



“MÉXICO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU:  
UN ASUNTO DE PERCEPCIONES, INTERESES Y OPORTUNIDAD”

POR

MARÍA PAULINA RIVERA CHÁVEZ

TESIS QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE TESIS: DRA. SOLEDAD LOAEZA TOVAR  
EL COLEGIO DE MÉXICO – CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

CIUDAD DE MÉXICO, MAYO DE 2016.

# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>I</b>
<b>PREFACIO .....</b>	<b>IV</b>
<b>1. Primeras anotaciones .....</b>	<b>1</b>
1.1. La razón .....	2
1.2. Los límites .....	4
1.3. La literatura .....	4
1.4. Las explicaciones.....	6
1.5. La explicación alternativa .....	11
1.6. El marco conceptual .....	12
1.6.1. Multilateralismo .....	12
1.6.2. Influencia.....	13
1.6.3. Entorno .....	14
1.6.4. Percepción .....	15
1.6.5. Teoría.....	16
<b>2. México, miembro fundador de las Naciones Unidas: del optimismo al desencanto (1945-1946) .....</b>	<b>18</b>
2.1. El México escuchado .....	21
2.1.1. Propuestas de México para una Organización Internacional.....	25
2.2. México en el Consejo de Seguridad: un miembro propositivo pero ignorado .....	37
2.2.1. Entre expectativas y desencantos .....	40
<b>3. El regreso de México al Consejo de Seguridad: el legado del activismo echeverrista (1980-1981) .....</b>	<b>46</b>
3.1. El asiento en disputa .....	49
3.1.1. México como mediador .....	50
3.2. Los frutos del activismo.....	55
3.2.1. México: la autoproclamada potencia media .....	57
3.2.2. Un impulso desde arriba .....	60
3.3. El paso de México por el Consejo.....	66
<b>4. México y el Consejo de Seguridad en el siglo XXI: ¿definiendo nuevas reglas? (2002-2003 y 2009-2010).....</b>	<b>72</b>
4.1. Entorno favorable y percepción de influencia: dos factores en armonía .....	73
4.1.1. La posguerra fría: la apertura del Consejo de Seguridad.....	74
4.1.2. Dos gobiernos dispuestos a participar .....	81
4.2. El gobierno del presidente Vicente Fox: la estrategia de largo plazo .....	86
4.2.1. Primer bienio: éxito subestimado .....	92
4.3. El gobierno del presidente Calderón: la decisión ratificada .....	98
4.3.1. Aportaciones de México al Consejo de Seguridad.....	102

<b>A MANERA DE EPÍLOGO .....</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>114</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>126</b>

## **AGRADECIMIENTOS**

La conclusión de este trabajo es un mérito colectivo. Con la esperanza de devolver un poco de lo que todos ustedes me han dado, les ofrezco mi más sincero reconocimiento.

A mi familia, quienes me han impulsado a lo largo de mi vida, mediante el ejemplo, enseñanzas y palabras de aliento.

A mis amigos, ya que su fe en mí me ha impulsado a buscar metas que a veces parecen inalcanzables. De manera particular quiero darle las gracias a Piero Lovatto, Mayte de Samaniego, José Alberto Ramírez, Carlo Aponte, José Arturo Torres, Javier Suárez del Real, Ana Paula Arpio y Natalia Montaña.

A mis amigos de El Colegio de México, con quien pasé más de cuatro años aprendiendo dentro y fuera del aula de clases, pues le dieron un significado especial e inesperado a mi estancia en esta gran institución. Agradezco de manera individual a Elisa Mendoza, Jorge Nieto, Alejandro Liévano, Jean Paul Madrigal, Bruno Osorio, Esteban Olhovich, Elena Pierard, Esteban Salmón, Andrés Molina, Rocío Rodríguez, Daniel Cortés y José Luis Reséndiz. A Christian Wagner, por su lealtad y cariño. A Rodrigo Círiga, por su compañía y el honor de haber aprendido a su lado.

A mis colegas de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, pues me han enseñado valiosas lecciones en esta etapa de mi vida profesional.

A mis Profesores de El Colegio de México, pues las herramientas que me dieron van más allá de lo que pude plasmar esta investigación. Gracias de manera especial a Javier Garciadiego, Rogelio Hernández, Guillermo Estrada, Ilán Bizberg, Reynaldo Ortega, Marta Tawil, Fernanda Somuano, Marisela Connelly, Erika Pani, Ishita Banerjee, Paolo Riguzzi, Blanca Torres, Humberto Garza, Bernardo Mabire, Élodie Brun, Gabriel Farfán, Jorge Buendía y Gonzalo Castañeda. Un especial agradecimiento al Dr. Fernando

Escalante, quien, a pesar de no haber sido mi profesor durante la carrera, siempre estuvo presente para ofrecerme su apoyo dentro y fuera de las aulas.

A mi Profesora Martha Elena Venier, pues su extraordinaria fe en sus alumnos y su cariño inigualable, sin mencionar su talento para enseñarnos a escribir, son motivo de admiración y agradecimiento.

A mi Profesor Francisco Gil Villegas, pues su conocimiento inagotable fue mi guía a lo largo de toda la licenciatura.

A mi Profesora Celia Toro, tutora, lectora de esta tesis. Gracias por sus invaluable consejos, paciencia y, sobre todo, por el reto que su clase representó para mí.

A mi Profesora Ana Covarrubias, lectora de esta tesis, quien siempre tuvo la disposición de apoyarme y quien me dio el impulso necesario durante la carrera y vida profesional. Las entrevistas que hice a altos funcionarios para esta tesis fueron gracias a usted.

A mi Profesora Soledad Loaeza, directora de esta tesis, para quien es difícil expresar mi profunda admiración y aprecio. Sus cursos, consejos y pláticas fueron mi inspiración durante todos estos años. Sin su comprensión, correcciones y brillantes ideas, esta tesis no habría sido posible.

A mi abuelo Héctor y a mi familia Rivera, cuyo tamaño es tan grande como el amor que me han dado todos estos años.

A Silvia Sánchez (tata), cuyo ejemplo y enseñanzas han sido una guía fundamental en mi vida.

A Lalo, Alf y Mau, quienes alegran cada uno de mis días.

A Erika y Lalo, pues su cariño y apoyo han sido invaluable en mi crecimiento personal y profesional.

A Héctor Rivera, el mejor padre que se puede tener. Tus consejos y ejemplo han sido la base de mi actuar diario. Te admiro y quiero entrañablemente.

A Silvia Chávez, la mujer que ha estado conmigo toda la vida y quien me ha dado todo lo que necesito. Mi más grande amor, admiración, respeto, agradecimiento y orgullo son para ti.

A Renata Rivera, hermana y mejor amiga, quien me inspira todos los días y me enseña a hacer las cosas con pasión y dedicación.

A Alfonso Melgoza, ejemplo de bondad y sabiduría, y cuyo recuerdo y enseñanzas me acompañan todos los días.

A mi amado Emiliano, inspiración en todo lo que hago y cómplice de mis locuras. Gracias por darle sentido a todo.

Gracias a todos, pues sin ustedes no estaría aquí el día de hoy.

## PREFACIO

Era un lunes. Los delegados de cincuenta naciones estaban reunidos, por última vez, en la Ópera de San Francisco. Su propósito, firmar uno de los documentos más emblemáticos del siglo XX: la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ese 26 de junio de 1945, reinaba un ambiente de júbilo y esperanza. El embajador británico, Lord Halifax, declaró: “la cuestión que estamos a punto de resolver con nuestro voto es la más importante que podrá ocurrir en nuestras vidas”. Por su parte, el presidente estadounidense, Harry S. Truman, afirmó: “gracias a esta Carta, el mundo puede empezar a vislumbrar el día en que todos los hombres dignos podrán vivir libre y decorosamente”.

Los representantes mexicanos en la Conferencia de San Francisco, el Secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, y el embajador Francisco Castillo Nájera, se unieron al cúmulo de voces que celebraron la creación de la ONU, institución que traería la paz duradera. México fue un ferviente promotor de la Organización, y confiaba en que sería un instrumento eficiente al servicio de sus miembros.

Como uno de los primeros miembros no permanentes del Consejo de Seguridad (CSNU), órgano de decisión política de las Naciones Unidas, el país expresó su entusiasmo. Durante la primera sesión del Consejo, el orador mexicano, Alfonso de Rosenzweig y Díaz, tomó el estrado y pronunció las siguientes palabras:

Ningún momento puede ser más oportuno que éste, de importancia histórica, cuando se ha constituido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para recordarnos los objetivos y aspiraciones de las Naciones Unidas y los problemas que han de enfrentar la Organización y las naciones representadas en el Consejo de Seguridad. Con la mirada

puesta en los altos ideales expresados en la Carta, nos esforzaremos por cumplir esos objetivos.<sup>1</sup>

Sin embargo, el periodo de optimismo fue breve. En la sesión número cincuenta del Consejo de Seguridad, Castillo Nájera declaró que en dicho órgano “no se discute ni se investiga, ni se ejecutan decisiones resueltas; en una palabra, el Consejo no ejerce ninguna función sino que aplaza su actividad para ponerla en juego en el momento oportuno”.<sup>2</sup> En la última entrevista que ofreció en su vida, el diplomático Castillo Nájera reveló: “yo tuve alguna influencia para impedir que nuestro país volviera a ser candidato para ocupar esa función. Porque en esa época pensé que no nos convenía”.<sup>3</sup>

A pesar de que México sí volvió a participar como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en otras tres ocasiones, por décadas siguió una política de alejamiento del Consejo de Seguridad, muy distinta a la que lo caracterizó durante la creación de la ONU. A lo largo de los siguientes capítulos, explicaré la razón de este desencanto, así como los factores que llevaron a que los encargados de la política exterior decidieran someter la candidatura de México al Consejo de Seguridad para los bienios 1980-1981, 2002-2003 y 2009-2010.

---

<sup>1</sup> Véase S/PV.1, 17 de enero de 1946. Así se citarán las actas taquigráficas del Consejo de Seguridad en toda la tesis. PV significa Acta Literal. Todas las actas están disponibles en el buscador del Consejo de Seguridad: <http://www.un.org/es/sc/meetings/searchrecords.asp>. La búsqueda se puede hacer por número de sesión y fecha.

<sup>2</sup> S/PV.50, 10 de julio de 1946.

<sup>3</sup> Instituto Matías Romero, “Entrevista con el embajador Luis Padilla Nervo sobre su participación en la Organización de las Naciones Unidas: 1947-1952 y 1959-1963”, en Luis Padilla Nervo *et al.*, *Testimonios: 40 años de presencia en Naciones Unidas*, México, SRE, 1985, p. 26.

## PRIMERAS ANOTACIONES

*Servir le multilatéralisme c'est aussi s'en servir*  
—Guillaume Devin<sup>1</sup>

*"I wouldn't use the term powerful. I'd say  
influential. There's a difference".*  
—A congressman<sup>2</sup>

El fin de las dos guerras mundiales trajo consigo la apoteosis del multilateralismo. Y México no fue ajeno a esa realidad. Nuestro país abogó en favor de la creación de instituciones que tuvieran como objetivo primordial resolver los conflictos mediante el diálogo y la negociación para evitar una masacre como la que la humanidad acababa de presenciar. México tuvo una participación activa durante la creación de la ONU, de la cual es miembro fundador, y a lo largo de los años formó parte de diversas organizaciones y se adhirió a un centenar de acuerdos internacionales.<sup>3</sup> Asimismo, ha tenido una presencia importante en los principales órganos de la Organización.<sup>4</sup>

Sin embargo, sólo ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad en cuatro ocasiones (1946; 1980-1981; 2002-2003; 2009-2010), con una diferencia de tiempo importante entre ellas.<sup>5</sup> Después de su primera participación como miembro no

---

<sup>1</sup> *Un seul monde: l'évolution de la coopération internationale*, París, CNRS Éditions, 2013, p. 26.

<sup>2</sup> Citado en John Manley, *The Politics of Finance: The House Committee on Ways and Means*, Boston, Little, Brown and Company, 1970, p. 122.

<sup>3</sup> Para consultar todos los tratados vigentes celebrados por México de 1836 a 2012, véase [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/cd\\_tratados.php](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/cd_tratados.php), consultado el 10 de noviembre de 2014.

<sup>4</sup> México fue presidente de la Asamblea General de la ONU en 1951 y ha sido vicepresidente en 8 ocasiones; ha sido miembro del Consejo Económico y Social de la ONU en 13 ocasiones; ha sido miembro del Consejo Ejecutivo de la UNESCO en 13 ocasiones. Asimismo, México es el décimo cuatro contribuyente financiero del Sistema de las Naciones Unidas y el segundo contribuyente financiero de América Latina, sólo por debajo de Brasil. México contribuye con el 1.8% del presupuesto total.

<sup>5</sup> Para ponerlo en perspectiva comparada, Brasil y Japón, dos países que pugnan por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, han participado 10 veces en este órgano.

permanente en el Consejo, tuvo una postura mucho más reservada hacia éste.<sup>6</sup> Esto lleva a cuestionarse por qué los gobernantes mexicanos decidieron participar de manera consistente en foros multilaterales, pero no así en el máximo órgano de decisión política.<sup>7</sup>

La pregunta puede parecer simple. Sin embargo, su explicación es compleja. Por sus funciones y atribuciones, el CSNU es una institución internacional *sui generis*. Es el único órgano del sistema de las Naciones Unidas cuyas resoluciones tienen carácter obligatorio; además, es el encargado de mantener la paz y seguridad internacionales, fin primordial del sistema multilateral de la posguerra. Si nuestro país quería influir en el devenir internacional, el Consejo era el foro para hacerlo.

### La razón

El objetivo central en esta investigación es identificar qué factores influyeron en la decisión del gobierno de México, un país que se mantuvo alejado del Consejo de Seguridad por varias décadas, de participar en éste. Tanto las variables internas cuanto las sistémicas

---

<sup>6</sup> La división de los miembros en permanentes y no permanentes se establece en el artículo 23 del Capítulo V de la Carta de las Naciones Unidas, que se refiere al Consejo de Seguridad:

1. El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.

2. Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad serán elegidos por un periodo de dos años. En la primera elección de los miembros no permanentes que se celebre después de haberse aumentado de 11 a 15 el número de miembros del Consejo de Seguridad, dos de los cuatro miembros nuevos serán elegidos por un periodo de un año. Los miembros salientes no serán reelegibles para el periodo subsiguiente.

<sup>7</sup> Según el embajador Claude Heller, “a lo largo de los años, la diplomacia mexicana ha privilegiado el espacio multilateral como el ámbito propicio para promover sus iniciativas y posiciones. [...] En las principales etapas de las relaciones internacionales que siguieron a la Segunda Guerra Mundial y hasta el fin de la guerra fría, México desplegó una actividad intensa en el marco de las Naciones Unidas, estando frecuentemente a la vanguardia como lo ejemplifican las iniciativas que promovió en distintos campos” (“Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas”, en Ana Covarrubias (coord), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp.434-435).

fueron fundamentales en el proceso y cada participación respondió a una lógica particular. En esta tesis analizaré cada una de ellas.

Desde la creación de la ONU en 1945 y hasta nuestros días, México y el mundo se transformaron notablemente. En el ámbito internacional, concluyó el enfrentamiento entre EEUU y la URSS, conocido como la Guerra Fría (1947-1991); en el interno, hubo un cambio en el Ejecutivo, el cual puso fin al dominio presidencial que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo por varias décadas.

Por ello, dos factores pueden servir de explicación preliminar. En primer lugar, es posible apelar al cambio de partido en el poder; en otras palabras, a que las variables internas modifican la política exterior de un país. Una segunda explicación sería de carácter sistémico: el fin de la Guerra Fría terminó con la política de bloques, lo cual permitió acabar con la parálisis en que se encontraba el Consejo de Seguridad; es decir, un cambio en el sistema internacional modifica la política exterior de un país. Desde luego, restaría esclarecer por qué el país ocupó un sitio en dicho órgano en dos ocasiones durante gobiernos priístas y el enfrentamiento bipolar entre las dos grandes potencias.

En aras de la claridad y precisión, en esta tesis se examinan comportamientos y decisiones. Debido a que México fue miembro no permanente del CSNU en periodos definidos, estudio cada uno de ellos, pues mi interés es responder por qué participó en ciertas ocasiones a pesar de su política de alejamiento.

Una aclaración es importante. El objetivo de la tesis no es hacer una evaluación detallada sobre la participación de México en el Consejo de Seguridad durante los cuatro periodos de estudio. Sin embargo, sí analizo momentos clave, ya que la valoración que los encargados de la política exterior hicieron sobre la participación del país en el Consejo influyó en su decisión de participar, o no participar, en años posteriores.

## Los límites

Esta tesis investiga las razones que llevaron a México a participar en el Consejo de Seguridad. Estudiar únicamente a un país y un órgano del sistema de la ONU permite hacer un análisis más minucioso, pero a la vez impone diversas limitantes. En primer lugar, no permite hacer generalizaciones sobre las razones que llevan a un país a buscar un asiento en el Consejo —algo que no pretendo desarrollar. Aunque no niega la posibilidad de que un país decida participar en el CSNU por razones similares, la explicación se centra exclusivamente en el caso mexicano.

En segundo lugar, las conclusiones no son necesariamente aplicables a todos los organismos multilaterales; la participación de México en diversos foros internacionales no necesariamente está guiada por las mismas motivaciones.<sup>8</sup> Como se demostrará, el Consejo de Seguridad es un órgano particular debido a su carácter político.

## La literatura

Mucho se ha escrito sobre el Consejo de Seguridad y la actuación de México en el mismo. Tan sólo por citar algunos de los estudios más relevantes, David Malone editó la “Biblia” —si se me permite llamarlo de este modo— del CSNU, pues la lectura de su libro es fundamental para todo estudioso del tema. En *The UN Security Council: from the Cold War to the*

---

<sup>8</sup> Explicar las razones que llevan a México a participar en otros foros multilaterales ameritaría otra tesis. Sin embargo, una revisión de la literatura más importante respecto a este tema permite inferir algunas de éstas: 1) disminuir los costos de llevar temas sensibles a foros multilaterales, a fin de no afectar la relación bilateral; 2) ruptura con el aislamiento internacional de los años veinte, el cual fue consecuencia de la revolución mexicana; 3) Convergencia de principios de la política exterior mexicana con los principios establecidos por la Carta de San Francisco, tales como la solución pacífica de controversias, la libre determinación y la no-intervención; 4) compromiso con algunos temas —entre los que destaca el desarme— que encontraron cabida en foros multilaterales como la Asamblea General de la ONU. Estas razones están presentes en varios trabajos de investigación. La autora únicamente las ordena para ofrecer una explicación tentativa.

*21st century*, Malone compila diversos ensayos, que van desde cuestiones tan generales como el uso de la fuerza o el derecho internacional, hasta temas muy específicos, como el comité de sanciones de Iraq.<sup>9</sup> Una de las grandes obras sobre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (P5) es el libro de David Bosco *Five to Rule them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World*, en el cual hace un análisis histórico de éstos en el Consejo, desde su fundación hasta nuestros días.<sup>10</sup>

En cuanto a la participación de México en el Consejo de Seguridad, académicos y diplomáticos mexicanos como Olga Pellicer, Claude Heller, Guadalupe González, Juan Manuel Gómez Robledo y Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa son una referencia obligada.<sup>11</sup> En sus obras, los autores analizan las acciones que el gobierno llevó a cabo en el Consejo, exponen cuáles han sido las fortalezas y los altibajos del país en este órgano y explican los beneficios de formar parte de éste.

Además, el Instituto Matías Romero publicó dos volúmenes titulados *Voz de México en el Consejo de Seguridad de la ONU (1946-2008)* en los que hace un recuento de todas las intervenciones que el gobierno mexicano ha tenido en esta institución.<sup>12</sup> Asimismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores elaboró dos documentos importantes: la “Memoria de la participación de México como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad durante el bienio 2002-2003” y el libro blanco “Participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en el

---

<sup>9</sup> Colorado, Lynne Rienner, 2004.

<sup>10</sup> Nueva York, Oxford University Press, 2009.

<sup>11</sup> Véase Olga Pellicer, “El Consejo de Seguridad cuestionado”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México. Relaciones Internacionales*, tomo XII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 629-650; Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1<sup>o</sup> reimpresión, 1981; Claude Heller, “Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, 433-466; Guadalupe González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, 41(2004), pp. 619-671; Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, “México y el Consejo de seguridad de la ONU en el Siglo XXI”, *Foreign Affairs en español*, enero- marzo 2008.

<sup>12</sup> México, Instituto Matías Romero, 2009.

bienio 2009-2010”.<sup>13</sup> Sobre la última actuación de México en el CSNU, el trabajo más completo es el libro coordinado por Roberto Dondisch, *México en el Consejo de Seguridad de la ONU: la historia tras bambalinas*.<sup>14</sup>

Respecto a las razones que llevaron a México a buscar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad hay una literatura más modesta. Aunque autores como Arturo Sotomayor y Olga Pellicer analizan el tema, no abundan los trabajos académicos al respecto.<sup>15</sup> Por ello, la presente investigación hace una aportación en este sentido. Pretende hacer una nueva lectura sobre los factores que impulsaron la entrada de México al Consejo en los periodos estudiados, tomando elementos de las explicaciones existentes.

### Las explicaciones

Las interpretaciones más comunes sobre las razones que motivaron a México a participar en el Consejo de Seguridad son tres: 1) tipo de régimen; 2) partido político en el poder; 3) relación con Estados Unidos. Las dos primeras responden a una lógica interna y la última a una variable externa. Aunque todas tienen elementos valiosos, no explican a cabalidad la decisión del gobierno mexicano de formar parte del Consejo. En consecuencia, es necesario determinar cuáles son las ventajas y desventajas de cada una para complementarlas.

Sobre el tipo de régimen, se suele afirmar que la transición a la democracia es determinante en el cambio de política exterior. Este es el argumento esgrimido por

---

<sup>13</sup> La memoria de la participación de México como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad durante el bienio 2002-2003 está disponible en versión de CD. El libro blanco se puede encontrar en la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el siguiente vínculo: <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/6lbcsonu.pdf>, consultado el 18 de marzo de 2016.

<sup>14</sup> México, Debate, 2012.

<sup>15</sup> Por ejemplo, véase Olga Pellicer, “El Consejo de Seguridad cuestionado”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coord.), *op. cit.*; y Arturo Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, *Foro Internacional*, 58(2008), pp. 238-267.

Guadalupe González.<sup>16</sup> En un tenor similar, Edward Mansfield y Jon C. Pevehouse alegan que hay una correlación positiva entre el proceso de democratización de un país y su participación en organizaciones internacionales.<sup>17</sup> Después de dos participaciones esporádicas, en el año 2000 —considerado como un parteaguas en la historia mexicana reciente por la alternancia en el Poder Ejecutivo— el gobierno mexicano decide repensar su actitud hacia el Consejo de Seguridad.<sup>18</sup> Por ello, es tentador buscar la justificación de la participación mexicana en el Consejo en ese acontecimiento.

No obstante, ciertos elementos ponen en duda su poder explicativo. Ser un país democrático no es requisito para pertenecer al Consejo. El caso de la República Popular China es muy ilustrativo, pues es uno de los cinco miembros permanentes (P5) y su régimen no entra en esta categoría. Adicionalmente, el Consejo de Seguridad, a diferencia de la Asamblea General, no es un órgano democrático, por lo que el hecho de que un país en transición a la democracia decidiera participar en éste no es una conclusión lógica, por lo menos no para anclar su modelo político.

Otra de las aristas de la explicación democrática establece que los países autoritarios, cuyo objetivo principal es preservar el poder, tienden al aislacionismo.<sup>19</sup> En cambio, los países democráticos se inclinan por el internacionalismo. Sin embargo, tampoco permite explicar la presencia de México en el CSNU. El país tuvo una

---

<sup>16</sup> Véase Guadalupe González, *Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia*, documento de trabajo no. 131, CIDE, 2005; y Guadalupe González, *Democratización y política exterior: ¿fin del predominio presidencial?*, documento de trabajo no. 161, CIDE, 2007.

<sup>17</sup> Edward D. Mansfield y Jon C. Pevehouse, “Democratization and International Organizations”, *International Organization*, 60(2006), pp. 137-167.

<sup>18</sup> Aunque no hay consenso sobre lo que ese año representa para el país, sí hay un acuerdo sobre su importancia. En términos generales, el cambio de siglo estuvo acompañado de un cambio interno significativo para México. Véase Roderic Ai Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2012; y Reynaldo Ortega (ed.), *Camino a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001.

<sup>19</sup> Mélanie Albaret, *Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945: Les dynamiques circulaires de l'engagement multilatéral*, tesis doctoral en Relaciones Internacionales, París, Institute d'Etudes Politiques de Paris, 2010, pp. 230-235.

participación activa mucho antes de la transición a la democracia. Mario Ojeda afirma que ésta empezó con el presidente Luis Echeverría,<sup>20</sup> pero incluso se puede ir más atrás. México ha tenido periodos de gran actividad en el ámbito internacional, siendo su participación en la Conferencia de San Francisco en 1945 un claro ejemplo.

El Estado mexicano fue un miembro participativo de las Naciones Unidas —sobre todo en la Asamblea General y en el Consejo Económico y Social (ECOSOC)—, líder en las iniciativas sobre desarme y ferviente promotor del desarrollo bajo la batuta del tercermundismo. Aunque la política exterior mexicana estuvo basada en principios (particularmente en la no intervención y la libre determinación de los pueblos) no fue en ninguna medida aislacionista, aunque se mantuvo lejos del Consejo.

En una nuez, la transición a la democracia no fue un factor determinante en la decisión de participar en el Consejo de Seguridad. Como el propio artífice del regreso del país al CSNU, el entonces canciller Jorge Castañeda Gutman (2000-2003), afirma “la transición a la democracia no estuvo detrás de la decisión de participar en el Consejo de Seguridad durante el gobierno del presidente Vicente Fox Quezada”.<sup>21</sup>

La segunda explicación, que hace referencia a la llegada del Partido Acción Nacional al Ejecutivo, también tiene sus desventajas. Baste recordar que México formó parte del Consejo de Seguridad durante dos gobiernos priístas, bajo las presidencias de Manuel Ávila Camacho y José López Portillo. El PAN históricamente desconfió de la política exterior, por lo que el inusitado activismo en la materia no era lógico ni evidente. Además, el gabinete del presidente Vicente Fox era poco panista; el canciller Jorge Castañeda es un claro ejemplo de ello. Adicionalmente, el PAN nunca había gobernado a

---

<sup>20</sup> Véase Mario Ojeda, *El surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

<sup>21</sup> Entrevista al Dr. Jorge Castañeda Gutman, 29 de octubre de 2014.

nivel federal; varios de sus miembros habían ocupado cargos municipales, por lo que no tenían experiencia en temas de política exterior.

