift?”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* (volumen especial del décimo aniversario): 107-142. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/380/641>
- HURRELL, Andrew. 2000. “Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions”. En *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, de Andrew Hurrell *et al.* Latin American Program Woodrow Wilson Center for Scholars 244, 1.
- JORGENSEN, Malcolm. 2024. “Comparative International Legal Policy: National Political Approaches towards International Le-

- gal Order.” *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law, Research Paper* No. 2024-03. <https://ssrn.com/abstract=4705207>
- JOYNER, Daniel. 2009. *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. Nueva York: Oxford University Press.
- LANSING, Robert. 1916. “Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, with the Address of the President to Congress December 5, 1917. The Secretary of State to the Secretary of Foreign Relations of the de facto Government of Mexico”. *Office of the Historian, Washington D.C.* <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1916/d755>
- “López Obrador critica política de OTAN sobre invasión rusa”. 2022. *Los Angeles Times*, 13 de junio de 2022. t.ly/_6DE6
- Naciones Unidas. Asamblea General (AG). 1974. *Resolución del 7 de diciembre de 1974 Necesidad de examinar las propuestas relativas a la revisión de la Carta de las Naciones Unidas* 2323a. sesión plenaria, UN Doc. A/RES/3349(XXIX), 17 de diciembre de 1974. <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/744/28/pdf/nr074428.pdf>
- Naciones Unidas. Asamblea General (AG). 2019a. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2018*, UN Doc. A/RES/73/203, 20 de enero de 2019. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/457/45/pdf/n1845745.pdf>
- Naciones Unidas, Asamblea General (AG). 2019b. Efectos de las medidas para hacer frente al terrorismo y al extremismo violento en el espacio cívico y en los derechos de los agentes de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. A/HRC/40/52, 1 de marzo de 2019. <https://docs.un.org/es/A/HRC/40/52>
- Naciones Unidas. Asamblea General (AG). 2022a. Carta de fecha 28 de febrero de 2014 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Ucrania ante las Naciones Unidas (S/2014/136). Resolución aprobada por la Asamblea General el 7 de abril de 2022. <https://docs.un.org/es/A/RES/ES-11/3>

- Naciones Unidas. Asamblea General (AG). 2022b. Carta de fecha 28 de febrero de 2014 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Ucrania ante las Naciones Unidas (S/2014/136). Resolución aprobada por la Asamblea General el 2 de marzo de 2022. A/RES/ES-11/1. <https://docs.un.org/es/A/RES/ES-11/1>
- Naciones Unidas. Asamblea General (AG). Consejo de Seguridad (CS). 2021. *Carta de fecha 8 de marzo de 2021 dirigida al Secretario General y a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas*, UN Doc. A/75/993-S/2021/247, 16 de marzo de 2021. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/066/49/pdf/n2106649.pdf>
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (CS). 1983. *Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad*, UN Doc S/96/Rev.7. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n83/400/20/pdf/n8340020.pdf>
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (CS). 2014. *Carta de fecha 23 de septiembre de 2014 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas*, UN Doc. S/2014/695, 23 de septiembre de 2014. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n14/546/63/pdf/n1454663.pdf>
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (CS). 2015. *Resolución 2249 (2015) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7565a sesión, celebrada el 20 de noviembre de 2015*, UN Doc S/RES/2249, 20 de noviembre de 2015. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/384/17/pdf/n1538417.pdf>
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (CS). 2021a. *Carta de fecha 6 de agosto de 2021 del Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas [dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad]* A/75/1006-S/2021/717. <https://digitallibrary.un.org/record/3936424?ln=es&v=pdf>
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (CS). 2021b. *Carta de fecha 9 de noviembre de 2021, 8900a sesión*. UN Doc. S/PV.8900, 11-12. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/326/84/pdf/n2132684.pdf>

- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (cs). 2021c. *Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad*. S/PRST/2021/22, 9 de noviembre de 2021. <https://docs.un.org/es/S/PRST/2021/22>
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (cs). 2021d. *Resolución 2616 (2021). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8942ª sesión, celebrada el 22 de diciembre de 2021*. UN Doc. S/RES/2616. [https://docs.un.org/es/s/res/2616\(2021\)](https://docs.un.org/es/s/res/2616(2021))
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (cs). 2022a. *8980a sesión, domingo 27 de febrero de 2022, a las 15.00 horas Nueva York*. UN Doc. S/PV.8980. <https://documents.un.org/doc/undoc/pro/n22/270/80/pdf/n2227080.pdf>
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (cs). 2022b. Resolución 2623 (2022) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8980a sesión, celebrada el 27 de febrero de 2022, UN Doc. S/RES/2623 (2022). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/271/36/pdf/n2227136.pdf>
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (cs). 2022c. *Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 6 de mayo de 2022*. UN Doc. S/PRST/2022/3. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/342/00/pdf/n2234200.pdf>
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (cs). 2022d. Resolución 2645 (2022). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9095ª sesión, celebrada el 15 de julio de 2022. S/RES/2645 (2022). [https://docs.un.org/es/S/RES/2645\(2022\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2645(2022))
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (cs). 2022e. Resolución 2653 (2022). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9159ª. sesión, celebrada el 21 de octubre de 2022. S/RES/2653 (2022). [https://docs.un.org/es/s/res/2653\(2022\)](https://docs.un.org/es/s/res/2653(2022))
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (cs). s.f. México 2021-2022. <https://consejodeseguridad.onu.org.mx/>
- Naciones Unidas. Meetings Coverage and Press Releases. 2022. Security Council Establishes Sanctions Regime on Haiti, Unanimously Adopting Resolution 2653 (2022). 9159th Meeting (AM). SC/15073, 21 de octubre de 2022. <https://press.un.org/en/2022/sc15073.doc.htm>

- Naciones Unidas. Asamblea General (AG). Secretario General (SG). 2022. Resolución aprobada por la Asamblea General el 24 de marzo de 2022. ES-11/2. Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania. A/RES/ES-11/2, 28 de marzo de 2022. <https://docs.un.org/es/A/RES/ES-11/2>
- Naciones Unidas. Secretario General (SG). 2020. “México ocupará un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU”. *Noticias ONU*, 30 octubre de 2020. <https://news.un.org/es/story/2020/06/1476162>
- NÍ AOLAÍN, Fionnuala, Megan L. MANION y Alyssa T. YAMAMOTO. 2023. “Global Study on the Impact of Counter-Terrorism on Civil Society & Civic Space”. *UN Human Rights Special Procedures*, julio de 2023. https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2023/06/SRCT_GlobalStudy.pdf
- OLIVARES, Emir y Arturo SÁNCHEZ. 2022. “Refrenda AMLO neutralidad de México en guerra entre Rusia y Ucrania”. *La Jornada*, 8 de julio de 2022. t.ly/bpgEI
- PELLICER DE BRODY, Olga. 2013. “México como potencia media en la política multilateral, 2006-2012”. *Foro Internacional* LIII (3-4) 214, 873. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2174>
- PELLICER DE BRODY, Olga. 2015. “La pertenencia de México al Consejo de Seguridad ¿una meta relevante?”. En *México y el multilateralismo del siglo XXI. Reflexiones a los 70 años de la ONU*, edición de Guadalupe González González, Olga Pellicer y Natalia Saltalamacchia. Ciudad de México: Siglo XXI editores/ITAM, 49.
- PELLICER DE BRODY, Olga. 2020. “Los difíciles caminos del Consejo de Seguridad”. *Proceso* 2276, 29 de junio de 2020. <https://olgapellicerblog.wordpress.com/2020/06/29/los-dificiles-caminos-del-consejo-de-seguridad/>
- RODILES, Alejandro. 2012. “México y la promoción del Estado de derecho en el Consejo de Seguridad”. En *México en el Consejo de Seguridad de la ONU – La historia tras bambalinas*, coordinación de Roberto Dondisch. México: Debate.
- RODILES, Alejandro. 2013. “Non-Permanent Members of the United Nations Security Council and the Promotion of the Inter-