A pesar de sus debilidades, esta interpretación sí tiene un elemento rescatable. Arturo Sotomayor afirma que la participación de México en el Consejo se explica por una estrategia de señalización.<sup>22</sup> Y es cierto. Romper con la política tradicional hacia el Consejo de Seguridad era una forma de demostrar que el PAN era un gobierno de cambio; sin embargo, esto sólo permite afirmar que los dirigentes mexicanos vieron en la transición una oportunidad para someter la candidatura de México al CSNU, y sólo explica las dos últimas participaciones.

Por último, está la lectura del enfrentamiento con Estados Unidos. Intelectuales y diplomáticos, entre los que sobresalen Manuel Tello Macías y Manuel Tello Barraud, alegaban que México no debía participar en el Consejo de Seguridad para evitar enfrentamientos innecesarios con Estados Unidos.<sup>23</sup> Siguiendo esa línea de pensamiento, se presenta su argumento: el gobierno mexicano participa cuando no hay posibilidad de enfrentamiento con el gobierno estadounidense.

No obstante, hay varias fallas en esta explicación. En primer lugar, da por sentado que participar en el Consejo implica oponerse a EEUU. Pero no es el caso. Ambos países pueden tener intereses y posiciones comunes. En segundo lugar, llevaría a afirmar que las relaciones multilaterales están supeditadas o limitadas al plano bilateral, lo cual no es necesariamente acertado. En muchas ocasiones, la relación multilateral puede fortalecer a la bilateral. Durante la segunda mitad del siglo XX, fue precisamente en los foros

---

<sup>22</sup> Arturo Sotomayor, art. cit., p. 241 *et pássim*.

<sup>23</sup> A Manuel Tello Barraud y Manuel Tello Macías se les atribuye la famosa “Doctrina Tello”, la cual afirma que: 1) la participación de México en el Consejo de Seguridad obligaba al país a involucrarse en conflictos internacionales de escaso interés nacional y; 2) su participación llevaría a enfrentamientos innecesarios con alguna de las dos potencias, principalmente con Estados Unidos.

multilaterales donde México tuvo mayor independencia frente a su vecino del norte. De hecho, su no alineamiento con el gobierno estadounidense le ganó un gran prestigio a México en el ámbito mundial. En tercer lugar, llevando el argumento hasta sus últimas consecuencias, implicaría que ningún país latinoamericano debería participar en el Consejo de Seguridad. La vecindad no es el único elemento que un país de la región debe compartir para tener intereses primordiales con Estados Unidos.

Desde luego, el vecino del norte siempre ha sido prioritario en la formulación de la política exterior mexicana. Y sobre todo ha sido un factor de peso en el CSNU, pues es uno de los cinco miembros permanentes. Principalmente, México ha utilizado al multilateralismo como una herramienta para equilibrar sus relaciones con EEUU y, en menor medida, con Europa. En consecuencia, cuando sus gobernantes han creído que México puede ser actor y no un simple espectador deciden formar parte del Consejo de Seguridad. Es de esta forma que el vecino septentrional es tomado en cuenta en el proceso de toma de decisión. México ha ocupado un asiento en el Consejo cuando le ha resultado útil para equilibrar su vínculo con ese país, no cuando ha estado en el interés de Estados Unidos.

En el multilateralismo, la capacidad de influir es fundamental. Ello debido a que es la arena en la que se negocian los intereses de varios actores. Como señalo en el epígrafe, según Guillaume Devin, servir al multilateralismo es servirse de él. El fin de la Segunda Guerra Mundial y el de la Guerra Fría fueron momentos fundamentales para México, pues sus dirigentes vieron la posibilidad de influir en las decisiones del Consejo: en el primer momento, como miembros fundadores de la organización; en el segundo, como diseñadores del “nuevo orden internacional” y reformadores de este órgano.

## La explicación alternativa

Por todo lo anterior, presento una explicación alternativa. Aunque cada participación respondió a una lógica propia, todas tienen un elemento en común: la percepción de influencia. El argumento principal de la tesis es que los responsables de la política exterior de México deciden someter la candidatura del país al Consejo de Seguridad cuando perciben que hay posibilidad de influir en dicho órgano. El entorno crea oportunidades y los individuos las interpretan y transforman en una decisión. El Consejo de Seguridad no es un gobierno mundial, pero sí un órgano de decisión política. Por ello, el CSNU es para México un instrumento que le permite tener influencia en el devenir del sistema internacional.

A pesar de que en esta investigación analizo percepciones, y no la influencia en sí misma, es fundamental determinar cómo medirla. Un indicador del grado de influencia de los miembros no permanentes es aquel que deja ver si sus opiniones y propuestas se consideran al momento de tomar una decisión, ya sea sobre los temas que se incluirán en la agenda del Consejo de Seguridad o sobre una resolución en particular.<sup>24</sup> Desde luego, es importante no perder de vista que, debido a sus atribuciones, los miembros permanentes ejercen más influencia que el resto de los miembros del Consejo.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> A fin de analizar la influencia que los miembros no permanentes pueden tener, es necesario tomar en cuenta la naturaleza de sus funciones y la forma en que las llevan a cabo. Los redactores de la Carta querían crear un pequeño grupo que se encargara de la tarea específica de mantener la paz y la seguridad internacionales y que agrupara en su centro a las grandes potencias, las cuales tendrían una membresía permanente en el Consejo y poder de veto. Sin embargo, también consideraron importante incluir a los demás países. La creación de los miembros no permanentes estuvo motivada por las siguientes consideraciones: 1) legitimidad; 2) representatividad; 3) fomentar el sentido de responsabilidad en materia de paz y seguridad internacionales; 4) compromiso de la comunidad internacional con el Consejo de Seguridad, mediante la participación de otros miembros (Jane Boulden, “Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Expectativas, funciones y práctica”, artículo inédito).

<sup>25</sup> Entre sus atribuciones, destacan su derecho a veto y su carácter permanente, que les permite contar con más información y experiencia. Una atribución informal es su relación cercana con el Secretariado de la Organización.

Además de analizar las percepciones de los líderes, es importante considerar un elemento: la imagen de México en el mundo. Su relevancia se explica por dos razones. En primer lugar, las percepciones propias se refuerzan con la opinión de otros actores. Por ello, si otros países creen que México puede influir en el Consejo de Seguridad, los encargados de la política exterior mexicana también lo creerán. En segundo lugar, no basta con someter una candidatura para ser miembro del CSNU; hay que conseguir votos. Por consiguiente, el país debe ser visto favorablemente por el resto. Lo que hace a México un país influyente a los ojos de otros Estados cambia en cada momento. Pero se reduce a una palabra: imagen. Aunque no se entrará en detalle, se explicará cuál fue la imagen de México en cada participación.<sup>26</sup>

### El marco conceptual

Como en toda investigación, las definiciones y la teoría son esenciales para dar orden y dirección. En esta tesis, utilizaré cuatro conceptos clave: multilateralismo, influencia, entorno y percepción. La teoría que guiará este trabajo es la del “contexto de la política exterior”, de Harold y Margaret Sprout.

#### *Multilateralismo*

Franck Petiteville lo define como “una forma de acción internacional entre una multitud de actores (estatales, interestatales, no-gubernamentales), que tiene como finalidad producir normas y reglas, las cuales buscan establecer un orden mundial cooperativo que tome en

---

<sup>26</sup> En la literatura sobre política exterior, el término “imagen” se utiliza para describir una estrategia de diplomacia cultural. Sin embargo, para fines de esta tesis, “imagen” se define como la percepción que otros países tienen sobre la política exterior de México.

cuenta la interdependencia internacional”.<sup>27</sup> Aunque en esta tesis sólo se analizan Estados, la propuesta de Petiteville es sugerente, pues apunta al origen del sistema multilateral: la necesidad de coordinar políticas entre actores interconectados.

Independientemente de la teoría que se utilice —realismo, neorrealismo, liberalismo, constructivismo—, se puede encontrar un consenso sobre las ventajas del multilateralismo: reducción de la incertidumbre, menores costos de transacción, coordinación de intereses comunes.<sup>28</sup> Ser parte de una institución multilateral, a pesar de sus costos, puede traer diversos beneficios. Y, como ya fue señalado, el multilateralismo tiene dos dimensiones indisociables: servir a éste y servirse de él. México lo utiliza para equilibrar sus relaciones con el resto de los países, y aporta su capacidad de negociación y mediación. Por ello, la capacidad de influir en los foros multilaterales es fundamental para el país.

### *Influencia*

Talcott Parsons afirma que la influencia es “una forma de tener efecto en las actitudes y opiniones de otros mediante la acción intencional” (aunque no necesariamente racional).<sup>29</sup>

Asimismo, argumenta que la influencia mutua es condición necesaria para una colectividad

---

<sup>27</sup> “Le multilatéralisme est une forme d’action internationale entre une multitude d’acteurs (étatiques, interétatiques, non gouvernementaux,) dont la finalité est de produire des normes et des règles visant à établir un ordre international coopératif régissant les interdépendances internationales” (*Le multilatéralisme*, París, Montchrestien, 2009, p. 13).

<sup>28</sup> Véase John Gerard Ruggie, (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York, Columbia University Press, 1993; Robert Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993; Robert Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, 45(1994), pp. 731-764; Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma”, *World Politics*, 30(1978), pp. 167-214; Robert Jervis, “From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation”, *World Politics*, 38(1985), pp. 58-79.

<sup>29</sup> “Influence is a way of having an effect on the attitudes and opinions of others through intentional (though not necessarily rational) action (“On the Concept of Influence”, *The Public Opinion Quarterly*, 27(1963), p. 38).

estable (como una organización multilateral).<sup>30</sup> La ventaja de la definición de Parsons para la presente tesis es que analiza la influencia como algo deliberado.

Sin embargo, a diferencia del poder, la influencia se ejerce, por lo que complemento la definición de Parsons con la de Robert Dahl, quien afirma que, para influir, un actor debe modificar las acciones o predisposiciones de otro actor; según Dahl, una de las partes obtiene lo que quiere o, por lo menos, se acerca a su objetivo, al provocar un cambio en el otro.<sup>31</sup>

### *Entorno*

El contexto, o entorno, internacional es un término de uso común en los trabajos de relaciones internacionales. Sin embargo, tiene varias acepciones, por lo que es necesario hacer una distinción entre cada una de ellas. Gary Goertz argumenta que el contexto puede ser causa, barrera, o significado.<sup>32</sup> Para fines de esta investigación, se tomará al entorno como causa, pues crea oportunidades que, mediante las percepciones de los líderes mexicanos, se traducen en una decisión de política exterior. Goertz afirma que el contexto como causa es “una condición suficiente que, en conjunto con otros factores, explica un resultado o lo hace más probable”.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> “Being subject to mutual influence is to constitute a “we” in the sense that the parties have opinions and attitudes in common by virtue of which they “stand together” relative to those differing from them. There are, of course, various other conditions for establishing a full collectivity besides openness to mutual influence among its members, but we can certainly say that this is a necessary, if not sufficient, condition of a stable collectivity” (*Ibid.*, p. 51).

<sup>31</sup> “Suppose there are only two people in a system, A and B. A influences B to the extent that he changes B’s actions or predispositions in some way” (Robert Dahl, *Modern Political Analysis*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 3<sup>a</sup> ed., 1976, p. 29). “When we single out influence from all other aspects of a human interaction in order to give it special attention, what interests us and what we focus attention on is that one or more of the persons in this interaction get what they want, or at least get closer to what they want, by causing other people to act in some particular way” (*Ibid.*, p. 30).

<sup>32</sup> *Contexts of International Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995, pp. 3-4.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 3.

Aunque las decisiones individuales no pueden explicarse sin el entorno del que forman parte, el contexto no puede aclarar por sí sólo el resultado final. Explica la causa de una acción, mas no determina su conclusión. Crea oportunidades, pero necesita que alguien tenga la voluntad de aprovecharlas. Después de todo, los dirigentes mexicanos son quienes toman la decisión final de participar en el Consejo de Seguridad. El entorno lo que hace es acotar las opciones del tomador de decisiones y modificar sus percepciones.

### *Percepción*

Richard Herrmann la define como “la construcción de la realidad mediante la que un individuo toma una decisión”.<sup>34</sup> Debido a su naturaleza abstracta, es difícil —por no decir imposible— medir la percepción de un individuo a cabalidad. Muchos factores entran en juego, como la personalidad, los intereses, las imágenes del mundo y el entorno en el que se mueven. Por ello, en esta investigación decidí medir las percepciones mediante el uso de dos instrumentos de suma utilidad: los discursos que los encargados de la política exterior dieron en el Consejo de Seguridad y entrevistas, en su mayoría realizadas por mí.

---

<sup>34</sup> Richard Herrmann, “The Power of Perceptions in Foreign-Policy Decision Making: Do Views of the Soviet Union Determine the Policy Choices of American Leaders?”, *American Journal of Political Science*, 30(1986), p. 843

## *Teoría*

A fin de ordenar la investigación, es indispensable enmarcarla en una teoría. La presente tesis se guiará por el análisis de política exterior y, concretamente, por la corriente “contexto de la política exterior” (CPE), esbozado por Harold y Margaret Sprout.<sup>35</sup> Los postulados generales de la teoría son: 1) el entorno se relaciona con las decisiones de la política exterior de un país en la medida en que es percibido y tomado en cuenta en el proceso de toma de decisión;<sup>36</sup> 2) el entorno psicológico (es decir, su imagen o aproximación de la situación, escenario o medio) del encargado de la política exterior puede o no corresponder al entorno operativo (en el que las decisiones son ejecutadas). Sin embargo, en el proceso de formulación de políticas, lo que importa es cómo el dirigente imagina el entorno, no cómo es en realidad.<sup>37</sup>

Los autores proponen que, para analizar los resultados de la política exterior, es necesario contextualizarlos. En reducidas cuentas, el CPE toma en cuenta los distintos factores que determinan el escenario en el que se desenvuelve el tomador de decisiones. En el análisis de contexto de política exterior importan las percepciones e imágenes. Y, al mismo tiempo, el entorno en el que se construyen. De ahí surge su utilidad para la presente tesis, pues es precisamente la interacción entre ambos factores lo que permite explicar la decisión del gobierno de México de participar en el Consejo de Seguridad.

Ya que la posibilidad de influir no necesariamente implica que todas las propuestas de un país sean tomadas en cuenta, su medición es una tarea compleja y, muchas veces, poco reveladora. Por ello, para explicar la decisión de participar en el Consejo, lo

---

<sup>35</sup> Su teoría está esbozada en el libro *Man-milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics*, escrito en 1956, y en su artículo “Environmental Factors in the Study of International Politics”, *The Journal of Conflict Resolution*, 1(1957), pp. 309-338.

<sup>36</sup> Harold y Margaret Sprout, art. cit., pp. 310, 318 *et passim*.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 318.

importante es la lectura que los tomadores de decisión hicieron sobre la capacidad de influencia del país, más que la influencia en sí misma.

Debido a que el proceso de toma de decisión en la política exterior mexicana se concentra en un grupo reducido de actores —entre los que destacan el Presidente de la República, así como miembros de la Secretaría de Relaciones Exteriores, principalmente el Canciller y el Embajador ante las Naciones Unidas— estudiaré las percepciones de estos actores sobre la capacidad de influencia de México en el CSNU.<sup>38</sup>

El diseño de esta investigación es cualitativo, pues busca determinar cómo influyeron ciertas variables en la decisión de los gobernantes mexicanos de someter la candidatura de México como miembro no permanente del Consejo. Para ello, la tesis analiza en los siguientes tres capítulos cada uno de los procesos de toma de decisión. Las últimas dos participaciones se analizan en un solo capítulo, pues a pesar de haber sido distintas, fueron propuestas por la misma persona: el presidente Vicente Fox.

Una vez establecidos los límites, alcances y objetivos de mi tesis, procedo al análisis detallado de las razones que influyeron en la decisión de que México participara, o dejara de participar, en el Consejo de Seguridad de la ONU.

---

<sup>38</sup>Jorge Chabat afirma que “los estudios sobre el proceso de toma de decisiones en la política exterior mexicana no son muy abundantes. Ello se debe principalmente a que la información disponible no es muy amplia y a que se ha tendido a considerar al presidente como el factor determinante en la toma de dediciones” (“La toma de decisiones en la política exterior mexicana”, en Rosario Green y Peter H. Smith (comps.), *La política exterior y la agenda México-Estados- Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 87). Por ello, además de estudiar al presidente, analizo a los encargados de ejecutar la política exterior de México en torno al Consejo de Seguridad.

## **MÉXICO, MIEMBRO FUNDADOR DE LAS NACIONES UNIDAS:**

### **DEL OPTIMISMO AL DESENCANTO (1945-1946)**

El sistema internacional no es estático, y uno de los eventos que producen un cambio en éste es el fin de una guerra. En 1815, después de la derrota de Napoleón, los grandes poderes se reunieron en Viena, con el objetivo de diseñar el nuevo orden mundial —léase europeo. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, los países vencedores se encontraron en Francia. Durante las negociaciones en la Conferencia de Paz de París se fundó la Sociedad de Naciones (*League of Nations*), un organismo internacional creado para lograr una paz duradera. Tras su fracaso, las naciones aliadas se dieron cita en la ciudad de San Francisco, al fin de la Segunda Guerra Mundial, donde fundaron la Organización de las Naciones Unidas, la cual persiste hasta nuestros días.

Los acontecimientos mencionados tienen un elemento en común: la configuración del orden internacional en manos de algunos países. México quedó fuera de la Sociedad de Naciones durante sus primeros años de existencia pues, al ser considerada una nación paria —a causa de la revolución mexicana y su negativa de apoyar abiertamente a cualquier país en la contienda bélica— no fue invitado a la Conferencia de París. Sin embargo, eso no ocurrió en 1945, cuando el gobierno mexicano, que no sólo apoyó a los aliados, sino que también promovió activamente la creación de la nueva organización mundial, fue uno de los asistentes a la Conferencia de San Francisco.

El objetivo de este capítulo es demostrar que los encargados de la política exterior mexicana percibieron que el país tenía capacidad de influencia en la configuración del orden internacional de la posguerra, por lo que decidieron participar de forma muy activa

en la creación de las Naciones Unidas y, posteriormente, buscaron un asiento en el Consejo de Seguridad. Un entorno internacional en el que México figuró como un actor relevante, aunado a una clase política que veía con buenos ojos la creación de una nueva institución internacional —entre los que destacaron el canciller Ezequiel Padilla (1940-1945), el Embajador ante EEUU, Francisco Castillo Nájera (1940-1945) y el diplomático Luis Padilla Nervo —, hicieron posible el activismo mexicano.<sup>1</sup>

Sin embargo, del optimismo se pasó al desencanto, pues a sólo un mes de iniciar sesiones, la Unión Soviética emitió el primer veto en el Consejo de Seguridad, iniciando así un periodo de parálisis, en el que los intereses de las grandes potencias predominaron sobre el órgano de decisión de las Naciones Unidas.<sup>2</sup> Como se explicará más adelante, México se opuso desde 1945 al sistema de votación propuesto por las grandes potencias, en la que se requería que ninguno de los cinco miembros permanentes votara en contra de una resolución que no fuera de procedimiento. En lugar de crear consenso entre las potencias, este derecho de veto provocó la parálisis del Consejo de Seguridad, el cual fue utilizado como foro de enfrentamiento entre EEUU y la URSS.

Por esta razón, México siguió trabajando de manera activa y estrecha en varios

---

<sup>1</sup> El presidente Ávila Camacho encargó personalmente la representación de México en la Comisión Preparatoria de Naciones Unidas a Luis Padilla Nervo. En ese momento, Padilla Nervo era Oficial Mayor de la Secretaría de Trabajo. En esa calidad, fue enviado como asesor de la Delegación de México a la Conferencia de San Francisco. Padilla Nervo ya había fungido como delegado de México a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Alimentación y Agricultura (1943) y como asesor técnico de la Delegación de México en la Conferencia de Chapultepec. Como diplomático de carrera, Padilla Nervo había estado adscrito a la Embajada de México en: Estados Unidos, Inglaterra, España, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Uruguay, Paraguay, Holanda, Dinamarca, Cuba. Asimismo, fue Subsecretario de Educación Pública (1931-1933). Miguel Alemán lo nombró representante permanente de México ante Naciones Unidas, y Adolfo Ruiz Cortines lo nombró Canciller de México (Ruiz Cortines fue Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación cuando Padilla Nervo fue Oficial Mayor de la Secretaría de Trabajo) (Julio Rebolledo Cárdenas, “Luis Padilla Nervo”, en *Cancilleres de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009 (edición electrónica), tomo II, pp. 358-360).

<sup>2</sup> La primera sesión del Consejo de Seguridad tuvo lugar en Londres, el 17 de enero de 1946. El 16 de febrero de 1946, la URSS vetó la primera resolución, la cual versaba sobre el retiro de tropas de Francia y Gran Bretaña en Líbano y Siria, pues el embajador soviético lamentó que no se incluyeron las enmiendas que su gobierno propuso. Véase el documento S/PV.23.

órganos de la ONU —como en la Asamblea General y el Consejo Económico y Social— pero decidió mantenerse alejado del CSNU después de 1946.<sup>3</sup>

El presente capítulo sostiene que el gobierno mexicano aceptó formar parte del Consejo de Seguridad en 1946, pues los encargados de la política exterior percibieron que era posible influir en éste. El entorno de posguerra colocó a México como un país importante al haber terminado en el lado vencedor. Por ello, hubo una clara voluntad de participar en el Consejo.

Asimismo, por su activismo antes y durante la Conferencia de San Francisco, México obtuvo los votos para formar parte del Consejo por un año. A diferencia de lo que sucedió en los años veinte, cuando era considerado “un país incómodo, con el que resultaba problemático y poco atractivo o deseable mantener relaciones diplomáticas”<sup>4</sup>, en 1946 fue visto como un país merecedor de ese puesto. México pasó de ser el país paria al aliado, particularmente para EEUU.

La imagen positiva de México se explica, principalmente, por el papel que desempeñó en la Sociedad de Naciones. Su ingreso, en septiembre de 1931, fue considerado un hito en su política exterior, pues marcó el inicio de su política multilateral.<sup>5</sup> La intención de México fue presentar una nueva imagen al mundo. Como señala Fabián Herrera:

---

<sup>3</sup> La ausencia de México en el Consejo se compensó con su participación activa en otros órganos, tales como el Consejo de Administración Fiduciaria y el Consejo Económico y Social, las comisiones principales de la Asamblea General, además de la participación de eminentes juristas mexicanos en la Corte Internacional de Justicia y en la Comisión de Derecho Internacional (Isidro Fabela, Roberto Córdova, Luis Padilla Nervo, Bernardo Sepúlveda; en la Comisión de Derecho Internacional: Roberto Córdova, Luis Padilla Nervo, Jorge Castañeda, César Sepúlveda Gutiérrez, Alberto Szekely, Bernardo Sepúlveda).

<sup>4</sup> Javier Garciadiego, “Alfonso Reyes, embajador en Argentina”, en Anne Staples *et al.*, *Diplomacia y Revolución: Homenaje a Berta Ulloa*, México, El Colegio de México, 2000, p. 104, cit. por Fabián Herrera León, *México en la Sociedad de Naciones: Modernización y consolidación de una política exterior 1931-1940*, tesis de doctorado, El Colegio de México, 2010, p. 64.

<sup>5</sup> Después de no ser invitado a formar parte de esta Organización, fue el único país que recibió una disculpa formal y el estatus de país fundador, gracias a las gestiones de diplomáticos mexicanos, así como del impulso de países como España.

El principal objetivo de la diplomacia mexicana en ese organismo internacional fue esencialmente el mismo que había llevado el país a negociar su ingreso: dar un paso contundente en la normalización de su relación con el mundo, donde los nuevos organismos multilaterales ofrecían nuevos espacios de convivencia internacional, idóneos para dar a conocer el México posrevolucionario.<sup>6</sup>

México se opuso, muchas veces en solitario, a violaciones graves de la Carta de la Sociedad de Naciones, como la invasión italiana a Etiopía en 1935 y el *Anschluss* (la anexión de Austria por parte de la Alemania nazi) en 1938. Además del apego a y defensa de los principios de la Sociedad, el profesionalismo de los diplomáticos mexicanos le ganaron un gran prestigio a México. Ese rostro moderno y profesional de la diplomacia mexicana buscó contrarrestar la imagen negativa que la comunidad internacional tenía del país, sobre todo por la revolución mexicana.<sup>7</sup> Y así fue.

### El México escuchado

La capacidad de negociación del gobierno mexicano aumentó de forma considerable durante la década de los años cuarenta.<sup>8</sup> Según Rafael Velázquez Flores, esto se debió a la conjunción de factores internos —la estabilidad política en particular— con el escenario internacional de beligerancia.<sup>9</sup> La situación de guerra permitió que los recursos mexicanos, tales como el petróleo, metales y minerales, se tornaran estratégicos para los combatientes europeos, necesitados de suministros que eran escasos del otro lado del Atlántico. Sin

---

<sup>6</sup> Fabián Herrera León, *op. cit.*, p. 97.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 4

<sup>8</sup> “La guerra había sido la oportunidad para que México se introdujera de lleno en los foros internacionales, después del eclipse que significó el periodo revolucionario. La ampliación de sus relaciones con el exterior era un contrapeso a los riesgos que acarreaba una relación cercana con Estados Unidos” (Soledad Loaeza, “La política de acomodo en México a la superpotencia: dos episodios de cambio de régimen, 1944-1948 y 1989-1994”, *Foro Internacional*, 50(2010), p. 643).

<sup>9</sup> Este argumento se esgrime a lo largo del tercer capítulo de su libro *La política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial*, México, Universidad del Mar/Plaza y Valdés, 2007, pp. 105-170.

embargo, las capacidades materiales de México no fueron el único elemento que puso al país en una situación ventajosa. Su participación en la Segunda Guerra Mundial del lado de los aliados fue determinante para su posterior intervención en el orden de la posguerra.

El 13 de mayo de 1942, un submarino alemán hundió el barco mexicano, “Potrero del Llano”, cobrando la vida de 14 personas. Una semana más tarde, el navío “Faja de Oro” corrió la misma suerte.<sup>10</sup> Lo anterior se tomó como un *casus belli*, y México declaró el “estado de guerra” con los países del Eje. El 22 de mayo, el presidente Manuel Ávila Camacho declaró el estado de guerra a los países del eje.<sup>11</sup> Sin embargo, la participación del gobierno mexicano en el conflicto bélico comenzó tiempo atrás.

En su libro, *War, Diplomacy and Development: the United States and Mexico, 1938-1954*, Stephen R. Niblo afirma que, incluso antes de los eventos ocurridos el 7 de diciembre de 1941 en Pearl Harbor, el gobierno mexicano ya había tomado la decisión de apoyar a EEUU en la Guerra, por lo menos hasta el límite de sus posibilidades. Al final, México no optó por la neutralidad, y su compromiso con los aliados fue profundo y notable.<sup>12</sup> Sin embargo, su participación fue paulatina y precavida.

La declaración de estado de guerra a los países del eje no era obvia. Baste recordar que al inicio de la SGM el gobierno mexicano no mantenía relaciones diplomáticas con Reino Unido, a causa de la expropiación petrolera de 1938, ni con la Unión Soviética, debido al fusilamiento del militante comunista Guadalupe Rodríguez. Aunado a eso, el país tenía negocios con Alemania e Italia, pues ambos países eran consumidores del petróleo

---

<sup>10</sup> Nadia Nava Contreras, *México y la cooperación multilateral en la transición del sistema internacional*, tesis de maestría, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, p. 74.

<sup>11</sup> El primer artículo de la declaración del Congreso mexicano lee: “Se declara, que a partir del 22 de mayo de 1942, existe un estado de guerra entre los Estados Unidos Mexicanos y Alemania, Italia y Japón”.

<sup>12</sup> Wilmington, Scholarly Resources, 1995, p. 63.

nacional.<sup>13</sup> Al mismo tiempo, Estados Unidos no entró a la guerra sino hasta diciembre de 1941, por lo que México no tenía ninguna obligación con su vecino del norte de participar en la contienda bélica.

A lo largo de su sexenio, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) mantuvo una posición de neutralidad. En un inicio declaró que, dada la vocación pacifista del país, México no entraría a la guerra.<sup>14</sup> Según Rafael Velázquez, esto se debió a que el Presidente no sabía quién resultaría victorioso.<sup>15</sup> Sin embargo, durante la presidencia de Cárdenas, el gobierno mexicano participó en dos conferencias que fueron trascendentales para su posterior entrada a la Guerra: la Conferencia de Panamá en septiembre de 1939 y la Conferencia de La Habana, en junio de 1940. En dichos foros, el Estado mexicano se mostró favorable a la solidaridad continental y se comprometió a apoyar la causa democrática.<sup>16</sup> Según Blanca Torres, durante el régimen cardenista “empezó a sedimentarse la política sobre la colaboración militar con los Estados Unidos que habría de seguir el gobierno de Ávila Camacho: situar cualquier tipo de colaboración en el marco interamericano”.<sup>17</sup> Aunque siguió al margen del conflicto bélico, cada vez fue más claro que su lealtad estaría con los aliados.

En sus primeros años de gobierno, el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) eligió una “neutralidad simulada”.<sup>18</sup> México no tardó en demostrar su desacuerdo

---

<sup>13</sup> Véase Blanca Torres, *Historia de la revolución mexicana: México en la segunda guerra mundial*, México, El Colegio de México, tomo XIX, 1979, p. 14

<sup>14</sup> En un discurso pronunciado el 4 de septiembre de 1939, Lázaro Cárdenas declaró: “Ante el estado de guerra existente, y a fin de fijar y dar a conocer la actitud de nuestro país en el actual conflicto, el gobierno que presido declara su resolución de permanecer neutral en la contienda, sujetando su conducta a las normas establecidas por el Derecho Internacional y a los preceptos contenidos en los tratados vigentes que determinan al respecto, tanto las obligaciones de México como las de los beligerantes” (citado por Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 107).

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>17</sup> Véase Blanca Torres, *op. cit.*, p. 24.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 65.

con los países del Eje: en julio de 1941, rompió relaciones comerciales con Alemania y, en octubre del mismo año, decidió incautar los barcos no aliados en territorio mexicano.<sup>19</sup> Fue durante este periodo que la cooperación económica y militar con Estados Unidos aumentó de forma considerable.<sup>20</sup> Además, en estos años, México restableció relaciones con Gran Bretaña —en octubre de 1941— y con la URSS —en enero de 1943.

Aunque el presidente Ávila Camacho estaba convencido de que la neutralidad del país no llevaría a la paz, tuvo que andar con pies de plomo. Sin embargo, a finales de 1941, la semilla encontró tierra fértil. Cuando los países del Eje atacaron las bases navales de Estados Unidos en Pearl Harbor, México rompió relaciones diplomáticas con ellos, pues el ataque fue considerado como una agresión continental. En el momento en el que los dos navíos fueron hundidos, el Estado mexicano decidió declarar el estado de guerra en contra de Alemania, Japón e Italia.<sup>21</sup>

Las aportaciones de México a la contienda se dieron en los ámbitos de producción y militar. El país exportó materiales y recursos estratégicos para la Guerra y, en el verano de 1945, envió un contingente al frente del Pacífico: el famoso Escuadrón 201. Asimismo,

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 72. La Secretaría de Relaciones Exteriores decretó la incautación de los barcos pertenecientes a países beligerantes, inmovilizados en puertos mexicanos. El Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de octubre de 1941.

<sup>20</sup> En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, México logró negociar acuerdos económicos con EEUU que le favorecieron enormemente, y llegó a un compromiso favorable sobre la cuestión de la deuda externa. Para un recuento detallado, véase Roberta Lajous, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 2012.p. 214-230; y Blanca Torres, *op. cit.*, pp. 153).

<sup>21</sup> En un principio, la opinión pública mexicana no apoyaba la entrada de México a la contienda bélica, pues creía que no tenía sentido participar en un conflicto tan distante y ajeno a los intereses del país (véase Blanca Torres, *op. cit.*, pp. 66-71.) Cabe destacar que incluso días antes de que Ávila Camacho declarara el estado de guerra, la mayoría de la “opinión pública” no estaba de acuerdo en unirse a la causa aliada. Según una encuesta realizada por la revista *Tiempo*, el 22 de mayo de 1942, 40% de los entrevistados estaban a favor de entrar a la guerra y 60% en contra. Sin embargo, una vez declarado el estado de guerra, una segunda encuesta realizada por la misma revista arrojó resultados distintos: 82% estaban a favor de la guerra y sólo 18% en contra (citado por Mauricio Cruz García, “Gobierno y movimientos sociales mexicanos ante la Segunda Guerra Mundial”, *Foro Internacional*, 51(2011) p. 465-467). De hecho, para 1942, casi todos los diarios de la prensa mexicana defendían el deber y derecho de México de unirse a la causa aliada (Pastora Rodríguez Aviñoá, “La prensa nacional frente a la intervención de México en la Segunda Guerra Mundial”, *Historia Mexicana*, 29(1979), p 257). Ello demuestra que si bien la opinión pública no impidió la declaratoria de estado de guerra, sí fue importante para legitimarla y mostrar la unidad nacional de México una vez declarado.

entre 15,000 y 25,000 mexicanos que vivían en Estados Unidos se enlistaron al ejército estadounidense, luchando con los aliados.<sup>22</sup>

La participación de México en la Segunda Guerra Mundial le ganó reconocimiento internacional y un lugar en la Conferencia de San Francisco, donde se fundó la Organización de las Naciones Unidas. Aunque el gobierno mexicano reconoció que las grandes potencias tenían un lugar predominante en la construcción de la paz, fue un país propositivo y, en la medida de sus posibilidades, influyente, tanto en los trabajos preparativos de la nueva organización internacional cuanto en la Conferencia de San Francisco.

#### *Propuestas de México para una Organización Internacional*

Antes de entrar a la Guerra, el presidente Roosevelt ya tenía en mente la creación de una organización internacional distinta a la Sociedad de Naciones, que garantizara el orden de la posguerra.<sup>23</sup> El 14 de agosto de 1941, el Presidente estadounidense y el Primer Ministro británico, Winston Churchill, firmaron la “Carta del Atlántico”, un documento sin validez jurídica pero con un significado enorme. Fue una declaración en la que ambos gobiernos delinearon “ciertos principios comunes en la política nacional de sus países respectivos, en los cuales radican las esperanzas de un mejor porvenir para la humanidad”. La Carta representó el primer compromiso formal del gobierno de Estados Unidos con la creación del nuevo orden de la posguerra.

Después de los ataques perpetrados el 7 de diciembre de 1941 en Pearl Harbor, el presidente Franklin D. Roosevelt declaró ante el Congreso: “vamos a ganar la guerra y

---

<sup>22</sup> Roberta Lajous, *op. cit.*, p. 228.

<sup>23</sup> David Bosco, *Five to Rule them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World*, Nueva York, Oxford University Press, 2009, p. 13-14.

vamos a ganar la paz que venga con ella”.<sup>24</sup> El 1 de enero de 1942, representantes de veintiséis naciones aliadas se reunieron en Washington D.C. para reafirmar su apoyo a la Carta del Atlántico, mediante la firma de la “Declaración de las Naciones Unidas”, en la cual se comprometieron a derrotar a los países del Eje y a no firmar la paz por separado.<sup>25</sup> Con esta declaración, Roosevelt estaba más cerca de la organización internacional que concibió tiempo atrás.

Para 1943, el triunfo de los aliados ya empezaba a vislumbrarse. El 30 de octubre, la Unión Soviética, Reino Unido, Estados Unidos y China firmaron una declaración en Moscú, en la que propusieron la creación de una organización internacional responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad.<sup>26</sup> Un año más tarde, cuando la victoria de los aliados era inminente, las potencias volvieron a encontrarse, esta vez en Estados Unidos, para delinear la estructura de la futura organización.

El 21 de agosto de 1944, representantes de Estados Unidos, la Unión Soviética y Reino Unido se reunieron en la mansión de Dumbarton Oaks, ubicada en Washington D.C., con el objetivo de redactar la propuesta que sería presentada ante el resto del mundo

---

<sup>24</sup> “We are going to win the war, and we are going to win the peace that follows”. Franklin D. Roosevelt, *Request for a Declaration of War: Message to the Congress*, 8 de diciembre de 1944. El discurso está disponible en <http://www.britannica.com/presidents/article-9116960>, consultado el 6 de octubre de 2014.

<sup>25</sup> Los países signatarios fueron: los Estados Unidos de América, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, China, Australia, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Checoslovaquia, El Salvador, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Luxemburgo, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Panamá, Polonia, República Dominicana, Unión Sudafricana, Yugoslavia. México fue el primer país en adherirse a la Declaración, el 5 de junio de 1942. La Declaración de las Naciones Unidas está disponible en [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/decade03.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade03.asp), consultada el 5 de octubre de 2014.

<sup>26</sup> La cláusula cuarta de la declaración lee: “reconocen la necesidad de establecer, dentro del menor plazo posible, una organización general internacional, basada en el principio de la igualdad soberana de todos los estados amantes de la paz, y a la cual puedan asociarse tales estados, grandes y pequeños, para mantener la paz y la seguridad internacionales”. La declaración está disponible en <http://avalon.law.yale.edu/wwii/moscow.asp>, consultada el 5 de octubre de 2014. Durante esta reunión, los cuatro reconocieron que tenían mayor responsabilidad para mantener la paz y seguridad internacionales que el resto de los países (Véase el “Memorandum enviado por el Secretario de Guerra, Henry Stimson, al Secretario de Estado el 23 de enero de 1945, en *Foreign Relations of the United States (FRUS), The United Nations Conference on International Organization, San Francisco, California, April 25-June 26 1945*, p. 23).

durante la Conferencia de San Francisco.<sup>27</sup> Este momento fue determinante para la creación de la ONU, pues la propuesta de Dumbarton Oaks sirvió de base para la redacción de la Carta de Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad ocupó un lugar prioritario en la reunión; fue en esa mansión que las grandes potencias dieron vida al instrumento que les permitió afianzar su poder en la arena internacional durante los siguientes setenta años. El sistema de votación, uno de los asuntos más delicados, fue sometido a discusión. Sin embargo, no se aprobó hasta la conferencia de Yalta, en Crimea, meses más tarde.<sup>28</sup>

Como demuestra Miguel Covián, incluso antes de conocerse las propuestas de *Dumbarton Oaks*, México ya había elaborado su “Proyecto para la constitución de una Unión Permanente de Naciones” (UPN). El documento respondió a la invitación que Roosevelt extendió a México para emitir su propuesta sobre la nueva organización internacional.<sup>29</sup> En el mismo tenor, Olga Pellicer argumenta que la participación de México en Naciones Unidas comenzó en el momento mismo de su concepción.<sup>30</sup>

En los 43 artículos de su Proyecto, México delineó todos los aspectos de su Unión Permanente de Naciones. El gobierno mexicano proponía la creación de una institución de carácter universal, basada en el respeto absoluto a las normas internacionales.<sup>31</sup> Su visión

---

<sup>27</sup> El gobierno de China también fue invitado. Sin embargo, a exigencia de la Unión Soviética, los cuatro países no se reunieron al mismo tiempo. Primero se llevó a cabo el encuentro entre la URSS, Estados Unidos y Reino Unido, y después el de China, Estados Unidos y Reino Unido. Véase David Bosco, *op. cit.*, p. 25

<sup>28</sup> La Conferencia de Yalta tuvo lugar del 4 al 11 de febrero de 1945.

<sup>29</sup> “México en el surgimiento y la creación de la Organización de Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 45(1994), p. 51. Véase Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, Nueva York, Routledge, 2da ed., 2009, p.55. El documento fue redactado el 5 de septiembre de 1944.

<sup>30</sup> “La participación de México en las Naciones Unidas comenzó desde el diseño mismo de lo que habría de ser la ONU” (*Voz de México en la Asamblea General*, tomo I, México, SRE, 2009, p. XI).

<sup>31</sup> El artículo 3 de la propuesta lee: “Para ayudar al logro del mismo objetivo, en el orden internacional, y con el fin de regular la convivencia de los Estados, dentro de una paz permanente que garantice la seguridad colectiva y el bienestar general, se crea una Unión Permanente de Naciones de la que deben ser Miembros todos los Estados, Dominios y Colonias que se gobiernen libremente”.

era crear una organización compuesta por tres órganos principales: la Asamblea, el Consejo y la Secretaría General.

La propuesta mexicana se basaba en el principio de seguridad colectiva, pues determinaba que “en caso de que un Estado recurriera a la guerra o a medidas susceptibles de acarrear la guerra, no obstante una decisión del Consejo o de la Asamblea o un fallo arbitral o una sentencia judicial, todos los Miembros de la UPN se considerarían en estado de guerra con el Miembro culpable”.<sup>32</sup> Sin embargo, el derecho internacional, más que el uso de la fuerza, sería la herramienta más importante de la organización.

El país buscó que la Unión Permanente de Naciones fuera una organización democrática, por lo que otorgó más facultades a la Asamblea que al Consejo y a la Secretaría, pues era el órgano en donde todos los países estaban representados. En su propuesta, el gobierno mexicano daba a la Asamblea competencia sobre “todos los problemas que afecten o puedan afectar la independencia política y la integridad territorial de todas las Naciones, la seguridad colectiva o el bienestar general de los Miembros de la UPN”.<sup>33</sup> Proponía que sus resoluciones fueran de carácter obligatorio y aprobadas por tres cuartas partes de los miembros, mediante la fórmula “un país, un voto”.

El Consejo estaría integrado por seis delegados semipermanentes y seis delegados electos mediante la Asamblea.<sup>34</sup> Tendría competencia sobre los mismos temas que la Asamblea y sus resoluciones también serían obligatorias. Sin embargo, debían ser aprobadas por toda la membresía del Consejo, y éstas podían ser anuladas por el voto afirmativo de tres cuartas partes de los miembros de la Asamblea, por lo que el primer

---

<sup>32</sup> Artículo 31 del Proyecto.

<sup>33</sup> Artículo 21 del Proyecto.

<sup>34</sup> Según el artículo 12 del Proyecto: “los Delegados semipermanentes representan a los Estados cuya responsabilidad para el mantenimiento de la paz es más considerable dentro de la comunidad internacional. Corresponde a la Asamblea fijar, cada ocho años, cuales son estos Estados”.

órgano estaría supeditado al segundo.

El Secretario General sería electo por la Asamblea para servir por un periodo de diez años, y tendría la facultad de solicitar al Consejo que tratase cualquier tema que afectara la paz y seguridad internacionales, y no hubiera sido resuelto por las partes involucradas ni sometido a cualquier órgano de la Unión Permanente de Naciones.<sup>35</sup> Además, sería el depositario de todos los Tratados y Acuerdos Internacionales.

Un elemento interesante, aunque no exclusivo de la propuesta mexicana, fue el referente a reducción de armamentos. En el Proyecto se afirmaba que “el mantenimiento de la paz exige la reducción en los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad de sus respectivos territorios y con la ejecución de las obligaciones internacionales contraídas en el presente Pacto”.<sup>36</sup> Por ello, proponía que el Consejo supervisara la reducción de armas en todos los países. De hecho, México retomaría este tema y se convertiría en uno de los grandes promotores del desarme. También pugnó por la universalidad de la Organización, pues no quería que fuera un “club de los vencedores”.

En última instancia, el proyecto mexicano buscaba la creación de una organización democrática, incluyente y con capacidad de acción, cuyo principio fundamental fuese el respeto a las normas internacionales. A pesar de que no todas las propuestas de México fueron tomadas en cuenta, los encargados de la política exterior del país percibieron que tenían capacidad de influencia.

En cierta medida, el proyecto mexicano estaba inspirado en las lecciones aprendidas de la Sociedad de Naciones. Aunque se pueden enumerar diversas razones que llevaron al fracaso de la Organización, la imposibilidad de adoptar resoluciones fue determinante. La

---

<sup>35</sup> Artículo 27 del Proyecto.

<sup>36</sup> Artículo 37 del Proyecto.

regla de unanimidad complicó el proceso de toma de decisión —por lo menos en cuestiones sustantivas— por lo que México optó por un sistema de mayorías (3/4 partes de los votos).

Asimismo, con base en su experiencia en Ginebra —sede de la Sociedad de Naciones—, los diplomáticos mexicanos entendieron la importancia de tener un órgano de decisión política que pudiera implementar sus resoluciones. Aunque la Sociedad de Naciones sí tenía un Consejo, éste no contaba con los instrumentos para hacer cumplir sus decisiones. No obstante, decidieron otorgar mayores facultades a la Asamblea General que al Consejo de Seguridad —pues el primero era el órgano democrático de la Organización, reconociendo que México era un país relevante, mas no gran potencia, y que resultaba incierta su elección como miembro semipermanente.

Según una académica y diplomática mexicana, en ese momento gran parte del cuerpo diplomático estaba compuesto por abogados. Ello explica varias propuestas presentadas por México, particularmente la primacía del derecho internacional.<sup>37</sup> Por último, la propuesta de crear una organización universal tiene su explicación en que México fue excluido de la Sociedad de Naciones al momento de su creación.

En un telegrama enviado el 2 de enero de 1945, Edward Stettinius, Secretario de Estado estadounidense, afirmó: “en Dumbarton Oaks se buscó hacer propuestas informales, pues se reconocía que no eran definitivas, y podían estar sujetas a modificaciones”.<sup>38</sup> Por lo tanto, es posible advertir que la invitación extendida por el gobierno estadounidense no fue una simple pantalla. Desde luego, tampoco respondió a la bondad del vecino septentrional. Estados Unidos —así como Reino Unido y la URSS—

---

<sup>37</sup> La persona que concedió esta entrevista solicitó mantenerse en el anonimato. La entrevista fue realizada el 7 de abril de 2015, por teléfono. La entrevistada es una académica y diplomática mexicana.

<sup>38</sup> “It had been sought to make Dumbarton Oaks proposal informal, in recognition of fact that they might require modifications” (Foreign Relations of the United States (FRUS), *The United Nations Conference on International Organization, San Francisco, California, April 25-June 26 1945*, p. 11).

estaba consciente de que la Organización de Naciones Unidas no podía prosperar si no contaba con el apoyo de los “Estados pequeños”.<sup>39</sup> Por ello, países como México tuvieron cierto margen de maniobra.

El gobierno mexicano recibió la propuesta de Dumbarton Oaks el 9 de octubre de 1944. En seguida, encomendó a la Secretaría de Relaciones Exteriores la elaboración de una respuesta. En el documento intitulado “Conclusiones generales formuladas por la Secretaría de Relaciones de México al comparar el proyecto de Dumbarton Oaks y el Proyecto Mexicano de Unión Permanente de Naciones”, la SRE hizo un balance entre lo positivo de la propuesta de los aliados y sugirió varias enmiendas. Consideró que el Proyecto de las potencias “constituía una base que era necesario modificar a fin de que la nueva Organización internacional pudiera tener una tendencia universal y se fincara sobre bases democráticas”.<sup>40</sup>

A pesar de que México celebraba el consenso alcanzado por las cuatro grandes potencias, el abandono del principio de la unanimidad para la adopción de decisiones por la Asamblea (algo que había paralizado a la Sociedad de Naciones), y la creación del Consejo Económico y Social,<sup>41</sup> propuso veintiocho enmiendas. Entre ellas destacaron: 1) otorgar mayores facultades a la Asamblea General; 2) establecer un procedimiento democrático para la designación de los miembros del Consejo de Seguridad; 3) adoptar el sistema de integración universal y obligatoria en la Organización; 4) no contar los votos de

---

<sup>39</sup> En palabras de Miguel Covián “En buena medida la nueva organización sólo sería viable si contaba con el apoyo de los demás países y no solamente con el de las grandes potencias. La negociación de las características que habrían de definir a la ONU fue posible porque había tanto interés en las potencias como en los demás países en crearla y asegurar su funcionamiento” (“México en el surgimiento y la creación de la Organización de Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 45(1994), p. 66).

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>41</sup> Véase el apartado “A” del documento “Conclusiones generales formuladas por la Secretaría de Relaciones de México al comparar el proyecto de Dumbarton Oaks y el Proyecto Mexicano de Unión Permanente de Naciones”.

los Estados parte en una controversia; y 5) prever un procedimiento para la disolución de la Sociedad de las Naciones. La creación de este documento es otra muestra del activismo mexicano en la configuración del orden de la posguerra y su convencimiento de que podía influir en éste.<sup>42</sup>

Aunque la fecha era incierta, se sabía que las potencias estaban organizando una Conferencia Internacional, con sede en San Francisco, en la que las naciones aliadas redactarían la Carta de la nueva Organización.<sup>43</sup> Los países que habían firmado la “Declaración de las Naciones Unidas” y declarado la guerra a los países del Eje serían invitados. Como parte de los preparativos para San Francisco, el gobierno mexicano se dio a la tarea de organizar la “Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz”, mejor conocida como la Conferencia de Chapultepec.<sup>44</sup> Entre otras cosas, tenía como fin discutir y acordar una posición latinoamericana unificada para la Conferencia Internacional.

El Presidente de la República, con el canciller Ezequiel Padilla y el embajador mexicano en EEUU Francisco Castillo Nájera a la cabeza, impulsó enérgicamente el proyecto.<sup>45</sup> La Conferencia era muestra clara de la voluntad y el deseo de los dirigentes de erigir al país como líder regional. Según Soledad Loaeza, “Ávila Camacho creía que México podía mantener una cercanía diplomática con Washington y fortalecerse como país

---

<sup>42</sup> Es importante destacar que México no hizo mención al derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad porque la forma de votación no fue incluida en el proyecto de Dumbarton Oaks. No fue hasta el 5 de marzo de 1945 que los aliados dieron a conocer su propuesta sobre el procedimiento de votación en el Consejo.

<sup>43</sup> La fecha, 25 de abril de 1945, fue establecida durante la Conferencia de Yalta, la cual tuvo lugar del 4 al 11 de febrero de 1945.

<sup>44</sup> Se le conoce así por haberse celebrado en el Castillo de Chapultepec, en la Ciudad de México.

<sup>45</sup> “El Secretario Ezequiel Padilla había ya tomado la decisión de que México tuviera un papel protagónico en las discusiones sobre el organismo internacional” (Nadia Nava Contreras, *México y la cooperación multilateral en la transición del sistema internacional*, tesis de maestría, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, p. 126).

líder de un sistema reformado en torno a la cooperación regional”.<sup>46</sup> El objetivo de la política exterior de Ávila Camacho era mantener una relación de cordialidad y cooperación con el vecino septentrional y, a la vez, ser la voz de los países latinoamericanos. Por su parte, el canciller Padilla era un apasionado panamericanista.<sup>47</sup>

La Conferencia de Chapultepec era “la ocasión para que el gobierno pusiera en juego los recursos que creía derivar de su nueva posición internacional: mostrar a Washington el liderazgo que ejercía en la región —y su utilidad—, y a los latinoamericanos la extraordinaria cordialidad de su relación con el país más poderoso del mundo.”<sup>48</sup> Para los dirigentes mexicanos, era una forma de involucrarse en el diseño del orden internacional de la posguerra y obtener ganancias de la victoria.<sup>49</sup>

A principios de noviembre de 1944, la Secretaría de Relaciones Exteriores envió una primera propuesta sobre la reunión a las repúblicas latinoamericanas, la cual fue bien recibida por la mayoría de los países.<sup>50</sup> En un inicio, el Departamento de Estado de EEUU no vio con buenos ojos la organización de la conferencia regional, por lo que decidió llevar a cabo consultas informales por separado entre el gobierno estadounidense y los representantes de las naciones del continente americano en Washington.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> “La fundación de un nuevo régimen en una coyuntura internacional extraordinaria, 1944-1946”, artículo inédito, p.6.

<sup>47</sup> Según Soledad Loaeza, esto se explica por su proyecto político. La autora afirma que “sus aspiraciones presidenciales eran transparentes, al igual que su convicción de que en la elección de 1946 el apoyo de Washington sería decisivo, y lo buscó convirtiéndose en un devoto de la causa de la democracia” (*Ibid.*, p.30).

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p.12.

<sup>50</sup> Nadia Nava Contreras, *op. cit.*, p. 117. Para un recuento sobre las distintas reacciones latinoamericanas, véase pp. 117-120.

<sup>51</sup> *Policy Papers for President Roosevelt*, 20 January 1945, IV World Security, en Foreign Relations of the United States (FRUS), *The United Nations Conference on International Organization, San Francisco, California, April 25-june 26 1945*, p. 36: “This Government (US) has followed the same policy in discussing the Dumbarton Oaks proposals with the Ambassadors of the other American republics in Washington at a series of meetings during the fall and winter which have had the same objective of enabling the other republics to express their views, and of winning support to the proposals”.

En diciembre de 1944, con la llegada de Edward Stettinius a la Secretaría de Estado en reemplazo de Cordell Hull, se dio un cambio en la actitud estadounidense, pues el gobierno decidió asistir a Chapultepec.<sup>52</sup> No obstante, según el historiador de las relaciones interamericanas, Gordon Connell-Smith, Estados Unidos asistió a la conferencia “a fuerzas”.<sup>53</sup>

Del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, diecinueve delegaciones se dieron cita en el Castillo de Chapultepec de la Ciudad de México.<sup>54</sup> Aunque se trataron otros temas, como la integración económica regional y el caso argentino, la nueva organización internacional tuvo un papel fundamental. Al final fue difícil establecer un consenso entre todos los países sobre todos los temas. Sin embargo, sí se encontraron puntos de común acuerdo.