- national Rule of Law". *Goettingen Journal of International Law*, 5, 2, 333-373. https://www.gojil.eu/issues/52/52_article_rodiles.pdf
- RODILES, Alejandro. 2018. *Coalitions of the Willing and International Law: The Interplay between Formality and Informality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RODILES, Alejandro. 2020. "What Kind of Rule Law Should Elected Members Promote?". En *Elected Members of the Security Council: Lame Ducks or Key Players?*, edición de Nico J. Schrijver y Niels M. Blokker. Leiden: Brill. https://doi.org/10.1163/9789004425392_013
- RODILES, Alejandro. 2022a. "La agresión contra Ucrania y el pluralismo realmente existente". En *El conflicto en Ucrania*. Coordinación de Guillermo E. Estrada Adán y Nuria González Martín. México: UNAM/IJ (colección Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, 54).
- RODILES, Alejandro. 2022b. "Making Sense of Violent Extremism." *AJIL Unbound* 116: 230-35. <https://doi.org/10.1017/aju.2022.41>.
- RODILES, Alejandro. 2024. "Article 30". En *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 4ta ed. Edición de Bruno Simma, Daniel Erasmus Khan, Georg Nolte y Andreas Paulus. Oxford: Oxford University Press, vol. I, 1352.
- RUBIO, Marco. 2025. "Terrorist Designations of International Cartels". U.S. Department of State. Declaración a la prensa, 20 de febrero de 2025. <https://www.state.gov/terrorist-designations-of-international-cartels/#:~:text=The%20State%20Department%20announces%20the,Unidos%20as%20FTOs%20and%20SDGTs>.
- SALTALAMACCHIA, Natalia y Sergio SILVA CASTAÑEDA. 2023. "Latinoamérica ante la invasión rusa a Ucrania". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 12 de junio de 2023. <https://revistafal.com/latinoamerica-ante-la-invasion-rusa-a-ucrania/>
- SÁNCHEZ RAMÍREZ, Pablo Telman. 2016. "El conflicto en Ucrania: el primer enfrentamiento serio de Rusia con Occidente durante la etapa de la post-Guerra Fría". *Foro Internacional* 224, LVI (2), 470-502. <https://doi.org/10.24201/fi.v56i2.2322>

- SCHRIJVER, Nico J. y Niels M. BLOKKER, eds. 2020. *Elected Members of the Security Council: Lame Ducks or Key Players?* Leiden: Brill.
- Security Council Report. 2021. "Arria-formula Meeting on Article 51 of the UN Charter". *What's in Blue*, 23 febrero de 2021. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/02/arria-formula-meeting-on-article-51-of-the-un-charter.php>
- SWAN, Jonathan, Maggie HABERMAN, Charlie SAVAGE y Emiliano RODRÍGUEZ MEGA. 2023. "Trump Wanted to Fire Missiles at Mexico. Now G.O.P. Wants to Send Troops". *The New York Times*, 3 de octubre de 2023. <https://www.nytimes.com/2023/10/03/us/politics/trump-mexico-cartels-republican.html>
- TAWIL KURI, Marta. 2024. "Latinoamérica ante la Guerra contra Gaza" (Sección especial), *Foro Internacional* LXIV (2), 256: 371-374. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/3094>
- TOOZE, Adam. 2022. "Welcome to World of the Polycrisis". *The Financial Times*, 28 de octubre de 2022. <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>
- U.S. Congress. 2023. H.J.Res.18 - AUMF CARTEL Influence Resolution. Congress 118 (2023-2024), 12 de enero de 2023. <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-joint-resolution/18>
- VAN DEN HERIK, Larissa, Congyan CAI y Tiyanjana MALUWA. 2024. "The UN Security Council: A Reflection on Institutional Strength". En *The UN Security Council and the Maintenance of Peace in a Changing World*. Edición de Anne Peters y Christian Marxsen. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009423458>