En la resolución XXX, los estados latinoamericanos reiteraron su deseo de cooperar con las “naciones amantes de la paz” —es decir, los aliados— en el establecimiento de una organización mundial de carácter universal. Declararon que las propuestas de Dumbarton Oaks eran una buena base, pero perfectible.

Entre las principales propuestas que las repúblicas latinoamericanas compartían estaban la ampliación de las facultades de la Asamblea y la justa representación del continente en el Consejo de Seguridad. México y Brasil perfilaban como los países que podrían ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad, ya fuera de forma permanente o temporal. No obstante su afinidad en esos asuntos, se decidió que cada república presentaría su propuesta por separado en San Francisco.

---

<sup>52</sup> Nadia Nava Contreras, *op. cit.*, p. 120.

<sup>53</sup> Jesse H. Stiller, George S. Messersmith, *Diplomat of Democracy*, Chapel Hill y Londres, University of North Carolina Press, 1987, p.212, citado por Soledad Loaeza, “La fundación de un nuevo régimen en una coyuntura internacional extraordinaria, 1944-1946”, p. 13.

<sup>54</sup> Argentina, país paria por haber apoyado al régimen nazi, y El Salvador, el cual acababa de sufrir un golpe militar, no estuvieron presentes.

Al cierre de la Conferencia de Chapultepec, el Secretario de Estado Stettinius informó con entusiasmo al gobierno estadounidense que el evento había sido la culminación de más de una década de la política del Buen Vecino. En su opinión, los delegados latinoamericanos “se despidieron con un sentimiento general de satisfacción y de buena voluntad porque sintieron que participaban en la política mundial y que podrían influir en los asuntos de la región”.<sup>55</sup>

Sin embargo, la Conferencia de Chapultepec no fue incluyente, pues como explica Soledad Loaeza, su organización “quedó en manos de las delegaciones de Estados Unidos y de México, que colaboraron de manera estrechísima en la preparación de los documentos, el diseño de la agenda de la reunión, la formulación de las resoluciones y de la *Declaración de México*”.<sup>56</sup>

Más que en sus éxitos o fracasos, la importancia de dicho evento para fines de esta investigación radica en que fue un claro ejemplo del legítimo interés mexicano de asumir un papel protagónico en la construcción del orden de la posguerra, sobre todo en el ámbito continental, y la percepción de sus dirigentes sobre la influencia del país.<sup>57</sup> Blanca Torres afirma en este sentido que “los organismos internacionales entusiasmaron a los gobernantes mexicanos, que participaron con gran actividad en la creación del nuevo orden regional y mundial”.<sup>58</sup>

El 5 de marzo de 1945, las potencias enviaron las invitaciones para la Conferencia de San Francisco. Cincuenta países asistieron al encuentro patrocinado por Estados

---

<sup>55</sup> Soledad Loaeza, art. cit., p. 33.

<sup>56</sup> Art. cit., p. 16.

<sup>57</sup> Nadia Nava Contreras, *op. cit.*, p. 109.

<sup>58</sup> Véase Blanca Torres, *op. cit.*, p. 31.

Unidos, la URSS, Reino Unido y China.<sup>59</sup> Del 25 de abril al 25 de junio de 1945, los representantes de las naciones presentes se dieron a la tarea de negociar la Carta. A pesar de que la Conferencia estuvo dominada por las propuestas de las potencias —en particular de Estados Unidos y la Unión Soviética—, el gobierno mexicano logró incorporar varias de las suyas en el documento que dio vida a la nueva Organización. Además, México formó parte del Comité Ejecutivo de la Dirección General de la Conferencia, el cual estuvo integrado únicamente por catorce países.<sup>60</sup>

Según Alfonso García Robles, muchas de las proposiciones de los distintos países que participaron en la Conferencia de San Francisco quedaron plasmadas en la Carta, lo cual permitió que el documento de Naciones Unidas fuera considerablemente mejor que el formulado por las potencias en Dumbarton Oaks.<sup>61</sup>

Once de las veintiocho enmiendas propuestas por México al proyecto de Dumbarton Oaks fueron incorporadas a la Carta de Naciones Unidas.<sup>62</sup> Destacan las relativas a la compatibilidad de la ONU con los organismos regionales; el acuerdo de no computar el voto de los Miembros del Consejo que sean parte en una controversia internacional; el establecimiento de un procedimiento para la disolución de la Sociedad de Naciones; y la supresión de toda restricción a la competencia de la Organización en los

---

<sup>59</sup> Después de largas discusiones con la Francia Libre del General Charles de Gaulle, las cuatro potencias decidieron mandar las invitaciones sin el nombre del gobierno francés, pues éste se negaba a ser uno de los cinco patrocinadores de la Conferencia a pesar de haber sido considerado uno de los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Sus razones eran que no había sido invitado a la Conferencia de Dumbarton Oaks ni a la de Yalta, por lo que no podía patrocinar un evento y un documento de los que no había formado parte. Polonia es uno de los miembros originales de Naciones Unidas, pero no asistió a la Conferencia de San Francisco por su situación política. Sin embargo, se guardó su espacio para que, un par de meses después, pudiera firmar la Carta y convertirse así en uno de los 51 fundadores de la ONU.

<sup>60</sup> La dirección general de la Conferencia estuvo integrada por el Comité de Orientación, formado por un representante de todas las naciones unidas, y un Comité Ejecutivo, representado por 14 de los países presentes.

<sup>61</sup> Alfonso García Robles, *La Conferencia de San Francisco y su obra*, México, 1946, p. 11.

<sup>62</sup> *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: septiembre de 1944-agosto de 1945*, Tomo I, pp. 9 y 22.

casos de controversias internacionales.<sup>63</sup> Adicionalmente, nueve enmiendas del gobierno mexicano fueron incorporadas parcialmente.<sup>64</sup>

En total, 60 por ciento de la Carta de Naciones Unidas no se basó en el Proyecto de Dumbarton Oaks. Lo anterior da fe de las aportaciones y capacidad de influencia de los “pequeños países” en el diseño de la Organización, donde México ocupó un lugar privilegiado.

La voluntad de influir, aunada a la posibilidad de hacerlo dentro de ciertos límites, resultó en la creación de una ONU más democrática de lo que preveía el proyecto de las cuatro potencias.<sup>65</sup> Como señala Paolo Riguzzi, “en las conferencias de Bretton Woods, Chapultepec y San Francisco, que esbozaron el orden internacional de la posguerra, es posible reconocer un papel mexicano propositivo e incisivo, capaz de conseguir ciertos objetivos o de influir en los resultados”.<sup>66</sup> Pero algo muy distinto fue la creación de la ONU y su posterior desarrollo.

#### México en el Consejo de Seguridad: un miembro propositivo pero ignorado

El fracaso de la Sociedad de Naciones, así como las causas de la Segunda Guerra Mundial, llevaron a la conclusión de que sólo mediante el acuerdo y la cooperación entre las grandes potencias era posible evitar otra guerra. Por ello, fueron precisamente los diplomáticos de estos países quienes diseñaron el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los parámetros fueron establecidos antes de la Conferencia de San Francisco. Por esta razón, México y los demás países no pudieron influir en la configuración de este órgano.

---

<sup>63</sup> Alfonso García Robles, *op. cit.*, p. 13.

<sup>64</sup> *Loc. cit.*

<sup>65</sup> Miguel Covián, art. cit., p. 66.

<sup>66</sup> Véase Paolo Riguzzi, “Rafael Velázquez Flores, *La política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial* y José Luis Ortiz Garza, *Ideas en tormenta. La opinión pública en México en la Segunda Guerra Mundial*”, reseña, *Historia Moderna y Contemporánea de México*, enero-junio 2008, núm. 35, p. 222.

Desde que la “fórmula de Yalta” se dio a conocer el 5 de marzo de 1945, México mostró su desacuerdo con el poder de veto de los miembros permanentes (P5) del Consejo de Seguridad, pues consideraba que podría obstaculizar el trabajo de dicho órgano.<sup>67</sup> Aunque el país reconocía que las potencias tenían un papel primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se oponía a la existencia de miembros permanentes, y sobre todo a la fórmula de votación. El gobierno mexicano consideraba que ningún país tendría el mismo peso por un tiempo indefinido; por ello, no podría tener esa responsabilidad y esos privilegios eternamente. Una de las mayores críticas actuales a la Organización de Naciones Unidas es que el Consejo de Seguridad no representa la realidad de poder del siglo XXI.<sup>68</sup>

No obstante su oposición, México también estaba consciente de que el veto era condición *sine qua non* para la creación de la ONU. Y tener una Organización imperfecta era preferible a no tenerla. Aunque las potencias estuvieron dispuestas a negociar en San Francisco, defendieron la fórmula de Yalta hasta sus últimas consecuencias. Cuando el Canciller de Australia, Herbert Evatt, hizo labor de convencimiento entre los “países pequeños” durante la Conferencia, las potencias declararon que sin derecho a veto no habría ONU.<sup>69</sup>

México aceptó el sistema de votación del Consejo por dos razones. La primera fue de carácter jurídico, pues interpretó la composición del CSNU como “la concesión de

---

<sup>67</sup> Así se le conoce a la forma de votación propuesta por Estados Unidos y la URSS, pues fue en la Conferencia de Yalta, en Crimea, donde finalmente se acordó adoptarla. Aunque la votación en el Consejo de Seguridad fue discutida tiempo antes, no había sido aprobada por los gobiernos, particularmente por Reino Unido.

<sup>68</sup> Desde 2014, México promueve con Francia una iniciativa para restringir el uso del veto en casos de atrocidades en masa. En septiembre de 2015, los Cancilleres de ambos países presentaron una Declaración Política en el marco de la Semana de Alto Nivel de la Asamblea General de la ONU, la cual cuenta con el apoyo formal de 91 países.

<sup>69</sup> David Bosco, *op. cit.*, p. 36

derechos más amplios a los Estados que se designan para ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad debido a que dichos Estados son aquellos cuya responsabilidad para el mantenimiento de la paz es más considerable dentro de la comunidad internacional”.<sup>70</sup> Para formular su argumento, México se basó en el principio jurídico de correlación entre facultades y obligaciones, que dejaba a salvo el principio básico de la igualdad de derechos de todos los Estados.

La segunda razón fue una amplia interpretación del derecho de veto. En un comunicado conjunto de los P5, del 7 de junio de 1945, Francia declaró que “el poder de veto de los Miembros permanentes no sería usado para obstaculizar los trabajos del Consejo de Seguridad”.<sup>71</sup> Por ello, su derecho tenía el objetivo de lograr consensos entre las potencias, no bloquear los trabajos del CSNU. El veto, más que un privilegio, fue considerado una responsabilidad. En una entrevista que ofreció en 1985, Luis Padilla Nervo afirmó:

Se pensaba que si las grandes potencias se ponían de acuerdo en formar parte de una Organización para la paz que pudieran, en todo caso, controlar, en el sentido de que si la Asamblea General tomaba, sobre cualquier tema, una resolución inaceptable para alguna de ellas, pudiera detener su realización, se contaría así con el único órgano capaz de resolver, a través de la negociación y de los medios pacíficos, cualquier conflicto que se presentara.<sup>72</sup>

La delegación mexicana consideró al veto como una herramienta de consenso, no disenso. Se tuvo la confianza de que, mediante esa facultad, las potencias no provocarían otra guerra.<sup>73</sup> Teniendo esto en mente, y a pesar de que sus propuestas en torno a la composición y facultades del Consejo de Seguridad fueron rechazadas en San Francisco,

---

<sup>70</sup> Alfonso García Robles, *op. cit.*, p. 16.

<sup>71</sup> “It is not to be assumed, however, that the permanent members would use their “veto” power willfully to obstruct the operation of the Council” (Edmund Jan Osmańczyk, *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements: T to Z*, Taylor & Francis, 2003, p. 2587).

<sup>72</sup> Luis Padilla Nervo *et al.*, *Testimonios: 40 años de presencia de México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, p. 24.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 25.

México decidió formar parte de este órgano.

En enero de 1946, México fue electo como uno de los primeros seis miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. Al obtener 45 de los 51 votos en la Asamblea General, la comunidad internacional reconoció el papel desempeñado por el país durante la creación de la ONU.<sup>74</sup> Sin embargo, desde el inicio de su periodo, México se dio cuenta de que sus reservas frente al veto estaban justificadas, por lo que su primera participación en este órgano estuvo marcada por el desencanto.

#### *Entre expectativas y desencantos*

Por ser la primera vez que el Consejo de Seguridad se reunía, 1946 fue un año de aprendizaje. Aunque se discutieron temas de gran relevancia —como el retiro de tropas de Francia y Reino Unido en territorio libanés y sirio, y la disputa entre Irán y la URSS— poco se pudo hacer. Fueron muchos los problemas y contadas las soluciones. De enero a diciembre de 1946, el Consejo se reunió en 88 ocasiones y aprobó 15 resoluciones.<sup>75</sup> En ninguna de ellas se trataron problemas de fondo, y tampoco se establecieron medidas vinculantes. Tres resoluciones fueron sobre cuestiones de procedimiento (S/RES/1, S/RES/6 y S/RES/14); cuatro sobre la admisión de nuevos miembros (dos a la ONU y dos a la Corte Internacional de Justicia); cuatro sobre la investigación de controversias (Irán, Grecia y España); dos sobre el aplazamiento de un debate en el Consejo (Irán); una para dejar de discutir un tema en el Consejo y llevarlo a la Asamblea General (la cuestión española); y una sobre la invitación de un miembro que no formaba parte del Consejo a

---

<sup>74</sup> En 1945, se estableció que el Consejo de Seguridad estaría compuesto por once miembros: cinco permanentes y seis no permanentes. México fue electo para servir por un periodo de un año en 1946, con base en el artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>75</sup> En el libro *Voz de México en el Consejo de Seguridad* del Instituto Matías Romero se encuentran todos los discursos pronunciados por México. Asimismo, las actas taquigráficas de todas las sesiones están disponibles en la página del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [www.un.org/es/sc/meetings](http://www.un.org/es/sc/meetings).

participar en él (Grecia).

Durante el periodo en que México fue miembro del Consejo de Seguridad, tuvo un interés particular en dos asuntos: la admisión de nuevos miembros y la cuestión española. Sin embargo, para su desencanto, la delegación mexicana no pudo avanzar en ninguno de éstos.

La Carta de Naciones Unidas, en su artículo 4º, establece que los países que deseen formar parte de la ONU deben recibir el voto afirmativo de los miembros de la Asamblea General y ser recomendados por el Consejo de Seguridad.<sup>76</sup> Esto implica que, aun cuando la Asamblea es el órgano facultado para decidir sobre el ingreso de nuevos miembros, el Consejo es el único que puede iniciar el proceso.

En ese año, el representante de la URSS, Andrei Gromyko, vetó 3 resoluciones sobre la admisión de nuevos miembros, discutiendo que no podía apoyar la adhesión de un país que no mantuviera relaciones normales con su gobierno.<sup>77</sup> México tomó una posición firme en este asunto, pues el carácter universal de la Organización fue uno de los asuntos por los que pugnó desde un inicio. Como declaró Luis Padilla Nervo, “el gobierno mexicano ha sostenido siempre el principio de la universalidad favoreciendo la admisión de todos los países amantes de la paz que satisfagan los requisitos de la Carta”.<sup>78</sup> Sin embargo, no logró que la República Popular de Albania, la República Popular de Mongolia, el Reino Hachemita de Transjordania, Irlanda y Portugal fueran admitidos como miembros de

---

<sup>76</sup> Para ser aceptado en la ONU, se necesitan por lo menos dos tercios de los votos de los Miembros de la Asamblea General.

<sup>77</sup> En la sesión del 29 de agosto de 1946, Gromyko declaró: “el Gobierno soviético no puede apoyar la propuesta referente a la adhesión de Transjordania a las Naciones Unidas, pues no mantiene relaciones diplomáticas normales con la URSS”. Véase S/PV.56.

<sup>78</sup> Véase S/PV.54 del 28 de agosto de 1946.

Naciones Unidas.<sup>79</sup>

En los siguientes diez años, la URSS vetó 45 resoluciones sobre la solicitud de entrada a la Organización de diversos países (Japón, Austria, Italia, Portugal, Finlandia, Irlanda, entre otros). Ello respondió a una lógica de Guerra Fría, es decir, al enfrentamiento entre dos bloques — liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética— que defendían ideologías distintas. Durante la Segunda Guerra Mundial, EEUU y la URSS fueron aliados; sin embargo, poco a poco el gobierno de Stalin comenzó a sentirse aislado en el Consejo, por lo que decidió adoptar una posición defensiva, no conciliatoria. El bloqueo a la admisión de nuevos miembros pudo haber respondido a su miedo de alterar la composición de la Asamblea General al grado de estar en desventaja frente a EEUU y sus aliados, dentro y fuera del Consejo.<sup>80</sup> Recuérdese que desde la Conferencia de *Dumbarton Oaks*, la Unión Soviética quería 16 asientos en la Asamblea, uno por cada república socialista, aunque al final sólo obtuvo tres.<sup>81</sup>

En cuanto al tema de la cuestión española, la delegación mexicana tampoco tuvo mucho éxito. Históricamente, México fue un leal defensor de la República Española. En la Sociedad de Naciones, fue el único país que condenó abiertamente al régimen franquista. Además, defendió a la República con palabras, dinero y armas. Adicionalmente, durante la Guerra Civil en España, México posiblemente recibió poco más de 20,000 refugiados.

---

<sup>79</sup> Mediante la resolución S/RES/8, el Consejo recomendó a Afganistán, Islandia y Suecia. Mediante la resolución S/RES/13, recomendó la admisión de Siam —hoy Tailandia, Camboya y Laos.

<sup>80</sup> Baste recordar que en 1946, Francia, Gran Bretaña y China eran aliados de Estados Unidos, no de la URSS.

<sup>81</sup> David Bosco, *op. cit.*, p. 22.

Hacia 1950, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, ese número aumentó a 25,000 españoles.<sup>82</sup>

En San Francisco, México luchó enérgicamente para bloquear la entrada de la España de Franco a la Organización de Naciones Unidas.<sup>83</sup> El 16 de junio de 1945, la Conferencia de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad un comentario interpretativo del primer párrafo del artículo 4 de la Carta, presentado por el gobierno mexicano, que establecía: “la delegación de México entiende que no puede aplicarse a aquellos Estados cuyos regímenes han sido establecidos con la ayuda de fuerzas militares de los países que han luchado contra las Naciones Unidas, mientras estos regímenes permanezcan en el poder”.<sup>84</sup>

El 19 de junio, el delegado mexicano Luis Quintanilla declaró:

Es un hecho bien conocido que las fuerzas militares de la Italia fascista y de la Alemania nazi intervinieron abiertamente para colocar a Franco en el poder. Y dado que ésta es una guerra para erradicar los últimos vestigios del Eje, dos de cuyos miembros ya han sido vencidos y el tercero, Japón, está a punto de ser aplastado, no deja de ser razonable pedir que no se permita participar en ninguna conferencia o sociedad de las Naciones Unidas a ningún miembro impuesto sobre nación alguna por las fuerzas militares del Eje.<sup>85</sup>

Por ello, su interés en tratar la cuestión española en el Consejo de Seguridad era evidente. No obstante, el tema no prosperó. En ese año, la URSS emitió 12 vetos, de los cuales 7 fueron sobre la situación en España. Además, su discusión fue discreta y tibia. Aunque

---

<sup>82</sup> Clara Lida, *Immigración y exilio*, México, Siglo XXI/El Colegio de México, 1997, p. 84; Clara Lida, *Una inmigración privilegiada. Comerciantes, empresarios y profesionales españoles en México en los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 33.

<sup>83</sup> “Era más que evidente que la alargada sombra de Lázaro Cárdenas se extendía hasta San Francisco, y que México había acudido allí a ganar la Guerra Civil española” (Carlos Sola Ayape “El régimen presidencialista mexicano ante el primer franquismo (1939-1955)”, en Andrés Sánchez y Mateos Abdón (eds.), *Ruptura y transición: España y México*, Madrid, Eneida, 1939).

<sup>84</sup> Citado por la delegación mexicana durante la sesión 34 del Consejo de Seguridad del 17 de abril de 1946 S/PV.34. El artículo lee: “Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo”.

<sup>85</sup> *México y la República Española. Antología de documentos, 1931-1977*, México, Centro Republicano Español en México, 1978, p. 123, citado por Carlos Sola Ayape “El régimen presidencialista mexicano ante el primer franquismo (1939-1955)”, en Andrés Sánchez y Mateos Abdón (eds.), *op. cit.*, pp. 185- 212.

todos los miembros condenaban moralmente al régimen de Franco, no se tomaron medidas en su contra.

La delegación mexicana alegaba que, al ser una situación que ponía en peligro la paz y seguridad internacionales, intervenir en España no iría en contra del artículo 2 párrafo 7 de la Carta del Consejo, pues no era un asunto de carácter interno, sino de preocupación mundial.<sup>86</sup> Sin embargo, no logró obtener resultados concretos. Además, quizás por la imposibilidad de influir, México pasó la batuta a Polonia, pues fue el país que más promovió una solución a la cuestión del régimen franquista.

La primera resolución del Consejo en torno al caso español únicamente decidió investigar si el régimen franquista constituía una amenaza para la comunidad internacional (S/RES/4).<sup>87</sup> La segunda (S/RES/7), sólo determinó que el Consejo seguiría vigilando continuamente la situación en que se encuentra España y mantendría esta cuestión en la lista de asuntos pendientes, a fin de tomar, en todo momento, las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales. Al no lograr pasar una resolución que hiciera frente al problema de España, el 4 de noviembre de 1946, mediante su resolución S/RES/10, los miembros del Consejo decidieron llevar el tema a la Asamblea General.

Según el reglamento provisional del CSNU, su presidencia es rotativa.<sup>88</sup> Una delegación tiene mayor influencia precisamente cuando preside el Consejo, pues ejerce cierto poder sobre la agenda y está facultada para emitir declaraciones presidenciales. El 17 de junio de 1946 correspondió a México ser presidente de dicho órgano. Sin embargo,

---

<sup>86</sup> El artículo 2(7) lee: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.

<sup>87</sup> Mediante esta resolución se creó un Subcomité, compuesto por Australia, Brasil, China, Francia y Polonia, encargado de llevar a cabo las labores de investigación.

<sup>88</sup> Hasta la fecha, el reglamento del Consejo de Seguridad es provisional.

tampoco en ese momento pudo contribuir de forma sustancial en las labores de dicho órgano.

Ante tal desencanto, en su último discurso en calidad de presidente, Francisco Castillo Nájera afirmó: “el Consejo es un órgano, el más importante del organismo pacifista y, a semejanza de ciertos órganos biológicos, tiene periodos de reposo; el caso de referencia es típico; no se discute ni se investiga, ni se ejecutan decisiones resueltas; en una palabra, el Consejo no ejerce ninguna función sino que aplaza su actividad para ponerla en juego en el momento oportuno.”<sup>89</sup>

Las tensiones entre Este y Oeste, que provocaron la parálisis del Consejo de Seguridad, incidieron en la decisión de no volver a someter la candidatura de México para este órgano. En una entrevista de 1985, Luis Padilla Nervo declaró:

Una vez que terminó el periodo de México en el Consejo, yo tuve alguna influencia para impedir que nuestro país volviera a ser candidato para ocupar esa función. Porque en esa época pensé que no nos convenía, que nos perjudicaba el hecho de tener que tomar una posición en los temas importantes del Consejo de Seguridad, donde seguramente las decisiones adoptadas eran desfavorables a una de las [dos] grandes potencias.<sup>90</sup>

Dada la imposibilidad de influir en el Consejo de Seguridad, dominado por el enfrentamiento entre EEUU y la URSS, México decidió abstenerse de participar en éste por más de tres décadas.<sup>91</sup> Al no poder servir al multilateralismo ni servirse de él en el Consejo de Seguridad, optó por concentrar sus energías en otros órganos del sistema multilateral, como lo fueron la Asamblea General, ECOSOC y sus iniciativas sobre desarme —el Tratado de Tlatelolco— y desarrollo —Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

---

<sup>89</sup> Sesión 50 del 10 de julio de 1946. Véase S/PV.50.

<sup>90</sup> Luis Padilla Nervo *et al.*, *Testimonios: 40 años de presencia de México en las Naciones Unidas*, p. 26.

<sup>91</sup> Como afirma el embajador Claude Heller, “Fue precisamente la aceptación de las realidades de la posguerra y el margen reducido de maniobra de los países pequeños y medianos lo que llevó a México a abstenerse de participar, por más de 34 años, en el Consejo de Seguridad (“Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, p. 438).

## **EL REGRESO DE MÉXICO AL CONSEJO DE SEGURIDAD:**

### **EL LEGADO DEL ACTIVISMO ECHEVERRISTA (1980-1981)**

En México, la política exterior es una cuestión de élites.<sup>1</sup> El Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es el encargado de dirigir la política exterior del país. Por ello, aunque otros actores pueden incidir en el proceso, las decisiones se toman desde arriba.<sup>2</sup> Al interior de la Cancillería hubo quienes abogaron por la entrada del país al Consejo de Seguridad.<sup>3</sup> No obstante, después de su primera participación en el CSNU, no se dieron las condiciones —dentro y fuera— para cristalizar dicho proyecto por más de tres décadas. La participación de México en el Consejo depende, en gran medida, de quién está al frente de la Cancillería.

En el capítulo anterior se demostró que México se vio favorecido por la Segunda Guerra Mundial. Como acertadamente afirma Mario Ojeda, “por esa época reinaba en el país un clima de confianza que servía para alejar cualquier temor acerca de un posible deterioro de la posición de negociación del país frente a los Estados Unidos”.<sup>4</sup> Y no sólo frente al vecino del norte, pues durante el conflicto bélico la percepción de influencia del

---

<sup>1</sup> Además de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Ejecutivo en su artículo 89 fracción X —dirigir la política exterior del país—, el Presidente de México gozó de poderes meta constitucionales a lo largo del siglo XX, pues el poder Legislativo estuvo subordinado a éste. Véase Jorge Carpizo McGregor, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 19° ed., 2006; Elizabeth Prado Pérez y Carlos Moreno, “La Participación del Poder Legislativo en la Política Exterior Mexicana en un Escenario de Apertura Democrática”, *Latin American Journal of International Affairs*, 3(2011), p. 83; Jorge Montaño, “El Senado de la república en la formulación de la política exterior”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del Imperio*, México, Ariel, 2003, p. 241.

<sup>2</sup> Jorge Chabat identifica “un patrón de conducta del gobierno mexicano, el cual sugiere que las instancias burocráticas tienden a tomar las decisiones cuando éstas son compatibles con las prioridades actuales de la política exterior (“La toma de decisiones en la política exterior mexicana”, en Rosario Green y Peter H. Smith (comps.), *La política exterior y la agenda México-Estados-Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 97).

<sup>3</sup> Entrevista al embajador Luis Alfonso de Alba, 24 de octubre de 2014.

<sup>4</sup> *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 3° reimpresión, 2011, p. 43.

gobierno mexicano permeó la esfera internacional. El país tuvo una participación activa en la creación de la Organización de las Naciones Unidas y figuró como líder regional.<sup>5</sup>

Por ello, decidió ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, el cual, gracias a su labor desempeñada antes y durante la Conferencia de San Francisco, le fue otorgado por los miembros de la ONU en 1946. El entorno internacional alimentó la creencia de los líderes mexicanos sobre su capacidad de influencia en los asuntos mundiales, por lo que aceptaron participar en el órgano de decisión política más importante del sistema multilateral de la posguerra.<sup>6</sup>

Sin embargo, después de ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad, su desencanto a causa de la parálisis que trajo el enfrentamiento bipolar entre EEUU y la URSS lo llevó a optar por mantenerse alejado de éste por 34 años. Desde luego, no dejó de lado a la Organización de las Naciones Unidas, pues participó activamente en varios de sus órganos e impulsó diversos temas, entre los que destacaron el desarme, el desarrollo económico y el derecho internacional (las tres “D”).

En el presente capítulo analizo el proceso de toma de decisión que llevó a una segunda participación de México como miembro no permanente del Consejo. Al igual que en el primero, discuto que la percepción de los líderes mexicanos fue fundamental, pues creyeron que el país tenía posibilidad de influir en el CSNU. La imagen de México fue

---

<sup>5</sup> En ese momento, Brasil era el otro líder de la región.

<sup>6</sup> El Consejo de Seguridad es el órgano de decisión política más importante del sistema multilateral de la posguerra porque es el encargado de velar por la paz y seguridad internacionales, y el único cuyas resoluciones son de carácter obligatorio. Como bien apunta Porfirio Thierry Muñoz Ledo, las decisiones del Consejo de Seguridad se pueden dividir en cuatro rubros de acuerdo con su naturaleza jurídica: las recomendaciones a las partes en una controversia; las recomendaciones a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas; las decisiones de carácter obligatorio para todos los Estados miembros; y las decisiones administrativas internas. Aunque no todas las acciones del Consejo van encaminadas a la adopción de medidas obligatorias, es el único órgano capaz de crearlas (véase “El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2002, núm. 66, p. 80).

favorable, pues a lo largo de los años fue construyendo una política exterior prestigiosa, al tener diplomáticos profesionales y una política consistente.

La decisión de México de regresar al Consejo de Seguridad se dio en una circunstancia propicia, en la que el país aparecía como una "potencia media emergente", que contaba con la carta del petróleo —después del descubrimiento de nuevas reservas petroleras— así como liderazgo en temas de desarme, desarrollo, derecho internacional y, sobre todo, en el conflicto centroamericano.

Aunado a ello, la decisión de participar se dio en una coyuntura particular. La elección de México a inicios de 1980 fue precipitada. Por primera vez en su historia, el Consejo sesionó del 1 al 7 de enero con 14 miembros. Al no poder elegir al Estado del grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC) —dado a que hubo un empate técnico entre Colombia y Cuba durante 154 rondas de votación— el único remedio fue iniciar las discusiones sin el décimo quinto país, sobre todo por la urgencia de tratar el tema de la invasión soviética a Afganistán.<sup>7</sup> México, al convertirse en el candidato de compromiso y acelerar su entrada por un año, pues tenía previsto someter su candidatura para el bienio 1981-1982, logró que el Consejo de Seguridad superara el impasse en el que se encontraba.

El argumento general es que por su prestigio en política exterior —heredado de su gran activismo de los años setenta— y por el apoyo que recibió de la comunidad internacional—al presentarse como el país que sacó al Consejo de la crisis institucional—, se dio un entorno internacional propicio para que México entrara al CSNU. Asimismo, los líderes mexicanos, particularmente el embajador Porfirio Muñoz Ledo y el canciller Jorge

---

<sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Repertory of Practice of United Nations Organs*, suplemento núm. 6, Vol. 2, párrafo 34, p. 242, disponible en [http://legal.un.org/repertory/art18/english/rep\\_supp6\\_vol2\\_art18\\_e.pdf](http://legal.un.org/repertory/art18/english/rep_supp6_vol2_art18_e.pdf), consultado el 3 de abril de 2016.

Castañeda y Álvarez de la Rosa, vieron con buenos ojos la oportunidad de participar en dicho órgano, por lo que impulsaron su entrada.

### El asiento en disputa

En 1979, durante su 34º periodo de sesiones, la Asamblea General llevó a cabo sus rondas anuales de votación para elegir a los cinco países que ocuparían un asiento en el CSNU por un periodo de dos años. Los miembros de las Naciones Unidas eligieron a cuatro países que serían parte del Consejo de Seguridad a partir del 31 de diciembre (Níger, Túnez, Filipinas y República Democrática Alemana). Sin embargo, para seleccionar al quinto, se vieron en la necesidad de dedicar veintiún sesiones adicionales, en las que tuvieron lugar 154 rondas de votación.

Ningún postulante del GRULAC logró obtener la mayoría requerida para convertirse en miembro no permanente del Consejo. Según Claude Heller, “ni Colombia ni Cuba resultaban candidatos 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.”<sup>8</sup>

Durante esas semanas se habló de una crisis institucional. La Asamblea General nunca había pasado por una situación similar y, de hecho, no volvió a hacerlo.<sup>9</sup> Aunque se discutió que el Consejo de Seguridad podía sesionar con el “quórum suficiente”, pues no había una regla escrita, se puso en duda la viabilidad y vigencia del órgano. Asimismo, el

---

<sup>8</sup> Claude Heller, “México y el Consejo de Seguridad”, en *México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, p. 159.

<sup>9</sup> En 1980 hubo 23 rondas de votación para elegir al candidato de ALC, donde Panamá resultó ganador. Sin embargo, a pesar de que no siempre se han elegido a los miembros no permanentes en la primera ronda de votación, no se ha vuelto a repetir la situación de 1979.

mundo estaba atravesando un momento complejo. La caída del *Sha* iraní en febrero y el triunfo de los fundamentalistas; la victoria de la revolución sandinista en Nicaragua durante el mes de julio; el derrocamiento del presidente Carlos Humberto Romero en El Salvador por la guerrilla salvadoreña en octubre; y la invasión de tropas soviéticas a Afganistán en diciembre, pusieron de relieve la necesidad de mantener la legitimidad del Consejo, por lo que era primordial encontrar una solución.

### *México como mediador*

El gobierno cubano fue el primero en someter su candidatura. Sin embargo, con el respaldo de Estados Unidos y China —así como de varios países occidentales—, Colombia entró en la contienda. Cuba presidía el Movimiento de los no Alineados en ese momento, por lo que contaba con un apoyo importante en la Asamblea General. Prueba de ello es que a lo largo de las primeras 152 votaciones siempre obtuvo la mayoría de votos.

Sin embargo, al ser la primera vez que la Cuba socialista solicitaba su puesto en el Consejo, era de esperarse que recibiera la negativa de diversos países. En consecuencia, nunca logró conseguir los dos tercios necesarios (98 votos). En la segunda ronda realizada el 26 de octubre de 1979, Cuba logró reunir 79 votos, y Colombia 66; en una ronda realizada el 19 de diciembre de 1979, Cuba obtuvo 92 votos y Colombia sólo 54.<sup>10</sup> Hacia el final del año, no parecía haber forma de salir del atolladero. El delegado de Costa Rica, Rodolfo Piza Escalante, declaró con hartazgo en la ronda número 139 que ese tedioso ejercicio lo había obligado a recorrer 6.95 kilómetros para ir a depositar el sobre en las urnas.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Nicolas Boeglin, “Elecciones del consejo de seguridad de la ONU”, *Amauta*, 24 de octubre de 2014.

<sup>11</sup> Véase el acta de la Asamblea General A/34/PV.15, del 29 de diciembre de 1979. Al igual que las del Consejo de Seguridad, las actas de la Asamblea General están disponibles en la página de la ONU: <http://www.un.org/es/ga/documents/pvsr.asp>

La invasión de Afganistán por la URSS en diciembre de ese año le costó al gobierno pro soviético de Castro el favor de diversos países no alineados.<sup>12</sup> Durante la ronda 149, Cuba solo obtuvo 69 votos y Colombia 63. En la número 153, la ventaja de Cuba declinó sensiblemente; por primera vez desde que inició el proceso de elección, Colombia logró conseguir más votos, superando a su contrincante latinoamericano por uno (72 a 71). Hacia finales de diciembre resultaba evidente que ningún país obtendría los votos requeridos para ser miembro no permanente del Consejo.

En un inicio, se planteó que los dos países ocuparan el sitio en el CSNU de manera conjunta. El gobierno colombiano aceptó la propuesta, pero el cubano se negó rotundamente.<sup>13</sup> Colombia era el candidato impulsado por EEUU en oposición a Cuba, por lo que era inaceptable para el segundo compartir el asiento con el país que había entrado a la contienda con el objetivo de bloquearlo. La única opción factible era que ambos declinaran su candidatura en favor de otro. En la votación del 18 de diciembre, EEUU puso en práctica una nueva maniobra y propuso a Perú como candidato. Sin embargo, al no ser un verdadero candidato de compromiso —pues no hubo un acuerdo con Colombia y Cuba—nunca obtuvo más de 23 votos.<sup>14</sup>

México, al ser un país aceptable para las dos naciones, fue visto como el mejor candidato. Baste recordar que en 1964, cuando se determinó que los países de la región latinoamericana rompieran relaciones diplomáticas con el gobierno de Fidel Castro, el gobierno mexicano fue el único que las mantuvo. Además, a inicios de los años setenta, México buscó un acercamiento con ese país. En noviembre de 1971, envió una misión

---

<sup>12</sup> Robert K. Furtak, “Cuba: un cuarto de siglo de política exterior revolucionaria”, *Foro Internacional*, 25(1985), p. 359.

<sup>13</sup> “México ingresó al Consejo de Seguridad”, *El Comercio*, Quito, 8 de enero de 1980.

<sup>14</sup> “De nuevo la Asamblea General de la ONU no puede decidir sobre el candidato latinoamericano al Consejo de Seguridad”, La Habana, *Granma*, 18 de diciembre de 1979.

comercial a Cuba, la cual fue correspondida por el país.<sup>15</sup> La política hacia el gobierno cubano dio frutos y, en 1975, Luis Echeverría viajó a La Habana. Adicionalmente, México fue uno de los países del grupo latinoamericano que votó por el candidato cubano a lo largo de las 153 rondas, una acción significativa considerando que Colombia contaba con el apoyo de más de dos tercios de los países del GRULAC.<sup>16</sup>

México era considerado una opción factible para Bogotá, pues desde los años setenta había desplegado una política exterior activa —particularmente en foros multilaterales— que le había ganado la posición de país mediano o potencia media emergente. Al mismo tiempo, aparecía como un candidato aceptable para aquellos países que habían pugnado por la candidatura de Colombia en contraposición a la de Cuba, ya que no era un país comunista.

Asimismo, la nación mexicana tenía un gran prestigio en los foros multilaterales, pues su política exterior tradicional, basada en el respeto a los principios de autodeterminación y no intervención, así como su apego irrestricto al derecho internacional, le habían conferido una gran reputación como país pacifista y defensor de los débiles.<sup>17</sup> Según el embajador Claude Heller, por su condena a la intervención estadounidense en Guatemala (1954) y República Dominicana (1965), su actitud frente a la Cuba de Fidel Castro, y su oposición a la creación de una fuerza militar latinoamericana, México era considerado por la comunidad internacional como un Estado no bélico, con

---

<sup>15</sup> Mario Ojeda, *El surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986, p. 65.

<sup>16</sup> “México ingresó al Consejo de Seguridad”, *El Comercio*, Ecuador, Quito, 8 de enero de 1980.

<sup>17</sup> Véase Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983, p. 49. Según Olga Pellicer, “Un gran número de veces México fue la única voz disidente de EEUU en el sistema interamericano sin que por ello pusiera en duda el buen ambiente de la relación en su conjunto” (“¿Por qué la ONU?”, en Arturo Sotomayor y Gustavo Vega (coords.), *El mundo desde México: ensayos de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, p. 217).

una política exterior anti-intervencionista e independiente hacia la región.<sup>18</sup> Además, su involucramiento en los conflictos que se estaban gestando en Centroamérica lo convirtieron en un país relevante para América Latina. Por lo anterior, los dos aspirantes del GRULAC decidieron endosar su candidatura al gobierno mexicano.

El 31 de diciembre de 1979, Fidel Castro se trasladó a la residencia del embajador de México en Cuba, Ernesto Madero, donde sostuvieron una plática que se prolongó por más de dos horas. En dicha conversación, el mandatario cubano afirmó que su gobierno vería con buenos ojos la elección de México por la Asamblea General de las Naciones Unidas y que su gobierno estaría dispuesto a retrasar su candidatura por un año.<sup>19</sup> Horas después de la visita de Castro, Madero viajó a la ciudad de México, donde expuso ante el gobierno mexicano la proposición del dirigente cubano.<sup>20</sup> El 6 de enero de 1980, el embajador cubano, Raúl Roa Kouri, anunció la decisión de su gobierno de abandonar la contienda y al día siguiente, lo declaró ante el grupo de América Latina y el Caribe.<sup>21</sup> Colombia retiró su candidatura el mismo día.

En entrevista, el embajador Porfirio Muñoz Ledo, Representante Permanente de México ante Naciones Unidas (1979-1985), hizo un recuento del proceso de negociación:

Poco antes del año nuevo, el Presidente de la Asamblea General [Salim A. Salim] me llamó para proponerme que México presentara una candidatura de transacción, lo que rechacé de acuerdo a mis instrucciones y honrando la palabra empeñada. Al inicio del año siguiente, el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba acudió a la misión para anunciarme que su gobierno había decidido declinar su postulación a favor de la de México [el 5 de enero]. Ese mismo día consulté a los niveles más altos de gobierno, y se me indicó que aceptara siempre que Colombia también estuviera de acuerdo, a efecto de convertirnos en

---

<sup>18</sup> Entrevista al embajador Claude Heller, 27 de octubre de 2014.

<sup>19</sup> De hecho, el gobierno cubano decidió retirar su candidatura con la condición de obtener un compromiso por parte de los miembros del grupo latinoamericano de respaldar su elección para el bienio 1981-1982. Sin embargo, no obtuvo ningún compromiso formal más que el de Jamaica, el cual era el miembro saliente en 1980.

<sup>20</sup> Ángel Antonio García Muñoz, “Cuba gestionó ingreso de México al Consejo de Seguridad en ONU”, *El Tiempo*, La Habana, 8 de enero de 1980.

<sup>21</sup> Jorge Luis Ponce, “Retiró Cuba su aspiración a un puesto en el Consejo de Seguridad en favor de México, que fue elegido”, *Granma*, La Habana, 7 de enero de 1980.

una verdadera solución y no sólo en herederos de una confrontación. El domingo se hicieron los arreglos correspondientes y el lunes 7 de enero, tras un endoso temprano del grupo latinoamericano en nuestro favor a petición de los dos contendientes.<sup>22</sup>

Una vez que Cuba y Colombia retiraron su respectiva candidatura, el presidente José López Portillo (1976-1982) aceptó que México fuese el candidato de “compromiso”. El 7 de enero de 1980, con 133 votos, el país fue electo miembro no permanente del Consejo de Seguridad por un periodo de dos años.

En un comunicado enviado por el embajador Porfirio Muñoz Ledo a la Cancillería, declaró que “la elección de México fue resultado de la proposición unánime del grupo latinoamericano a fin de resolver una delicada crisis institucional, después de 154 votaciones infructuosas en el seno de la Asamblea General. México aceptó la postulación de su grupo regional y la elección de la Asamblea animado por el propósito de contribuir a la solución de esa crisis.”<sup>23</sup> En su discurso de agradecimiento, pronunciado tras el triunfo de México, el Embajador afirmó que el país “respondió al llamado que le hicieron los países de nuestra región y acata la decisión de esta Asamblea con el propósito de contribuir a resolver una crisis institucional de las Naciones Unidas”.<sup>24</sup> El Estado mexicano ocupó su sitio en el CSNU con un gran apoyo y reconocimiento por parte de la comunidad internacional, y la percepción de que podía desempeñar un papel constructivo en el Consejo.

---

<sup>22</sup> “Entrevista con el embajador Porfirio Muñoz Ledo sobre su participación en la Organización de las Naciones Unidas: 1979-1985”, en Luis Padilla Nervo *et al.*, *Testimonios: 40 años de presencia en Naciones Unidas*, México, SRE, p. 157.

<sup>23</sup> Porfirio Muñoz Ledo, *SRE: Unidad de Comunicaciones al Exterior*, número S-042, Nueva York, 1 de abril de 1980.

<sup>24</sup> “México es el nuevo miembro del Consejo de Seguridad de la ONU”, *La Prensa*, Buenos Aires, 8 de enero de 1980.

## Los frutos del activismo

En 2013, el embajador Claude Heller ofreció una entrevista, donde afirmó: “tomando en cuenta el entorno internacional, México decidió que era hora de regresar al Consejo de Seguridad en 1980”.<sup>25</sup> No obstante, si tomar posiciones y pronunciarse sobre temas que afectaran a una de las grandes potencias era lo que la nación mexicana buscaba evitar, parecería que formar parte de dicho órgano no era la decisión prudente ni ideal en ese momento. Hacia finales de 1979, la realidad internacional se tornó compleja; el periodo de distensión llegaba a su fin y las tendencias a la bipolaridad se agudizaban.

A pesar de ello, México optó por repensar su política de alejamiento hacia el CSNU. En 1980, el embajador Muñoz Ledo declaró: “parece evidente que este es uno de los momentos más críticos en las relaciones internacionales que hemos vivido desde el término de la Segunda Guerra Mundial, por lo que las Naciones Unidas tienen un papel importante que jugar para disminuir las tensiones y superar los conflictos”.<sup>26</sup> Según la percepción de los dirigentes, la Organización podía hacer frente a los problemas que amenazaban al mundo y, según el resto de la membresía de la ONU, México tenía la capacidad para contribuir a su solución; muestra de ello fue el respaldo que recibió al proponer su candidatura. Lo favorable del entorno no fue el periodo de paz o calma, sino la percepción que los dirigentes mexicanos —y demás países— tuvieron sobre su peso y capacidad de influencia en los asuntos internacionales.

Es posible argumentar que la entrada de México al Consejo de Seguridad se dio por una coyuntura específica. Y, desde luego, parte de la explicación se encuentra en un evento

---

<sup>25</sup> United Nations University, “Ambassador Claude Heller Rouassant Discusses UN Security Council”, 22 de noviembre de 2013. La entrevista está disponible en <http://unu.edu/news/news/ambassador-claude-heller-rouassant-discusses-un-security-council.html>, consultada el 20 de diciembre de 2014.

<sup>26</sup> Porfirio Muñoz Ledo, *SRE: Unidad de Comunicaciones al Exterior*, número S-042, Nueva York, 1 de abril de 1980.

particular. La situación que desencadenó el arduo proceso de votación que inició el 26 de octubre de 1979 fue un factor de peso en la decisión del gobierno mexicano. Sin embargo, el gobierno había decidido presentar la candidatura de México al Consejo desde inicios de 1979.<sup>27</sup> De hecho, el conflicto entre Colombia y Cuba precipitó la entrada de México, no la provocó.

A finales de los años setenta, el país figuraba como un actor activo en la arena internacional. Durante su sexenio, el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) buscó diversificar las relaciones diplomáticas de México, por lo que realizó doce giras presidenciales, en las que visitó 36 países. De hecho, fue el primer presidente mexicano en visitar la Cuba socialista y la Unión Soviética.<sup>28</sup> A lo largo de su gobierno, Echeverría recibió a más de 30 jefes de Estado y otros funcionarios extranjeros de alto nivel, incrementó el número de países con los que México tenía relaciones de 67 a 129, y firmó 160 tratados y acuerdos internacionales.<sup>29</sup>

En su quinto informe de gobierno, Echeverría declaró que: “nada sería más contraproducente que una diplomacia insegura y esquiva, y nada más comprometedor para nuestra soberanía que confundir la independencia con el aislamiento”.<sup>30</sup> Este activismo en política exterior dio frutos años más tarde, pues México empezó a figurar como un país de peso “mediano” o “intermedio” en la esfera internacional.

---

<sup>27</sup> Según Porfirio Muñoz Ledo: “A principios de 1979, se había discutido en la Secretaría de Relaciones Exteriores la conveniencia de que nuestro país aspirara al Consejo de Seguridad después de 33 años de ausencia y se había tomado una decisión favorable de principio” (en *Testimonios: 40 años de presencia en Naciones Unidas*, p. 150).

<sup>28</sup> Mario Ojeda, *El surgimiento de una política exterior activa*, p. 64.

<sup>29</sup> Ana Covarrubias Velasco, “La política exterior ‘activa’... una vez más”, *Foro Internacional*, 48(2008), p. 18.

<sup>30</sup> Luis Echeverría, *Quinto informe de gobierno*, México, 1 de septiembre de 1975. El informe está disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1975QIG.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2016.

*México: la autoproclamada potencia media*

En 1982, la académica Guadalupe González afirmaba:

La creciente presencia internacional de México no es un fenómeno aislado y singular, sino que constituye una manifestación histórica particular de un fenómeno más global que caracteriza el proceso de recomposición del sistema internacional en la segunda mitad del decenio de los setenta: el surgimiento de nuevos polos de crecimiento económico y poder político en el Tercer Mundo, denominados por muchos analistas como potencias “medias” o “emergentes”.<sup>31</sup>

El concepto de potencia media es, en esencia, político. Se refiere a un tipo particular de comportamiento internacional que algunos países adoptan de manera consistente. Expresa la intención por parte de un Estado de delinear una política exterior activa y diferenciada.<sup>32</sup> Aunque los recursos materiales y el poder militar sí constituyen elementos significativos para ser considerado dentro de esta categoría, la voluntad de serlo es el más importante.

Guadalupe González señala que el estatus de potencia media adquirido por ciertos países (Canadá, India, Japón, Alemania, México) se debió al proceso histórico que transformó la estructura de poder mundial en una realidad más difusa y fragmentada, lo cual dio pie a que la fuerza militar dejara de ser el único —aunque aún fundamental— atributo de poder internacional.<sup>33</sup> Por ello, las potencias medias no surgen de manera espontánea ni de forma apresurada.

La autora identificó tres criterios comúnmente utilizados para determinar si un país puede ser considerado potencia media: 1) la ocupación de una posición intermedia en la estructura de poder mundial en términos de recursos y capacidades; 2) las capacidades económicas, militares, políticas e ideológicas que en un momento dado pueden ser

---

<sup>31</sup> Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana” en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983, p. 17.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 22.

movilizadas para la consecución de los objetivos de política exterior;<sup>34</sup> 3) la voluntad política de ampliar los márgenes de participación internacional y la adopción de un comportamiento activo, diferenciado y autónomo.<sup>35</sup> Tomando en cuenta estas variables, México entró en esta categoría a finales de los años setenta.<sup>36</sup>

En cuanto a su posición en la estructura de poder mundial, el país se benefició de la bonanza petrolera de la década de los setenta. Guadalupe González y Carlos Rico argumentan que el hallazgo de reservas petroleras en territorio mexicano le dio al país capacidad de negociación frente a los demás y le permitió afianzar su liderazgo en Centroamérica.<sup>37</sup> En el mismo tenor, el embajador Claude Heller argumenta que México era considerado a finales de la década como una “potencia media emergente”, al contar con la carta del petróleo en un momento de profunda inestabilidad derivada de los acontecimientos en el Medio Oriente.<sup>38</sup>

La segunda “edad de oro” del petróleo mexicano tuvo lugar durante la presidencia de José López Portillo. Al inicio de su régimen, se había confirmado plenamente la existencia de amplios volúmenes de hidrocarburos. Al cabo de seis años, México triplicó la producción del petróleo crudo, multiplicó por doce las exportaciones de petróleo y tuvo un aumento de casi 20 veces en las reservas probadas de crudo y líquidos del gas natural. Estos

---

<sup>34</sup> Según la autora, en algunos casos, el potencial político ideológico puede constituir la base más importante del alcance de la proyección externa y de la fuerza del prestigio internacional de una potencia media, que le permite ejercer un nivel mayor de influencia regional e internacional sobre una gran variedad de actores.

<sup>35</sup> Guadalupe González, art cit., pp. 25-29.

<sup>36</sup> Según Guadalupe González, de acuerdo a estos parámetros, México ha sido considerado, tanto desde el punto de vista académico como desde la óptica de los intereses de la potencia hegemónica, como una potencia media en el escenario mundial al inicio de la década de los ochenta (*Ibid.*, p. 33). También véase Blanca Torres (coord.), *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, tomo VIII: Carlos Rico, *Hacia la globalización*, México, El Colegio de México, 2010, p. 116.

<sup>37</sup> Según Carlos Rico, a los atributos de poder tradicional derivados de su tamaño, posición geográfica, población y crecimiento económico, aunado a la voluntad política de participar activamente en los asuntos internacionales, se sumó el instrumento de negociación y capacidad en el ámbito mundial representado por el petróleo (*op. cit.*, p 116).

<sup>38</sup> Claude Heller, “México y el Consejo de Seguridad”, en *México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, p. 249.

aumentos coincidieron con el aumento sostenido en los precios internacionales del crudo, a raíz de la revolución en Irán y, posteriormente, por la guerra entre Irán e Iraq. El precio mexicano de exportación pasó de 10 dólares en 1976 a 48.5 dólares a principios de 1981.<sup>39</sup>

Por su extensión territorial y población, México podía ser considerado como un país mediano. Sin embargo, sus atributos, más que militares o económicas, fueron de carácter político e ideológico; el país obtuvo gran parte de su influencia internacional de factores distintos y menos visibles de los que tradicionalmente determinan el alcance del poder nacional. México gozaba de prestigio y autoridad moral en la sociedad internacional gracias a su política exterior consistente y profesional.<sup>40</sup>

Haciendo referencia al tercer elemento, resaltaron el interés y disposición del presidente José López Portillo, sobre todo durante los últimos tres años de su gobierno, de continuar con el activismo en política exterior seguido por su antecesor, Luis Echeverría. Según Carlos Rico, México alcanzó una presencia y estatura internacional considerable durante el sexenio de Echeverría, construidos en alguna medida sobre el prestigio del comportamiento internacional mexicano previo, por una parte, y la capacidad de negociación que le dio el petróleo, por la otra.<sup>41</sup>

A pesar del breve repliegue del activismo internacional al comienzo de su sexenio, debido a la crisis política, económica y social de 1976, López Portillo retomó el hilo conductor de la política exterior de Echeverría, esta vez sobre la base de los nuevos recursos petroleros recién descubiertos.<sup>42</sup> Según Guadalupe González, el proceso de redefinición de las relaciones externas de México, iniciado en la década de los setenta, alcanzó su momento

---

<sup>39</sup> Marcela Serrato, “Las dificultades financieras de México y la política petrolera hacia el exterior”, en Olga Pellicer, *La política exterior de México: desafíos de los años ochenta*, pp. 289-290.

<sup>40</sup> Guadalupe González, art. cit., p. 48.

<sup>41</sup> Carlos Rico, *op. cit.*, p. 117.

<sup>42</sup> Jorge I. Domínguez, “¿Es excepcional la política exterior de México?: un análisis de tres épocas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de Política Exterior*, México, El Colegio de México, 2008, p. 40.

cumbre en el periodo 1979-1981.<sup>43</sup>

México también empezaba a ser visto como potencia media en el ámbito internacional, pues “los liderazgos políticos de varios países habían parecido inclinados a reconocer el incremento del peso internacional mexicano prácticamente desde el inicio del sexenio”.<sup>44</sup> Desde mediados de 1978, los medios nacionales e internacionales subrayaban las implicaciones de la riqueza petrolera mexicana y su vínculo con la política exterior del país.<sup>45</sup>

La decisión del gobierno mexicano de cambiar la posición que había mantenido por más de tres décadas hacia el Consejo de Seguridad se dio en el marco del nuevo dinamismo de su política exterior, asociado a diversos cambios ocurridos en la escena internacional.

Otro elemento decisivo fue la designación de un nuevo Secretario de Relaciones Exteriores, a mediados de 1979. Como acertadamente afirmó el embajador Porfirio Muñoz Ledo, “la política no es obra anónima y los actores que la protagonizan ponen en ella el peso definitivo de su voluntad”.<sup>46</sup>

### *Un impulso desde arriba*

Desde principios de 1979, el presidente López Portillo comenzó a pensar en la necesidad de hacer cambios dentro de su gabinete.<sup>47</sup> El 16 de mayo, Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa reemplazó a Santiago Roel como Secretario de Relaciones Exteriores. El mismo día, el embajador Muñoz Ledo fue designado Representante Permanente ante la Organización

---

<sup>43</sup> Guadalupe González, art. cit., p. 34.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>46</sup> En *Testimonios: 40 años de presencia en Naciones Unidas*, p. 152.

<sup>47</sup> José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988. v. II, p. 836, cit. por Andrea Sánchez Quintanar, “Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa”, en *Cancilleres de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009 (edición electrónica), tomo II, p. 521.

de las Naciones Unidas.<sup>48</sup> Ambos funcionarios eran partidarios de la entrada del país al CSNU. El embajador Muñoz Ledo, además de favorecer la candidatura de México al Consejo de Seguridad, tenía la aspiración de convertirse en Secretario General de la ONU.

Sin embargo, la Cancillería estuvo dividida, pues el Subsecretario para Asuntos Multilaterales, el embajador Manuel Tello Macías, era el gran opositor a la candidatura mexicana en el Consejo. En el libro *Por sobre todas las cosas*, Tello afirma que durante su gestión “[tuvimos] un problema, que duró dos años, que fueron los dos años en que el embajador Muñoz Ledo convenció al presidente López Portillo de que había que formar parte del Consejo de Seguridad”.<sup>49</sup>

El subsecretario Tello, con la autorización de Castañeda, presentó sus razones a López Portillo con el propósito de convencerlo de no aceptar la entrada del país al Consejo:

Fuimos a los Pinos, entramos en su oficina cuando el señor presidente López Portillo recibió al secretario Castañeda y tuve la oportunidad de expresarle por qué consideraba yo que no deberíamos meternos al Consejo, de presentar la candidatura. Me escuchó con mucha atención, no hizo ningún comentario y al final dijo “Yo le avisaré, señor secretario, de mi decisión”. Y nos salimos. Cuando salimos, no sé si él, pero yo sí vi en la antesala al embajador Muñoz Ledo. Obviamente el presidente recibió al embajador Muñoz Ledo cuando le tocaba ser recibido, y obviamente Muñoz Ledo lo convenció de que era única la oportunidad que teníamos para volver a ingresar al Consejo de Seguridad por dos años.<sup>50</sup>

La decisión final de López Portillo se explica por dos razones principales: 1) la Secretaría de Relaciones Exteriores tenía a la cabeza a un Canciller fuerte y convencido de la utilidad de formar parte del Consejo de Seguridad; 2) la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas estaba dirigida por un embajador interesado en que el país participara activamente en el órgano de decisión política.

---

<sup>48</sup> Baste recordar que las elecciones se llevarían a cabo en 1981. Según el artículo 97 de la Carta de Naciones Unidas, el Secretario General es nombrado por la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad.

<sup>49</sup> Ana Covarrubias y Laura Muñoz, *Manuel Tello: por sobre todas las cosas. Historia oral de la diplomacia mexicana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Instituto Matías Romero, 2007, p. 84

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 160.

La trayectoria de los tomadores de decisiones permite entender sus percepciones y posiciones. Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa estuvo en contacto con la ONU desde temprana edad. En 1948, se celebró la Tercera Asamblea General de las Naciones Unidas en París. Y gracias a las amistades que Castañeda tenía en la Embajada de México, le fue posible acercarse a la delegación mexicana que asistía a la Asamblea, encabezada por el embajador Luis Padilla Nervo.<sup>51</sup> Años más tarde, Castañeda y Álvarez de la Rosa estuvo adscrito ante la Organización de las Naciones Unidas (1951-1952), presidió la Comisión Jurídica de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1958), ocupó el cargo de Director General de Organismos Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1959-1960) y fue representante alterno ante la ONU, puesto que ocupó hasta 1962.<sup>52</sup> De 1963 a 1965 fungió como Embajador de México en la Organización de las Naciones Unidas.

Asimismo, Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa formó parte del activismo en política exterior del presidente Echeverría como jefe de la Delegación de México dentro del Grupo de Trabajo de 40 países para la elaboración de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1973-1974). Por lo tanto, al momento de ser nombrado Canciller, Castañeda y Álvarez de la Rosa tenía un amplio conocimiento y experiencia en el sistema de las Naciones Unidas.

En cuestión de percepciones, Castañeda ubicaba a México dentro del conjunto de las pequeñas y medianas potencias en el sistema de la ONU.<sup>53</sup> Según él:

Hay una especie de relación natural entre un número de países que comparten ciertas características comunes: podrían ser descritos muy aproximadamente como potencias medias, que en cierta medida siguen una política más o menos independiente en asuntos multilaterales, que gozan de cierta autoridad y de hecho han ejercido alguna influencia en la arena internacional. Pienso en países como Suecia, Canadá, Argelia, India, Yugoslavia,

---

<sup>51</sup> Andrea Sánchez Quintanar, art. cit., p. 508.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 509.

<sup>53</sup> Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1956, p. 16.

Rumania, México, Venezuela y Brasil. Yo no vería ningún obstáculo en que México tratara de estimular y en cierto modo organizar este tipo de cooperación política.<sup>54</sup>

Aunque estaba consciente de que el país no era uno de los grandes poderes —como EEUU y la URSS—, consideraba que México tenía un papel relevante que desempeñar en la Organización. Además, creía que la participación en los foros multilaterales era fundamental para el desarrollo del país. En su libro *México y el orden internacional*, escrito en 1956, Castañeda afirmó: “México podría ya desempeñar una función positiva. La participación cada vez más activa en los organismos internacionales sería un medio adecuado, sin duda, no sólo para fines de protección sino para proporcionarnos nuevos recursos e instrumentos políticos y económicos, que podrían contribuir en forma positiva al desarrollo de nuestro país”.<sup>55</sup>

Aunado a lo anterior, el canciller Castañeda tenía una visión particular sobre el Consejo de Seguridad. En oposición a la corriente dominante, no veía al poder de veto como un impedimento. De hecho, afirmaba que “el veto sirve para evitar que los países pequeños se vean arrastrados, a menudo en contra de su voluntad real, a empresas que sirven fundamentalmente los intereses de los Grandes. Paradójicamente el veto es más una defensa de los países pequeños que de los grandes”.<sup>56</sup> Según Castañeda y Álvarez de la Rosa:

Los vetos han sido en buena parte resultado de la posición intransigente en la que se han colocado los dos bandos en la guerra fría en el deseo de obtener victorias de propaganda que en el fondo resultan ilusorias. Pero aun independientemente de las consideraciones anteriores, lo cierto es que la larga lista de vetos no traduce fielmente la situación: la regla de la unanimidad sólo ha obstaculizado en muy contados casos la acción de las Naciones Unidas para la preservación de la paz.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Jorge Castañeda. “En busca de una posición ante Estados Unidos”, *Foro Internacional*, 19(1978), p. 296.

<sup>55</sup> *Op. cit.*, p. 15.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 137.

Si bien Castañeda reconocía que la ONU, y el Consejo de Seguridad en particular, no era la panacea que llevaría a la paz perpetua, sí la consideraba útil. En su opinión, “la Organización no constituye el principio de una federación de Estados, pero su existencia puede contribuir de manera importante a la instauración de aquellas condiciones indispensables para crearla en el futuro”.<sup>58</sup>

Por último, el Canciller no tenía una actitud defensiva frente a EEUU. Sobre el vecino del norte, Castañeda y Álvarez de la Rosa pensaba: “el hecho de que nuestras relaciones con los Estados Unidos son inevitablemente la piedra angular de nuestra política exterior, no significa necesariamente, por sí mismo, una dependencia política, económica y cultural excesiva e intolerable. Sinceramente creo que hay sitio para una genuina interdependencia a pesar de la asimetría del poder. Depende principalmente de México.”<sup>59</sup>

Según el Secretario de Relaciones Exteriores, “las grandes potencias actúan como grandes potencias. La naturaleza de nuestras relaciones mutuas dependerá esencialmente de la actitud y conducta de México. [...] Y México tiene en su activo buenos elementos de negociación, tanto en el orden político como en el económico y material, que podrían asegurar una interdependencia genuina, una relación sana y mutuamente ventajosa”.<sup>60</sup> Por ello, no compartía la tesis dominante de que no valía la pena participar en el Consejo para no buscar enfrentamientos innecesarios con Estados Unidos.

Asimismo, el embajador Muñoz Ledo percibía que el momento era oportuno para el regreso de México al CSNU. En una entrevista que dio en 1985 al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Muñoz Ledo declaró: “en el otoño de 1979 comenzaba una etapa de transición en el escenario político mundial. Por una parte se respiraban

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>59</sup> Jorge Castañeda, art. cit, p. 294.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 294.

todavía los alientos estimulantes de una época de distensión y de un arduo proceso tendiente hacia la democratización de las relaciones internacionales. Por la otra, se presentaban los primeros fenómenos que habrían de desembocar, al paso de unos años, en la nueva era de confrontación entre el Este y Oeste”.<sup>61</sup> A los ojos de Muñoz Ledo, “era aquel un tiempo todavía cargado de promesas, en el que nos estimulaba la creencia en la eficacia de la Organización para acometer grandes empresas. Se veía cercana la solución de antiguos problemas como el de Namibia, se habían dado los primeros pasos para revertir el proceso de degradación política en el Medio Oriente y la conclusión de los tratados SALT II parecía anunciar avances ciertos en el camino del desarme”.<sup>62</sup>

En cuanto al CSNU, el embajador creía que éste era distinto al de 1946, pues los miembros que lo integraban tenían un margen de maniobra considerable. En la misma entrevista, Muñoz Ledo afirmó que “dentro del Consejo de Seguridad se desenvolvía una política participativa, cada vez más abierta a los Estados Miembros de la Organización”.<sup>63</sup>

Según el embajador Luis Alfonso de Alba, la entrada de México al Consejo para el bienio 1980-1981 no fue una decisión meditada por parte de la Cancillería, sino que estuvo calculada por el embajador Muñoz Ledo.<sup>64</sup> Dado que en la Secretaría de Relaciones Exteriores no había consenso, sobre todo por la oposición del Subsecretario para Asuntos Multilaterales, Manuel Tello, Porfirio Muñoz Ledo vio la coyuntura como una oportunidad para sortear las divisiones internas y evitar dar marcha atrás al regreso de México al CSNU. De hecho, citando otra vez al embajador de Alba, de no haber sido por esa situación particular, nada habría impedido que el gobierno mexicano retirara su candidatura para el bienio 1981-1982, algo que sí ocurrió años más tarde durante el

---

<sup>61</sup> *Testimonios: 40 años de presencia en Naciones Unidas*, p. 142.

<sup>62</sup> *Loc. cit.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>64</sup> Entrevista al embajador Luis Alfonso de Alba, 24 de octubre de 2014.

gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cuando retiró la solicitud del gobierno mexicano de ocupar un sitio en el Consejo para el bienio 1992-1993.<sup>65</sup>

### El paso de México por el Consejo

Aunque las percepciones no necesariamente responden a una lectura adecuada de la realidad, tienen que estar sustentadas en hechos. Durante su participación en el bienio 1980-1981, México logró desplegar un activismo moderado y no cedió ante presiones de los miembros permanentes. En términos generales, México se enfrentó a un Consejo polarizado, particularmente por la invasión soviética a Afganistán y la guerra entre Irán e Iraq. Pero, a pesar del escenario adverso, pudo posicionarse sobre diversos temas de la agenda del Consejo e impulsar la adopción de resoluciones relevantes.

México votó a favor del proyecto de resolución presentado por Bangladesh, Filipinas, Jamaica, Níger, Túnez y Zambia, mediante el que condenaban la presencia extranjera en Afganistán y exigían el retiro inmediato, total e incondicional de las tropas soviéticas. Sin embargo, debido al veto de la URSS, no se pudo adoptar la resolución. Debido a ello, México y Filipinas, de conformidad con la resolución 377 de la Asamblea General, mejor conocida como “Unión Pro Paz”, pidieron que se convocara a un Periodo Extraordinario de Sesiones de Emergencia para examinar el tema.<sup>66</sup> La propuesta fue

---

<sup>65</sup> Mélanie Albaret, *Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945: Les dynamiques circulaires de l'engagement multilatéral*, tesis doctoral en Relaciones Internacionales, París, Institute d'Etudes Politiques de París, 2010, p. 369.

<sup>66</sup> La resolución 377, aprobada el 3 de noviembre de 1950 por la Asamblea General, establece que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. Según la resolución, la Asamblea General puede reunirse en período extraordinario de sesiones de emergencia dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal período

aprobada el 9 de enero por el Consejo de Seguridad, mediante la resolución 462 (1980). El Periodo Extraordinario de Sesiones de Emergencia tuvo lugar del 10 al 14 de enero.<sup>67</sup>

El 23 de septiembre de 1980, estalló la guerra entre Irán e Iraq. El Consejo de Seguridad, a petición de México y Noruega, se reunió tres días después. Muñoz Ledo presentó la resolución 479 (1980), elaborada por ambos países y aprobada por unanimidad.<sup>68</sup> Entre otras cosas, la resolución exhortaba a las partes en conflicto a abstenerse de volver a usar la fuerza y a arreglar su controversia por medios pacíficos, y a que aceptaran cualquier ofrecimiento de mediación o conciliación.

La política de Sudáfrica también fue objeto de discusión en el Consejo. El 11 de abril de 1980, bajo la presidencia de México, se aprobó la resolución 466 (1980), misma que “condena enérgicamente al régimen racista de Sudáfrica por sus actos continuos, intensificados y no provocados contra la República de Zambia, que constituyen una violación abierta de la soberanía e integridad territorial de Zambia; exige que Sudáfrica retire inmediatamente todas sus fuerzas militares del territorio de la República de Zambia; y advierte a Sudáfrica que, en caso de nuevas incursiones armadas contra la República de Zambia, el Consejo de Seguridad se reunirá para considerar otra acción apropiada con arreglo a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, incluso su Capítulo VII”.

Durante el periodo que México estuvo en el Consejo de Seguridad, también se aprobó la resolución 473 (1980), la cual condenó a las autoridades de Sudáfrica por la

---

extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el Consejo de Seguridad por el voto de siete cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas.

<sup>67</sup> El 14 de enero, la Asamblea General adoptó la resolución ES-6/2, con 104 votos a favor, 18 en contra y 18 abstenciones, cuyos párrafos resolutivos son similares al proyecto vetado en el Consejo de Seguridad. La resolución deplora firmemente la intervención armada en Afganistán y pide el retiro inmediato, total e incondicional de las tropas extranjeras.

<sup>68</sup> Mediante una letra, contenida en el documento S/14198 de las Naciones Unidas, México y Noruega solicitaron al presidente del Consejo de Seguridad, Taieb Slim (Túnez), celebrar una reunión para discutir la cuestión de Irán-Iraq. Véase S/PV.2247 del 26 de septiembre de 1980 y S/PV.2248 del 28 de septiembre de 1980.

represión masiva en contra de los adversarios del *apartheid*; exigió que se eliminaran las prácticas de segregación racial y se liberara a los presos políticos; reafirmó que la política de *apartheid* es un crimen contra la conciencia y la dignidad del hombre, la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales; exhortó al gobierno de Sudáfrica a que ponga fin cuanto antes a la violencia contra el pueblo africano y a que tome medidas urgentes para eliminar el *apartheid*; e instó a que los Estados promulgaran leyes nacionales destinadas a hacer efectivo el embargo de armas contra Sudáfrica. Como explica el embajador Claude Heller, “México tuvo una participación particularmente activa en la materia, ya que además de presidir el Comité para dicho embargo, se vio en la obligación de señalar las circunstancias que favorecían el mantenimiento del régimen del *apartheid* y, en consecuencia, de criticar a sus aliados occidentales”.<sup>69</sup>

Asimismo, México copatrocinó la resolución 475 (1980), en la que el Consejo condenó al régimen de Pretoria por haber invadido territorio de Angola. En agosto de 1981, Sudáfrica cometió otra agresión en contra de Angola. En respuesta, México, Níger, Panamá, Filipinas, Túnez y Uganda copatrocinaron un proyecto de resolución en el que se pedía a Sudáfrica una compensación por la pérdida de vidas y daños a distintas propiedades como resultado de la invasión armada. Sin embargo, debido al veto de EEUU, el cual no quería imponer una sanción a Sudáfrica, no fue aprobada.

Otro momento destacado de la participación de México durante este periodo ocurrió el 7 de junio 1981, presidiendo el Consejo. Ese día, aviones de la fuerza israelí bombardearon las instalaciones del Centro de Investigaciones Nucleares de Iraq, con el objetivo de destruir el reactor Osirak. Israel justificó la destrucción del reactor bajo el

---

<sup>69</sup> Claude Heller, *México en las Naciones Unidas*, p. 253.

argumento de que se trataba de una acción de legítima defensa preventiva, dado que Iraq estaba en guerra con éste. Asimismo, argumentó que la capacidad iraquí de producir armas nucleares ponía en peligro la paz y estabilidad de la región.

México condenó enérgicamente la agresión israelí y rechazó el argumento de la legítima defensa preventiva, dado que iba en contra de lo establecido por la Carta de las Naciones Unidas. En palabras de Muñoz Ledo: “El concepto de guerra preventiva, que durante muchos años sirvió de justificación a los abusos de los Estados poderosos —porque dejaba a su arbitrio la definición de lo que constituía un peligro para ellos— ha sido definitivamente abolido por la Carta de las Naciones Unidas”.<sup>70</sup> En su misma intervención, el Embajador declaró que “dicho ataque carece por completo de justificación, puesto que el Estado agresor no ha aportado ninguna prueba de que las instalaciones iraquíes tuvieran propósitos militares”. Además, destacó que Iraq se había sometido escrupulosamente al régimen vigente de salvaguardias obligatorias del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), a diferencia de Israel.

Bajo su liderazgo, negoció la resolución 487 (1981), aprobada por unanimidad, mediante la cual condenó el ataque de Israel y se le pidió que sometiera urgentemente sus instalaciones nucleares a la salvaguardia de la OIEA. Asimismo, se reconoció el derecho de Iraq, y de todos los demás Estados, de establecer programas de desarrollo tecnológico nuclear con fines pacíficos. La resolución propuesta y negociada por México fue aceptada por Estados Unidos, a pesar de condenar uno de sus grandes aliados: Israel.

Otro elemento que es necesario tomar en cuenta es el cambio en la composición del Consejo de Seguridad al momento de la segunda participación de México. El número de Estados miembros de la ONU había aumentado de 51, en 1945, a 110, en 1962. Por ello,

---

<sup>70</sup> Véase S/PV.2288, del 19 de junio de 1981.

en 1963, mediante una resolución de la Asamblea General, aumentó el número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de seis a 10. En 1965, la Asamblea General formalizó el acuerdo sobre la distribución regional de los diez puestos.

El aumento en el número de miembros del Consejo trajo consigo un cambio en el equilibrio entre miembros permanentes y no permanentes en las votaciones, a favor de los últimos. Cuando los miembros no permanentes eran 6, necesitaban el voto de por lo menos un permanente, siempre y cuando el resto no ejerciera su poder de veto. Con el aumento a 15, los miembros no permanentes pueden aprobar resoluciones sin el apoyo de los P5, suponiendo que no se ejerza el veto. Este cambio puso a los miembros no permanentes en posición de esgrimir lo que a veces se denomina “el sexto veto”.

En este sentido, uno de sus éxitos más notables fue la creación de un consenso entre el grupo de los 77 en el Consejo. Bangladesh, Filipinas, Jamaica, Níger, Túnez, Zambia, Panamá y Uganda fueron miembros no permanentes al mismo tiempo que México, y todos eran parte del G-77.

La segunda participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad se dio en un entorno internacional de grandes tensiones. Como reconoció el entonces canciller Castañeda, en su discurso pronunciado el 26 de septiembre de 1980 ante la Asamblea General: “la situación internacional se ha agravado seriamente en el último año y medio. Han surgido nuevos y peligrosos focos de tensión internacional que amenazan la paz en el Golfo Pérsico, en Afganistán, en Centroamérica y el Caribe, en el cercano Oriente, en el Sudeste Asiático y aun en Europa”.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Olga Pellicer, *Voz de México en la Asamblea General*, tomo I, México, SRE, 2009, p. 325.

Por ello, el mayor éxito de la delegación mexicana durante este periodo fue que logró su cometido. Durante su primera intervención como miembro electo en el Consejo de Seguridad, Castañeda y Álvarez de la Rosa pronunció las siguientes palabras:

México vuelve al Consejo de Seguridad después de una ausencia casi tan larga como la vida de la Organización. Sabemos que la participación en los trabajos del Consejo entraña serios riesgos para un país mediano y débil; puede afectar seriamente a sus relaciones bilaterales con otros países. Hemos tomado la decisión de asumir esta responsabilidad con plena conciencia de tales riesgos. Para México sólo tiene sentido ser miembro del Consejo si está decidido a actuar, como lo está, de manera independiente y constructiva. No participamos en el Consejo como aliados, amigos o enemigos de nadie; no nos proponemos apoyar países, sino apoyar causas justas y principios. Pretendemos actuar, en la medida de lo posible, de manera constructiva, esto es, propiciando, proponiendo o apoyando ideas y soluciones compatibles con los principios que sostenemos, y que tiendan a acercar posiciones opuestas y a contribuir a un relajamiento de la tensión.<sup>72</sup>

México logró mantener su independencia frente a los intereses de las potencias y, sobre todo, su posición de principios, característica de su política exterior.

---

<sup>72</sup> S/PV.2190 del 7 de enero de 1980.

## **MÉXICO Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL SIGLO XXI:**

### **¿DEFINIENDO NUEVAS REGLAS? (2002-2003 Y 2009-2010)**

En retrospectiva, la participación de México en el Consejo de Seguridad a principios de los años ochenta fue exitosa en varios aspectos. El papel mediador que caracterizó a México durante sus dos años en el Consejo permitió que concluyera su mandato con un panorama positivo, a diferencia de lo que había sucedido en 1946. En su última sesión, el embajador Porfirio Muñoz Ledo declaró:

Mi país fue propuesto para ocupar un escaño latinoamericano en la coyuntura de la crisis institucional que amenazaba a la Organización durante los días postreros del 34 periodo de sesiones de la Asamblea General. Asumimos sin reticencias la elevada responsabilidad que nos ofreció la comunidad internacional y no nos arrepentimos de haberlo hecho. Nuestra experiencia en el Consejo, cuya crónica no habré de hacer ahora, ha sido en extremo positiva. Nos ha probado que, a pesar de las limitaciones constitucionales, es compatible un riguroso apego a los principios de la Carta con las exigencias del compromiso político que son incluíbles en un órgano como éste.<sup>1</sup>

Sin embargo, México no volvió a formar parte del Consejo de Seguridad hasta el año 2002. La crisis económica del país hacia finales de 1982 puso las prioridades del gobierno en los asuntos internos más que en la política exterior. Aunque no la dejó de lado, se centró en la deuda externa, la negociación en materia económica y el conflicto centroamericano, el cual afectaba directamente al país.

Además, a principios de los años noventa, la ONU pasó por una crisis de legitimidad. A pesar del inusitado número de resoluciones que el Consejo de Seguridad adoptó al fin de la Guerra Fría, su inacción durante los genocidios de Ruanda (1994) y Srebrenica (1995), así como el fin de la breve luna de miel entre Estados Unidos y Rusia, pusieron en duda la efectividad de la Organización.

---

<sup>1</sup> S/PV.2321 del 21 de diciembre de 1981.

Las condiciones para regresar al Consejo no se volvieron a dar hasta veinte años después, cuando el gobierno del presidente Vicente Fox decidió someter la candidatura de México para dos bienios: 2002-2003 y 2009-2010. En el presente capítulo analizo el proceso de toma de decisión bajo los dos gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN), para buscar un asiento en el Consejo.

#### Entorno favorable y percepción de influencia: dos factores en armonía

Ricardo Macouzet explica que “la política exterior de cualquier país responde a las circunstancias de carácter externo e interno que privan al momento de su elaboración. El grado en que un Estado puede hallarse condicionado por estas circunstancias o influir sobre las mismas para modificarlas en su provecho, depende de una diversidad de factores”.<sup>2</sup> Según el autor, “estos van desde su situación geográfica y su poderío económico y militar, hasta las percepciones que tenga el gobierno en el poder acerca de su situación y sus capacidades, pasando por la necesaria voluntad política para llevar a cabo ciertas acciones”.<sup>3</sup>

Como se expuso en los capítulos anteriores, el elemento fundamental que ha motivado la participación de México en el Consejo de Seguridad ha sido la percepción de sus dirigentes sobre su capacidad de influencia en éste. Ser parte de un órgano que requiere tanto esfuerzo, pericia y recursos humanos no tiene sentido si uno va a ser un simple espectador. A pesar de sus fallas y limitantes, la ONU ha sido un foro de negociación y concertación de gran utilidad para los países menos poderosos, ya que les ofrece un espacio

---

<sup>2</sup> “La diplomacia multilateral de Miguel de la Madrid: Contadora , Grupo de los Ocho y Grupo de Los Seis”, *Foro Internacional*, 30(1990), p. 448.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p 448.

para “intentar influir en el devenir de los acontecimientos, y así no ser sólo sujetos pasivos ante los cambios en la sociedad internacional”.<sup>4</sup>

Antes de analizar el proceso de toma de decisión, así como el interés de los encargados de la política exterior de participar en el Consejo de Seguridad, es preciso explicar cuál fue el entorno en el que se decidió someter la candidatura de México. El fin de la Guerra Fría trajo consigo la transformación del sistema internacional, lo cual dio pie a una nueva dinámica en el órgano multilateral.<sup>5</sup> Asimismo, en el año 2000, un partido de la oposición —el PAN— ganó por primera vez las elecciones presidenciales, lo cual significó un cambio notable en la política nacional. Una nueva dirigencia llegó al poder, misma que le dio prioridad a la política exterior.

#### *La posguerra fría: la apertura del Consejo de Seguridad*

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, se dio un recrudecimiento de la Guerra Fría. A pesar del periodo de calma que había distinguido a los años setenta, los aires de la distensión empezaban a esfumarse. La llegada del presidente Ronald Reagan a la Casa Blanca (1981-1989) trajo una acentuación de las tensiones en los foros multilaterales. Como apunta Federico Salas, “la administración de Reagan se propuso como objetivo prioritario recuperar la primacía y el prestigio estadounidense en asuntos globales”.<sup>6</sup>

Uno de los objetivos del gobierno de Reagan fue “invertir la tendencia socializante y antiestadunidense que, desde la perspectiva de Washington, se había apoderado de los

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 450.

<sup>5</sup> El 9 de noviembre de 1989, cayó el muro de Berlín, que dividía a las “dos Alemanias”. En diciembre de 1991, se disolvió la Unión Soviética.

<sup>6</sup> Federico Salas, “La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo: la búsqueda de la paz, el desarme y el desarrollo”, *Foro Internacional*, 30(1990), p. 471.

organismos internacionales”.<sup>7</sup> Lo anterior propició un ambiente de enfrentamiento en los foros multilaterales, lo cual obstaculizó todo el proceso de negociación. En círculos académicos se llegó a hablar de “la crisis del multilateralismo”.

Sin embargo, los años noventa iniciaron con un acontecimiento definitorio para las relaciones internacionales: el fin de la Guerra Fría. El enfrentamiento entre las dos grandes potencias concluyó, abriendo paso a la supremacía estadounidense. Para el Consejo de Seguridad, representó un activismo inusitado, que se caracterizó por el número de resoluciones que aprobó y la variedad de temas que discutió. De enero de 1990 a diciembre de 2001, adoptó 728 resoluciones, en comparación con las 646 aprobadas de 1946 a diciembre de 1989; en 1994 aprobó el número más alto de resoluciones hasta ese momento (76 resoluciones), en comparación con la única que adoptó en 1959.<sup>8</sup>

Durante el año 2001, se inscribieron en la agenda del Consejo de Seguridad 225 temas, cifra con la cual alcanzó el número más alto en toda su historia.<sup>9</sup> Asimismo, entre enero de 1990 y diciembre de 2001, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad emitieron 11 vetos, comparados con los 192 registrados en el periodo 1946-1989.

El “deshielo” comenzó, por lo menos dentro del Consejo, en 1986. Como narra David Bosco en su libro *Five To Rule Them All*, con la llegada de Mijaíl Gorbachov (1985-1991) al poder, la Unión Soviética cambió su actitud hacia las Naciones Unidas. Desde su fundación, la URSS utilizó al Consejo de Seguridad como herramienta para dividir y exponer a sus rivales occidentales, no para alcanzar objetivos primordiales de política exterior. Al sentirse aislada, la Unión Soviética no estuvo dispuesta a negociar con los

---

<sup>7</sup> *Loc. cit.*

<sup>8</sup> Todas las resoluciones del Consejo de Seguridad se pueden encontrar en: <http://www.un.org/es/sc/documents/resolutions/>, consultado el 3 de abril de 2016.

<sup>9</sup> Porfirio Thierry Muñoz Ledo, “El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2002, núm. 66, p. 85.

demás miembros del Consejo ni a tratar asuntos que consideraba fundamentales.<sup>10</sup> Por ello, el cambio de actitud de Gorbachov fue considerable.<sup>11</sup>

Durante el funeral de su antecesor, Konstantín Chernenko (1985), el dirigente soviético le dijo al entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, que seguiría una política más conciliadora hacia la ONU.<sup>12</sup> En 1986, la URSS apoyó directamente la Operación para el Mantenimiento de la Paz (OMP) en Líbano (UNIFIL).<sup>13</sup> El 20 de julio de 1987, después de varios meses de debate entre los cinco miembros permanentes, se aprobó por unanimidad una resolución concerniente al conflicto entre Irán e Iraq.<sup>14</sup> Según David Bosco, desde San Francisco no se había visto una cooperación similar entre las cinco potencias.<sup>15</sup>

Además, desde enero de 1990 se llevaron a cabo reuniones entre los cinco miembros permanentes del Consejo para acordar una solución al largo conflicto en Camboya. Como resultado, del 21 al 23 de octubre de 1990 tuvo lugar la Conferencia de París, en la cual se firmaron acuerdos políticos sobre la situación en ese país. El Consejo de Seguridad también adoptó las resoluciones: S/RES/ 668 (1990) del 20 de septiembre de 1990; S/RES/717

---

<sup>10</sup> David Bosco, *Five to Rule Them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World*, Nueva York, Oxford University Press, 2009, p. 148: “Over the decades, the Soviets had realized that the body could be useful for dividing and embarrassing its western rivals and for cultivating relations with the developing world, but its suspicion of the Council as a Western-dominated institution had never disappeared. The Soviet leadership rarely attempted to use the council to pursue substantive policy goals. At most, the council was a place to expose western hypocrisy”.

<sup>11</sup> Como consecuencia de la ardua tarea de implementar las reformas económica y política, la URSS optó por mantener una relación cordial con occidente. En aras de resolver los costosos conflictos regionales que los soviéticos habían ayudado a detonar, el gobierno de Gorbachov decidió discutirlos en el Consejo de Seguridad (*Ibid.*, pp. 149 y 151).

<sup>12</sup> “I think the Soviet Union, from now on, will be very supportive of the United Nations because we think that in the future all problems should be solved through your organization” (*Loc. cit.*).

<sup>13</sup> Históricamente, la URSS se había abstenido en las votaciones.

<sup>14</sup> David Bosco, *op. cit.*, p.150: “The P5 met in order to discuss the Iran-Iraq conflict. None of the five desired a clear victory by either Iran or Iraq, and all feared the further disruption of shipping in the Gulf”. Véase la resolución S/RES/598(1987).

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 152.

(1991) del 16 de octubre de 1991; y la S/RES/718 (1991) del 31 de octubre sobre la misma cuestión, todas por unanimidad.

Así como la vulnerabilidad económica de la URSS influyó en su actitud hacia el Consejo, la inestabilidad política en China suavizó su postura hacia dicho órgano. Los hechos ocurridos en la plaza de Tiananmen en 1989 fueron un factor importante en el cambio en la política exterior del gobierno chino.<sup>16</sup> Ese año, China participó activamente en una OMP mediante el envío de doce observadores a las elecciones de Namibia.

Por su parte, Francia y Reino Unido acogieron con beneplácito el activismo en el Consejo. La hostilidad del gobierno francés hacia la ONU disminuyó de forma considerable desde los años sesenta, una vez que los temas de la descolonización salieron de la agenda.<sup>17</sup> Asimismo, los gobiernos de ambos países emitieron su último veto el 23 de diciembre de 1989. Conscientes del innegable poder de EEUU, Francia y Reino Unido vieron en el CSNU una oportunidad para restringir el unilateralismo estadounidense.<sup>18</sup> Ambos países participaron activamente en el debate sobre Irán e Iraq, y apoyaron la resolución S/RES/660 (1990) que condenaba la invasión iraquí a Kuwait.<sup>19</sup> Como apunta David Bosco, EEUU y Reino Unido redactaron la mayor parte de las resoluciones.<sup>20</sup>

Hacia finales de la década de los ochenta, Estados Unidos también prefirió lidiar con los asuntos internacionales por la vía del Consejo. Por ejemplo, aceptó que se llevara el tema del conflicto centroamericano al CSNU, el cual había sido discutido en distintos foros

---

<sup>16</sup> Según el diplomático británico Christopher Hum, después de la represión ocurrida en Tiananmen, “The Chinese ambassador disappeared from sight. We learned afterward that he was so appalled by the whole thing that he’d locked himself in his office and no one could get at him” (*Ibid.*, p. 154).

<sup>17</sup> El veto fue sobre la cuestión en Panamá. Véase el acta taquigráfica S/PV.2902.

<sup>18</sup> *Cf.* David Bosco, *op. cit.*, p. 151.

<sup>19</sup> Además de la S/RES/660, en ese año se adoptaron las siguientes resoluciones sobre la invasión de Iraq a Kuwait: S/RES/661, S/RES/663, S/RES/664, S/RES/665, S/RES/666, S/RES/667, S/RES/669, S/RES/670, S/RES/674, S/RES/676, S/RES/677 y S/RES/678.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 154.

durante siete años. En 1989, el Consejo aprobó por unanimidad las resoluciones S/RES/637 (1989) y S/RES/644 (1989) sobre Centroamérica, y estableció un Grupo de Observadores en Centroamérica de las Naciones Unidas (ONUCA).

La invasión iraquí a Kuwait en agosto de 1990 también se debatió en el CSNU. El interés de Estados Unidos por usar este órgano para tratar esa cuestión se hizo evidente cuando el 12 de octubre, mediante la resolución S/RES/672 (1990), condenó los ataques perpetrados por las fuerzas de Israel en los disturbios de Jerusalén, donde murieron 19 palestinos. Al no querer afectar la unidad del Consejo para alcanzar una solución sobre Iraq, EEUU decidió condenar a Israel, uno de sus aliados históricos.

Más que el número de resoluciones adoptadas, los temas que se trataron en el Consejo son ilustrativos de su apertura. El CSNU empezó a discutir temas de derechos humanos, democracia y salud bajo el entendido de que constituían una amenaza para la paz y seguridad internacionales.<sup>21</sup> Particularmente, la defensa de los derechos humanos y la democracia, considerados tabús por interferir con los asuntos internos de los Estados, empezaron a incluirse en las reuniones.

Durante la Guerra Fría, tres resoluciones hicieron alusión al cumplimiento de los derechos humanos: la S/RES/120(1956) sobre Hungría; la S/RES/161 (1961) sobre el Congo; y la S/RES/203 (1965) sobre República Dominicana. Sin embargo, no fue hasta 1990 que el Consejo de Seguridad aprobó una resolución que incluyera el respeto a los derechos humanos como parte fundamental del proceso de pacificación. Mediante la

---

<sup>21</sup> El artículo 24(1) de la Carta de las Naciones Unidas establece que “sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”. El artículo 34 lee: “El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

S/RES/693 (1990), el CSNU incorporó por primera vez un componente de derechos humanos en una OMP (la ONUSAL). Como afirma Joanna Weschler, la caída de la URSS abrió una ventana de oportunidad sobre lo políticamente posible en el Consejo.<sup>22</sup>

La resolución S/RES/688 (1991) sobre Iraq fue otro momento importante en la paulatina inclusión de los derechos humanos en las decisiones del órgano, pues en ésta declaró que “los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí ponen en peligro la paz y seguridad internacionales en la región”. Aunque los eventos ocurridos en Ruanda y Srebrenica (Bosnia) deslegitimaron al Consejo, hoy día nadie cuestiona la relevancia de los derechos humanos en los trabajos y discusiones del CSNU.<sup>23</sup>

Dado que cada vez más conflictos son de carácter intraestatal (grupos dentro del Estado) y no interestatales (Estado vs. Estado), la defensa de la soberanía nacional se ha ido diluyendo. Por ello, el Consejo se ha dado a la tarea de discutir cuestiones antes consideradas de carácter interno y, por ello, exclusivas de los Estados, como el tipo de sistema político.<sup>24</sup> Baste recordar que el socialismo y la democracia capitalista fue una de las grandes divisiones entre los dos bloques.

Durante la Guerra Fría, el tema concerniente a la democracia sólo había sido discutido una sola vez en el Consejo: el *apartheid* en Sudáfrica y Rodesia del Sur, pues los miembros se oponían a un sistema que discriminara a su población por cuestiones de raza. Sin embargo, a partir de la década de los noventa, esta situación se revirtió. De 1993 al

---

<sup>22</sup> Joanna Weschler, “Human Rights”, en David Malone (ed.), *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st Century*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 56.

<sup>23</sup> “Today, nobody any longer seriously questions the relevance of human rights to the Council’s work and the need for human rights information and analysis at every stage of the Council’s action” (*Ibid.*, p. 55).

<sup>24</sup> “Before the Security Council’s embrace of democratic values in the 1990’s, Cold War divisions precluded it from addressing virtually any aspect of national governance. The relative merits of socialism and democratic capitalism were the putative center of division between East and West, making consensus on even a minimum set of ‘democratic’ institutions impossible” (Gregory Fox, “Democratization”, en David Malone (ed.), *op. cit.*, p. 71).

2000, el Consejo de Seguridad se refirió a la “democracia” en 53 resoluciones, exhortando a los países a alcanzar este tipo de sistema político. Según Gregory Fox, la democracia se ha convertido en uno de los objetivos comúnmente perseguido por el Consejo.<sup>25</sup>

La relevancia de éstos temas —derechos humanos y democracia— no es menor. Como se podrá advertir, en la medida en que México se involucra en la ONU, se vuelve más susceptible al cambio. Como afirma Jorge Castañeda Gutman, entonces Secretario de Relaciones Exteriores (2000-2003):

Colocar los derechos humanos en el centro de nuestra postura externa, ante todo para fines internos, utilizando la metáfora del ancla de Felipe González, y asumiendo el carácter universal y prioritario de los derechos humanos, implicaba subsumir otros principios, y en particular el de la no intervención. Significaba dejar de rendir pleitesía a la anacrónica e irrelevante Doctrina Estrada, abandonar el prurito priísta de no meternos para que no se metan, y volvernos afines a países con posiciones similares (Europa, Canadá, Chile), y distantes de naciones con definiciones tercermundistas, no alineados o anti-intervencionistas (Brasil, Cuba, la India, China, etc.).<sup>26</sup>

Por ello, la evolución y apertura del Consejo fueron relevantes en la decisión de participar en este órgano —o, en su defecto, de no participar.

En una nuez, a principios de los años noventa, el mundo se transformó considerablemente. Tras la desintegración de la URSS se dio una nueva configuración del orden internacional. Por una parte, el Consejo de Seguridad tuvo un dinamismo inusitado, que se vio reflejado en el número de resoluciones que adoptó y, más importante aún, en los temas que discutió. Como afirma Pascal Teixeira, el fin del enfrentamiento bipolar permitió que el Consejo desempeñara, por primera vez, el papel que le había sido asignado.<sup>27</sup> Por lo tanto, el margen de maniobra de los miembros no permanentes aumentó de forma considerable.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>26</sup> Jorge Castañeda, *Amarres Perros. Una autobiografía*, México, Alfaguara, 2014, p 440.

<sup>27</sup> *Op. cit.*, p. 95.

Por otra parte, el mundo cambió, pero la ONU ni el Consejo pasaron por un proceso de reforma integral. En consecuencia, los países —como hicieron casi cincuenta años atrás— comenzaron a visualizar un nuevo orden mundial. Una transformación en el sistema internacional provocó un cambio en la percepción que los encargados de la política exterior tuvieron sobre capacidad de influencia de México en el Consejo de Seguridad y, de esta forma, en la nueva arquitectura internacional. El regreso de México al Consejo se dio cuando el entorno favorable se conjugó con una clase política receptiva, con interés de participar en éste.

#### *Dos gobiernos dispuestos a participar*

Antes de explicar la decisión de Fox de regresar al Consejo de Seguridad, es necesario explicar, a grandes rasgos, algunas de las razones de los presidentes Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), de no buscar un asiento en dicho órgano durante sus gobiernos.

Cuando llegó al poder, De la Madrid tuvo que hacer frente a una de las mayores crisis económicas del país.<sup>28</sup> Como explica Mario Ojeda “una vez en el poder, el nuevo presidente dedicó su mayor esfuerzo a administrar los problemas internos de la crisis — económicos, políticos y sociales— y a negociar términos más liberales [para] el pago de la deuda, el FMI y la comunidad bancaria internacional”.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Aunque a José López Portillo le tocó sortear una situación similar al iniciar su sexenio (1976-1982), la confirmación de que los nuevos yacimientos de petróleo eran mayores a lo previsto favorecieron la pronta recuperación económica de México. Según Roberta Lajous, “el incremento de los precios del energético, aunado a la situación internacional del mercado petrolero, permitieron que las reservas mexicanas se tornaran estratégicas (*op. cit.*, p.309). Lo opuesto sucedió en 1982, cuando la economía del país entró en crisis y el petróleo no pudo sacar al país de esa situación.

<sup>29</sup> *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986, p. 181.

La economía precaria, así como el recrudecimiento de la Guerra Fría, deterioraron las bases de poder y redujeron los márgenes de maniobra del gobierno mexicano.<sup>30</sup> En palabras de Federico Salas:

Los años transcurridos entre 1982 y 1988 no sólo son un capítulo más en la historia sexenal de México o de su historia diplomática; son también años de importancia trascendental en la historia de las relaciones internacionales de posguerra y, particularmente, en el desarrollo de los foros multilaterales. En ese lapso se ubica, casi con precisión, el surgimiento, desarrollo y desenlace de la llamada crisis del multilateralismo. El gobierno de De la Madrid coincidió, pues, con uno de los periodos más convulsionados por cambios internacionales vertiginosos que fueron desafíos importantes para formular la política exterior mexicana.<sup>31</sup>

Aunque De la Madrid sí desplegó una política exterior activa, ésta se centró en el conflicto centroamericano y en la creación del grupo Contadora. Según Ojeda, “desde el inicio mismo de su gestión el nuevo presidente mostró especial interés en continuar y aun activar los esfuerzos de México para la pacificación de Centroamérica”.<sup>32</sup> Sin embargo, no optó por hacerlo dentro del Consejo de Seguridad. El gobierno mexicano no quería que el conflicto centroamericano se enmarcara dentro de la lógica este-oeste (comunismo vs. anticomunismo). A pesar de que el multilateralismo fue su vía preferida, optó por foros multilaterales *ad hoc* como el Grupo de Contadora, creado el 9 de enero de 1983 por México, Colombia, Panamá y Venezuela para pacificar a El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

Dada la situación de inestabilidad económica, la actividad multilateral también se concentró en la deuda externa. El gobierno mexicano alegaba que el problema que azotaba al país y al resto del continente era responsabilidad tanto de los acreedores como de los

---

<sup>30</sup> Ricardo Macouzet, art. cit., p. 448.

<sup>31</sup> Art. cit., pp. 468-469.

<sup>32</sup> *Op. cit.*, p. 182.

deudores.<sup>33</sup> Bajo la premisa de corresponsabilidad —que más tarde adoptaría el concepto de “seguridad económica colectiva”— México optó, con otros países latinoamericanos, por la concertación política para la acción conjunta de los deudores frente a los países industrializados.<sup>34</sup> Dadas estas circunstancias, resulta posible apreciar que las prioridades de De la Madrid no se encontraban en el Consejo de Seguridad.

Durante su gobierno, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) sometió la candidatura de México en el CSNU para el bienio 1992-1993. Sin embargo, decidió retirarla a favor de Venezuela. En el discurso se dijo que la coyuntura internacional derivada de la guerra del Golfo Pérsico en 1991 era poco propicia para desempeñar un papel constructivo y dejaba poco margen de acción independiente en el Consejo de Seguridad.<sup>35</sup> No obstante, el factor determinante fue que el gobierno de Salinas tenía sus prioridades en la negociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) por lo que eligió seguir una política cautelosa en los foros internacionales.<sup>36</sup>

Una diplomática y académica mexicana afirma que Salinas habló con el embajador Jorge Montaña, Representante Permanente ante la ONU en ese momento, quien le dijo que, como se negociaba el TLCAN, era mejor no participar en el Consejo ese año.<sup>37</sup> Aunque México tenía el apoyo del GRULAC, se decidió que no era el mejor momento para entrar al CSNU.

---

<sup>33</sup> Una de las reuniones más importantes fue la de Cartagena, en la que 11 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay)— se reunieron del 21 al 22 de junio de 1984 en la ciudad de Cartagena de Indias. En dicha reunión, los países buscaron fijar algunos puntos en común para la negociación de la deuda externa.

<sup>34</sup> Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 191.

<sup>35</sup> Claude Heller, “Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, p. 442.

<sup>36</sup> *Loc. cit.*

<sup>37</sup> La entrevista tuvo lugar el 7 de abril de 2015, vía telefónica.

A pesar de la creciente actividad del Consejo, el cual ya no estaba dominado por el conflicto bipolar, no había interés por formar parte de éste. También es ilustrativo el hecho de que Manuel Tello Macías, ferviente opositor de la participación de México en el Consejo al igual que su padre, fuera el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas (1993-1994) y Canciller (1994) durante el gobierno de Salinas.

Al igual que su antecesor, el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) consideró la posibilidad de participar en el Consejo. Como narra Manuel Tello Macías, también Representante Permanente de México ante la ONU durante el gobierno de Zedillo (1995-2001):

Quando llego a Nueva York en 1995, como a los seis o siete meses, no me acuerdo, recibo un telegrama firmado por el secretario Gurría; un telegrama de instrucciones en el sentido de presentar la candidatura de México para ocupar un puesto como Miembro No Permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y que esa decisión se había tomado en atención al consenso que existía en la Cancillería sobre la conveniencia de presentar la candidatura de México.<sup>38</sup>

Sin embargo, la opción no llegó a concretarse. Tello solicitó una reunión con Zedillo para explicarle sus razones sobre los peligros que implicaba formar parte del Consejo de Seguridad, pues afirmaba: “Yo estoy totalmente en desacuerdo, no estoy de acuerdo con esta barbaridad que van a hacer y lo que pido es autorización para hablar con el señor presidente. Yo creo que entrar al Consejo de Seguridad con la agenda que actualmente tiene equivale a crearle problemas a México”.<sup>39</sup>

Aunque dentro de la Cancillería —y fuera de ella— había partidarios de someter la candidatura para el Consejo, finalmente el Presidente decidió no apoyarla. Sus prioridades en materia de política exterior estaban en la negociación del Acuerdo de Libre Comercio

---

<sup>38</sup> Ana Covarrubias y Laura Muñoz, *Manuel Tello: por sobre todas las cosas. Historia oral de la diplomacia mexicana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Instituto Matías Romero, 2007, p. 161.

<sup>39</sup> *Loc. cit.*

con la Unión Europea, y participar en el Consejo no era el foro ideal para avanzar en este objetivo. Asimismo, los problemas internos, particularmente la guerrilla en Chiapas liderada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ocuparon gran parte de la atención del Presidente, quien quería mantener un perfil bajo ante el escrutinio internacional. Por ello, participar en el Consejo de Seguridad en ese momento abría un frente que el gobierno buscaba mantener cerrado.

Con la llegada de Vicente Fox al Ejecutivo (2000-2006), el proyecto que se venía gestando tiempo atrás logró cristalizarse. La participación de México en el Consejo de Seguridad no sólo fue considerada por el nuevo gobierno, sino que se convirtió en una de sus prioridades. La primera instrucción que recibió el embajador Luis Alfonso de Alba, entonces Director General del Sistema de las Naciones Unidas en la SRE, fue someter la candidatura mexicana para ocupar un asiento en el Consejo para el bienio 2002-2003.<sup>40</sup>

Al igual que en las dos participaciones anteriores, la razón detrás de la decisión del gobierno fue la posibilidad de influir en las decisiones del Consejo. Desde su campaña electoral, el entonces candidato Vicente Fox Quezada y su futuro canciller Jorge Castañeda Gutman prometieron una política que asumiera la responsabilidad de México en el ámbito internacional. Uno de sus objetivos fue influir en la nueva arquitectura mundial, por lo que participar en el Consejo resultaba un buen lugar para empezar. Como apunta Ana Covarrubias, “funcionarios del gobierno de Fox mencionaron en diversas ocasiones que México tenía la responsabilidad de participar activamente en la construcción de un nuevo sistema internacional caracterizado por normas universales emergentes como la protección de los derechos humanos”.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Entrevista al embajador Luis Alfonso de Alba, 24 de octubre de 2014.

<sup>41</sup> Ana Covarrubias Velasco, “La política exterior ‘activa’... una vez más”, *Foro Internacional*, 48(2008), p.19.

Además, el “bono democrático” del recién llegado gobierno panista al Ejecutivo le dio gran prestigio internacional a México. Esta imagen positiva del país permitió que los encargados de la política exterior supieran que tendrían el apoyo suficiente para ganar el puesto y desempeñar un papel conciliador.

A pesar del elemento común —percepción de influencia— hubo una diferencia entre esta decisión y las dos anteriores. La participación de México en el Consejo dejó de ser resultado de un aprovechamiento de circunstancias particulares —como lo fueron las de 1946 y 1980-1981— para convertirse en una estrategia de largo plazo, es decir, transexenal. En consecuencia, Fox sometió la candidatura mexicana para dos bienios, uno de ellos en una fecha posterior a su mandato. Por ello su sucesor, Felipe Calderón, quiso ratificar la decisión.

#### El gobierno del presidente Vicente Fox: la estrategia de largo plazo

Los “ejes” que guiaron la política exterior del gobierno foxista fueron los siguientes: 1) proyectar al mundo el grado de madurez que han alcanzado las instituciones democráticas y los avances que ha experimentado la cultura política, reflejando la imagen de un México plural, transparente, seguro y culturalmente vibrante; 2) apoyar y promover de una forma activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en el mundo; 3) defender la democracia como el único tipo de gobierno que garantiza el bienestar de los pueblos; 4) tener un papel más activo en el diseño del sistema internacional del nuevo milenio; y 5) promover el desarrollo económico internacional sostenido y sustentable.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> *Loc. cit.*

Como se puede advertir, la política multilateral se convirtió en uno de los pilares de la política exterior del gobierno foxista.<sup>43</sup> Y, a pesar de no ser la única estrategia, la entrada al Consejo de Seguridad fue la piedra angular de la presencia multilateral promovida por Fox y Castañeda.<sup>44</sup>

A diferencia de lo ocurrido en 1946 y 1980, parlamentarios, sociedad civil y funcionarios dentro y fuera de la Secretaría de Relaciones Exteriores colaboraron en los trabajos de México en el Consejo.<sup>45</sup> Sin embargo, el proceso de toma de decisión se mantuvo en un grupo reducido.<sup>46</sup> Fox y Castañeda fueron los actores que tomaron la decisión de participar en el Consejo. Para explicar la razón, es fundamental analizar sus percepciones y opiniones.

Vicente Fox tenía como objetivo mejorar la imagen de México en el exterior y demostrar que su gobierno representaba un cambio en la política del país, nacional e internacional. Como afirma Covarrubias, “la política exterior de Fox fue tanto para consumo interno como externo; el mundo tenía que ver un México comprometido con el libre comercio, la democracia y la protección de los derechos humanos”.<sup>47</sup> La candidatura de México al Consejo de Seguridad era una oportunidad para mostrar a un país responsable, comprometido con desplegar una política exterior más activa y que rompía con el alejamiento que había mantenido hacia el Consejo de Seguridad por décadas.

---

<sup>43</sup> Arturo Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, *Foro Internacional*, 58(2008), p. 239.

<sup>44</sup> Según Claude Heller: “Durante la administración del presidente Fox, sobre todo en sus primeros tres años, la participación de México en Naciones Unidas constituyó uno de los aspectos más destacados de su política exterior. Ello fue consecuencia de la alta prioridad que el equipo gobernante le asignó a la política internacional en su programa de gobierno. En ese contexto, la participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad se convirtió en una de las principales metas de la nueva administración” (“Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas”, p. 433).

<sup>45</sup> Entrevista al embajador Luis Alfonso de Alba, 24 de octubre de 2014.

<sup>46</sup> Entrevista al Dr. Jorge Castañeda Gutman, 29 de octubre de 2014.

<sup>47</sup> Ana Covarrubias, art. cit., p. 29.

Además de lo anterior, el Presidente percibía que el fin de la Guerra Fría representaba un cambio importante para la configuración del orden internacional. Como quedó establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006): “el sistema internacional experimentó cambios profundos y significativos durante el decenio pasado. El deshielo bipolar ha tenido un fuerte impacto en el equilibrio de poder mundial, en los factores que influyen en la posición y en los intereses de las naciones, así como en la manera en que éstas se relacionan entre sí”.

En este sentido, era fundamental ser partícipes y no observadores de esta transformación. Según Fox: “la construcción de nuevas reglas de convivencia internacional habrá de continuar, ya sea con nuestra participación o sin ella. No cabe duda de que a México le conviene desempeñar un papel activo en su definición, tanto por su posición como país puente entre culturas y regiones como por su tradición diplomática y por la legitimidad del gobierno actual.”<sup>48</sup> El Consejo de Seguridad, al ser un órgano político, era un foro de gran relevancia para este objetivo.

Sin embargo, a pesar de ser el encargado de dirigir la política exterior de México conforme al artículo 89º fracción X de la Constitución Política, Fox tuvo que compartir el papel central con su primer Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, ya que “su pasado y experiencia académica en materia de política internacional lo hizo muy influyente en la toma de decisiones y puesta en práctica de la diplomacia”.<sup>49</sup> Como señala el embajador Andrés Rozental, “Castañeda fue en esencia responsable de la mayoría de las iniciativas y políticas que caracterizaron los primeros años de la administración de Fox”.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> “La política exterior de México en el Siglo XXI”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2002, núm 66, pp. 14-15.

<sup>49</sup> Ana Covarrubias, art. cit., p. 32.

<sup>50</sup> “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, en Luis Rubio y Susan Kaufman, *México: democracia ineficaz*, CIDAC-Miguel Angel Porrúa, 2006, p. 163.

Castañeda (2000-2003) tenía una inclinación hacia el Consejo de Seguridad, igual que su padre. En una entrevista, el Secretario de Relaciones Exteriores de Fox afirmó: “siempre pensé que México debía ser un miembro no permanente regular del Consejo; tener una participación cada 6 u 8 años como los demás países latinoamericanos. Siempre lo pensé, no por la coyuntura”.<sup>51</sup> Asimismo, consideraba que no participar era un sinsentido, pues un pequeño grupo —liderado por Manuel Tello Macías—, y no la Cancillería en su conjunto, se oponía a formar parte del Consejo.<sup>52</sup>

Según el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, la tesis de mantenerse alejado del CSNU para evitar un enfrentamiento con EEUU era absurda e insostenible, pues siguiendo esa lógica todos los países de la región se abstendrían de participar en el Consejo, ya que también tienen interés en mantener buenas relaciones con Washington. Aunque sólo México comparte frontera con Estados Unidos, Panamá y El Salvador comparten la moneda (el dólar), y el comercio de los países del Caribe está orientado hacia ese país. Además, para el Canciller “era inconcebible que México tuviera un verdadero papel protagónico en el mundo sin participar en el órgano de decisión político más importante”.<sup>53</sup>

Castañeda creía que México no podía quedar al margen de la conformación de la “nueva arquitectura del sistema internacional”, por lo que la decisión de no participar en la definición de las nuevas reglas internacionales podría implicar un aislacionismo innecesario. En sus palabras:

Estamos presenciando la edificación de un nuevo sistema internacional basado en reglas cuya observancia se reclama por encima de fronteras. Nuestro país tiene la opción de involucrarse en su definición, o de mantenerse al margen, sujeto siempre a lo que otros decidan. Su posición como país puente, su tradición en materia de política exterior, su

---

<sup>51</sup> Entrevista al Dr. Jorge Castañeda Gutman, 29 de octubre de 2014.

<sup>52</sup> *Loc. cit.*

<sup>53</sup> *Loc. cit.*

ancestral habilidad diplomática, su capacidad innovadora y su legitimidad democrática le dan amplias herramientas para contribuir a la definición de nuevas reglas para el sistema internacional.<sup>54</sup>

El peso de la influencia y el interés de los encargados de la política exterior en participar en el Consejo de Seguridad también se pueden demostrar mediante el proceso de toma de decisión. Castañeda admite que, salvo las dos candidaturas que estaban en puerta para el Consejo no hubo mayor discusión durante el proceso de toma de decisión.<sup>55</sup> Antes de la decisión del gobierno de Fox de someter la candidatura de México, ya había dos candidatos para el grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC) —Venezuela y República Dominicana— para ese periodo. Aunque el gobierno de Fox logró que Venezuela retirara su candidatura, no tuvo el mismo éxito con República Dominicana, país que decidió seguir en la contienda. Sin embargo, México logró movilizar suficientes votos, derrotando así a su contrincante latinoamericano.<sup>56</sup>

Como narra Jorge Castañeda Gutman:

Sometí a la consideración del presidente electo enviar un emisario a Caracas a conversar con Chávez, para indagar qué tanto se aferraba a su postulación. Al cabo de un día entero —14 de noviembre— de acompañar a Chávez en mil y un reuniones, Andrés [Rozenal] logró no sólo que Venezuela desistiera de su candidatura, sino que apoyara de modo explícito la nuestra. República Dominicana se obstinaría en pelear el escaño onusiano en cuestión; pero como hacía veinte años que México no ingresaba al Consejo, como muchos países veían con beneplácito que nuestro país por fin asumiera sus responsabilidades internacionales, y gracias al llamado bono democrático, consideré garantizada la victoria cuando votara la Asamblea General de la ONU. Contamos además con el apoyo discreto y significativo del ex y siguiente mandatario dominicano, Leonel Fernández, conocido mío de antes y después.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> *Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, durante su informe de gestión correspondiente al periodo del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2001*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tlatelolco D.F. a 3 de diciembre de 2001.

<sup>55</sup> María Paulina Rivera Chávez, entrevista al Dr. Jorge Castañeda Gutman, 29 de octubre de 2014.

<sup>56</sup> México obtuvo 135 votos y República Dominicana obtuvo 40 votos. En palabras de Jorge Castañeda Gutman: “yo le dije que era por las buenas o por las malas. No era candidato de consenso y ganamos los votos fácilmente. No estábamos violando una regla no escrita del GRULAC” (entrevista al Dr. Jorge Castañeda Gutman, 29 de octubre de 2014).

<sup>57</sup> *Amarres Perros*, p. 442.

Castañeda explica que la decisión de participar se concretó incluso antes de que Fox tomara posesión: “cuando acompañé al presidente electo a Nueva York a un evento de la reina Sofía el 1 de noviembre [del año 2000], le aconsejé que visitáramos a Kofi Annan [Secretario General de la ONU] en el palacio de cristal de la Bahía de Tortugas para adelantarle estos propósitos, y darle la primicia de que contenderíamos por el escaño latinoamericano rotativo del Consejo para el período 2002-2003”.<sup>58</sup>

Como había sucedido en años anteriores, Manuel Tello, quien en ese momento era Representante Permanente ante la ONU, se opuso a la presentación de la candidatura mexicana. Sin embargo, no logró disuadir al presidente Fox. Como narra Castañeda:

Lo invité a acompañar a Fox en la limosina que los transportaría al hotel sin mí, para que le transmitiera a Fox los motivos de su achatada oposición, de entonces, de antes, y de toda la vida. Así lo hizo, con la misma elocuencia de siempre, y con l[o]s mismos débiles argumentos de siempre, Fox reaccionó igual que su predecesor en 1980: “Gracias, iremos al Consejo, espero su apoyo”.<sup>59</sup>

El entorno favorable, tanto en el ámbito nacional como internacional, así como el marcado interés del Presidente y del Canciller, permiten explicar la razón del regreso de México al Consejo de Seguridad en el bienio 2002-2003. Ahora procedo a explicar las razones que llevaron al presidente Fox, en 2004, a proponer la candidatura de México al Consejo de Seguridad para el bienio 2009-2010. En esta ocasión, la decisión estuvo impulsada, más que por el canciller Ernesto Derbez, quien sustituyó a Jorge Castañeda en 2003, por el Representante Permanente ante la ONU, Enrique Berruga Filloy.

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 441.

<sup>59</sup> *Loc. cit.*

*Primer bienio: éxito subestimado*

Cuando el gobierno mexicano ingresó al Consejo de Seguridad en enero de 2002, lo hizo convencido de que los riesgos y el costo político para el país eran mínimos, dada la tendencia a un mayor consenso entre los miembros permanentes que había predominado desde el fin de la Guerra Fría.<sup>60</sup> Además, en ese momento, la relación con Estados Unidos no se veía como un obstáculo para la participación de México en el Consejo. En el año 2000, EEUU era la única potencia mundial; sin embargo, ello “no redujo drásticamente los espacios de acción de la política exterior de México. La coincidencia de intereses y valores entre México y Estados Unidos se había dado antes de que el PAN tomara el poder, y el acuerdo para disentir en política internacional fue utilizado menos que en el pasado, pues el espacio de desacuerdo era menor”.<sup>61</sup>

Sin embargo, su paso por el Consejo estuvo marcado por vicisitudes. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EEUU por el grupo *Al Qaeda* convulsionaron a la comunidad internacional. Al considerarlo como una amenaza para la paz y seguridad internacionales, se discutió en el CSNU.

El 12 de septiembre se adoptó por unanimidad la resolución S/RES/1368 “sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo”. En dicho documento, los miembros del Consejo condenaron los ataques terroristas y exhortaron a todos los Estados a redoblar esfuerzos para hacer frente a esa amenaza.<sup>62</sup> La intervención en Afganistán, país de donde provenía el grupo terrorista *Al Qaeda*, y la posterior intervención en Iraq tuvieron su antecedente en lo ocurrido en 2001.

---

<sup>60</sup> Claude Heller, art. cit., p. 443.

<sup>61</sup> Ana Covarrubias, art. cit., p. 31.

<sup>62</sup> El primer párrafo de la resolución lee: “Condena inequívocamente en los términos más enérgicos los horribles ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania, y considera que esos actos, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”.

Sin embargo, en diciembre de 2000, cuando Fox dio la instrucción de someter la candidatura mexicana, no se tenía idea del atentado del 11 de septiembre ni de las implicaciones que tendrían para el CSNU. Tampoco se vislumbraba la invasión de Estados Unidos y otros países aliados a Iraq, en 2003. El tema más escabroso durante los dos años que México estuvo en dicho foro fue precisamente el de Iraq. Según Andrés Rozental, “nadie podría haber previsto que el Consejo de Seguridad adquiriría la notoria presencia que tuvo en el debate y decisiones sobre la crisis en Iraq”.<sup>63</sup>

Por los eventos ocurridos en Medio Oriente en esos años, dominó la idea que la peor pesadilla de México se había hecho realidad. Sin embargo, ello no era del todo cierto. En primer lugar, México no fue el único país en oponerse al proyecto estadounidense. Francia, país con poder de veto, y Chile, país que firmó un Tratado de Libre Comercio con EEUU meses después, tampoco estaban de acuerdo con el proyecto de resolución.<sup>64</sup> En segundo lugar, la delegación mexicana no tuvo que votar en contra del proyecto de resolución presentado por Estados Unidos sobre Iraq, pues éste no alcanzó las 2/3 partes de los votos requeridos (9 votos).

En realidad, el problema a corto plazo no fue la decisión del gobierno de México, sino el manejo de la situación. El hecho de que Fox saliera en cadena nacional a decir que México habría votado en contra de la resolución fue una buena estrategia de opinión pública, mas innecesaria en términos de la relación bilateral.<sup>65</sup> En el corto plazo sí se

---

<sup>63</sup> Andrés Rozental, “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, en Luis Rubio y Susan Kaufman (eds.), *México: democracia ineficaz*, CIDAC-Porrúa, 2006, p. 155.

<sup>64</sup> Según Castañeda, “De no haberse postulado México, República Dominicana y Chile se habrían visto obligados a resistir solos la inmensa presión norteamericana en febrero de 2003 para avalar la invasión a Irak. La primera hubiera sucumbido, y el segundo con dificultades se habría aferrado al rechazo, una vez aislado en la región” (*Amarres Perros*, p. 537).

<sup>65</sup> La decisión de no apoyar a Estados Unidos en su guerra contra territorio iraquí aumentó el índice de aprobación del presidente Fox alrededor de 10 puntos porcentuales pues, como señala Schiavon, entre 70 y 85% de la población mexicana estaba en contra de esa guerra (“Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 72 (2004), p. 217).

observaron actitudes simbólicas pusieron de manifiesto el distanciamiento diplomático entre los presidentes, por lo que “la relación entre México y Estados Unidos en los meses posteriores a la intervención en Iraq se caracterizó por fricciones frente a los reflectores y cooperación detrás de ellos”.<sup>66</sup> Sin embargo, la relación bilateral con el vecino del norte no se vio afectada considerablemente en el largo plazo.

Como explica Jorge Schiavon, aunque la relación con Estados Unidos es asimétrica, también es interdependiente, pues México tiene una importancia estratégica para el gobierno estadounidense.<sup>67</sup> Por ello, “los roces derivados de los discursos públicos de ambos gobiernos no conducirán a sanciones ni represalias oficiales de EEUU en contra de México”.<sup>68</sup> Según Olga Pellicer:

Pareciera que se mantiene una vieja tradición de las relaciones México-Estados Unidos en la cual la independencia relativa de México en los foros multilaterales no afecta la relación bilateral en su conjunto. En realidad, las relaciones México-Estados Unidos se han vuelto tan complejas en los últimos tiempos, e involucran tantos intereses internos de ambos países, que a pesar de enfriamientos momentáneos es comprensible que prevalezca la voluntad de propiciar el entendimiento.<sup>69</sup>

Además, conscientes de las implicaciones que oponerse a Estados Unidos trae para México, diversos Estados, entre los que destacan Francia y los países árabes, celebraron la decisión del gobierno de no participar en la cruzada estadounidense, pues fue vista como una prueba de la independencia de la política exterior mexicana.<sup>70</sup> A pesar de las críticas — muchas veces sustentadas en una mala lectura de la situación— se demostró que la tesis de que participar en el Consejo de Seguridad necesariamente llevaba a oponerse a EEUU era

---

<sup>66</sup> *Loc. cit.*

<sup>67</sup> Jorge Schiavon, art. cit., p. 197.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>69</sup> “Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *La Frontera del Imperio*, México, Editorial Planeta Mexicana, 2003, p. 103.

<sup>70</sup> Entrevista al embajador Enrique Berruga Filloy, 24 de noviembre de 2014.

una visión maniquea del asunto.<sup>71</sup> Y que, en los casos en los que el interés nacional era contrario al estadounidense, los costos en términos de la relación bilateral no eran tan elevados como se pensaba. La situación de Iraq es un claro ejemplo de cómo el multilateralismo permite a México equilibrar sus relaciones con el resto de los países, particularmente con su vecino septentrional.

Por sus consecuencias e implicaciones, el tema de Iraq estuvo bajo los reflectores en el Consejo de Seguridad. No obstante, durante el periodo 2002-2003 también se discutieron cuestiones de gran relevancia, en las que México tuvo una participación destacada. Por la prioridad que Fox le dio a los derechos humanos, un gran número de iniciativas propuestas por México estuvieron encaminadas a su protección.

El país pugró por hacer frente al problema de las minas antipersonales sembradas a lo largo de la frontera entre Etiopía y Eritrea, las cuales habían ocasionado serios daños a la población de ambos países.<sup>72</sup> La resolución S/RES/1430 (2002), auspiciada por México, pidió el establecimiento de un sistema de intercambio de información entre los dos países, que permitiera la localización de las minas para su eliminación e incluyó en el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE) la remoción de minas. México también trabajó durante esos dos años para asegurar que se mantuviera la perspectiva de respeto a los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

---

<sup>71</sup> Durante el bienio 2002-2003, solamente en tres ocasiones el voto mexicano fue distinto al estadounidense: en la resolución S/RES/1435 (2002), sobre el cese de todos los actos de violencia y el retiro de las fuerzas de Israel de las ciudades palestinas; la S/RES/1497 (2003), sobre el establecimiento de una fuerza multinacional en Liberia; y, S/RES/1506 (2003) sobre el levantamiento de sanciones a Libia. Y, según Jorge Schiavon, “pese a la diferencia en las posiciones de México y Estados Unidos, en ninguno de los tres casos se generó ningún problema entre ambos países y las pequeñas discrepancias pasaron inadvertidas en los medios de comunicación internacionales, estadounidenses y mexicanos, dado que estos conflictos no representaban un desafío a la preponderancia estadounidense, lo que brindó a México un mayor margen de acción” (art. cit., p. 214).

<sup>72</sup> Olga Pellicer, “Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad”, p. 92.

Otro tema relevante fue el concerniente a la reforma de las Naciones Unidas, debate en el que el gobierno mexicano históricamente ha tenido una participación activa. Durante su presidencia del CSNU, la cual es rotativa, promovió una mayor transparencia en los trabajos en dicho órgano. Aunque ser miembro del Consejo no es condición para participar en los debates sobre la reforma, pues ésta se discute en la Asamblea General, según el embajador Juan Manuel Gómez Robledo, “no se entendería que lucháramos por un Consejo más eficiente y que al mismo tiempo nos abstuviéramos de participar en él”.<sup>73</sup>

El 20 de junio de 2003, México presentó en el Consejo de Seguridad una iniciativa sobre la protección de los trabajadores humanitarios en situaciones de conflicto. Según Claude Heller, “la propuesta era novedosa en el ámbito de la protección de personas civiles en conflictos armados y tenía como objetivo que los responsables de atentar en contra de las personas encargadas de proporcionar ayuda humanitaria fuesen presentados ante la Corte Penal Internacional como criminales de guerra”.<sup>74</sup> Aunque el proyecto no prosperó por oposición de EEUU —país con poder de veto— los atentados contra la sede de Naciones Unidas en Bagdad, así como la muerte de su representante Sergio Viera de Mello y demás funcionarios, permitieron que la iniciativa volviera a discutirse. Tras intensas negociaciones, el 26 de agosto de 2003, el CSNU aprobó la resolución S/RES/1502(2003), copatrocinada por México, la cual calificó como crímenes de guerra los ataques dirigidos deliberadamente e intencionalmente contra el personal humanitario.<sup>75</sup>

Desde luego, se deben tomar en cuenta los límites de los miembros no permanentes frente a los P5. Estados Unidos se oponía a que sus ciudadanos que formaran parte de OMP fueran juzgados, en caso de cometer un delito, por la Corte Penal Internacional

---

<sup>73</sup> “El Consejo de Seguridad en la política exterior Mexicana”, en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU: la historia tras bambalinas*, México, Debate, 2012, p. 26.

<sup>74</sup> Art. cit., p. 451.

<sup>75</sup> *Loc. cit.*

(CPI), pues no reconocía su jurisdicción. Gracias a su poder de veto, la delegación estadounidense logró que la resolución S/RES/1422 (2002) declarara que la Corte no iniciaría ni proseguiría, durante un periodo de 12 meses, investigaciones o enjuiciamientos en contra de personal en OMP que pertenecieran a países que no fuesen parte del Estatuto de Roma de la CPI (EEUU entre ellos).<sup>76</sup> México no estaba de acuerdo en que se establecieran regímenes de excepción que otorgaran inmunidad a ciertos países. Por ello, cuando se adoptó la resolución S/RES/1497(2003), la cual establece que los miembros de un Estado contribuyente de tropas que no forman parte del Estatuto serán juzgados exclusivamente por ese Estado, México se abstuvo. Sin embargo, no pudo evitar que se aprobaran ambas resoluciones. Lo anterior muestra los límites de los miembros no permanentes, pero también su considerable margen de acción.

A pesar de los altibajos y la situación crítica que marcaron los dos años de México en el CSNU, su actuación fue considerada exitosa por los dirigentes mexicanos. Según Arturo Sotomayor, “paradójicamente, quizá la participación de México en el Consejo de Seguridad fue el éxito más notable de toda la estrategia diplomática desplegada en la ONU durante el periodo 2000-2006”.<sup>77</sup>

En entrevista, el embajador Berruga declaró que la segunda candidatura sometida por Vicente Fox en 2004 fue resultado de la participación anterior: “sí se marcó un precedente que permitió volvernos a inscribir para el periodo 2009-2010. A pesar de toda la polémica que generó y el desconocimiento que generó la participación de 2002-2003, por

---

<sup>76</sup> Ello se basó en una interpretación del artículo 16 del Estatuto, el cual lee: “En caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte que no inicie o que suspenda por un plazo de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la Corte procederá a esa suspensión”.

<sup>77</sup> Arturo Sotomayor, art. cit., p. 266.

los años tan complejos que fueron, por lo de Iraq y todo esto. Bueno, la verdad es que sí se sacó un saldo de la importancia de participar”.<sup>78</sup>

En entrevista, un alto funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores afirmó que la cuarta candidatura de México, presentada en 2004 por el presidente Fox, fue resultado del interés del embajador Enrique Berruga Filloy, entonces Representante Permanente ante la ONU (2003-2007).<sup>79</sup> En sus palabras:

Yo fui uno de los tantos —bueno tampoco somos tantos metidos en este tema— que lo apoyó. Es como tener dinero en el banco o no tenerlo. Estar en el Consejo de Seguridad implica mucha responsabilidad y muchísimo más trabajo, pero también te da una prestancia y una capacidad de influencia en la toma de las grandes decisiones que no tienes en la Asamblea General. Entonces dentro de ese contexto es importante que México sea uno de esos países que definen el rumbo internacional y no que sea un espectador nada más.<sup>80</sup>

Aunque sería al presidente Calderón a quien le correspondería ratificar la candidatura en puerta, el camino ya había sido delineado años atrás.

#### El gobierno del presidente Calderón: la decisión ratificada

La política exterior en México estuvo marcada por sexenios. Esto no quiere decir que no hubiera un proyecto de largo plazo, o que la transición entre un Presidente y otro se caracterizara por rupturas y discontinuidades. Sin embargo, los grandes proyectos, como el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, el tercermundismo, cuyo epítome fue la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados, la negociación del TLCAN y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea tuvieron un sello presidencial. La participación en el Consejo de Seguridad, hasta la

---

<sup>78</sup> Entrevista al embajador Enrique Berruga Filloy, 24 de noviembre de 2014.

<sup>79</sup> Esta entrevista fue realizada por la autora el 17 de diciembre de 2015 en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>80</sup> *Loc. cit.*

presidencia de Fox, no escapó esta realidad.

A diferencia de Manuel Ávila Camacho y José López Portillo, Fox propuso la candidatura de México para un periodo posterior a mandato (específicamente para el bienio 2009-2010). Para Tello Macías –quien ya no era funcionario en ese momento— fue comprometer innecesariamente al siguiente gobierno.<sup>81</sup> Para el ex canciller Jorge Castañeda y el embajador Claude Heller, una muestra del compromiso de México con las Naciones Unidas.

Cuando Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) ocupó la presidencia, sometió a discusión si debía ratificar la decisión tomada por su antecesor y no retirar la candidatura que estaba en puerta. En entrevista, Heller narra que se convocó a una reunión, a la que asistió un reducido grupo de funcionarios, en su mayoría de la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>82</sup> El objetivo fue poner sobre la mesa los argumentos en contra y a favor, de manera equilibrada. La entonces Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, narra que:

La decisión fue definitivamente presidencial. Sin embargo, el papel de la Cancillería fue tratar de establecer un marco amplio y transparente para que el Presidente conociera todos los elementos que pudieran ser tomados en cuenta. En ese proceso, además de que se prepararon documentos con argumentos en contra y a favor de participar. Se hizo un análisis objetivo, en el que se tomaron en cuenta: 1) los compromisos que México adquiriría como miembro no-permanente del Consejo de Seguridad; 2) las consecuencias de asumir el papel como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Se llevó a cabo una reunión abierta y amplia con actores de distintas tendencias para que escuchara sus opiniones y consideraciones. Ese proceso se hizo con mucha apertura al interior de la Cancillería.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> En una carta con fecha 30 de mayo de 2007, dirigida al presidente Calderón, Manuel Tello Macías escribió: “Lo primero que quiero decir es que, en mi opinión, la decisión que se tomó, entiendo en 2004, constituye una usurpación de funciones. Los aquí presentes que me han oído decirlo, consideran que exagero y que más bien constituye un abuso de funciones. Si es usurpación o abuso le toca a los abogados estudiarlo y decidirlo. Lo que sí es indudable es que es inédito. Nunca en la historia de nuestra participación en las Naciones Unidas se ha dado el caso de que un gobierno comprometa a otro de esta forma, y eso no se vale”. (Ana Covarrubias y Laura Muñoz, *Manuel Tello: Por sobre todas las cosas*, p. 200).

<sup>82</sup> Entrevista al embajador Claude Heller, 27 de octubre de 2014.

<sup>83</sup> Entrevista a la embajadora Patricia Espinosa, 12 de agosto de 2015.

Al final de la reunión, Calderón decidió mantener la postulación.

Ello se explica por tres principales razones. La primera, el saldo positivo de la actuación de México en el bienio 2002-2003. Como se demostró, la oposición a EEUU no fue la regla ni trajo costos importantes en términos de la relación bilateral, por lo que se desmintió la corriente “tellista” que había dominado por varias décadas. Al mismo tiempo, la participación de México en el Consejo le permitió equilibrar sus relaciones con otros países, objetivo fundamental de su política multilateral. Nuevamente, el caso de Iraq fue el más notorio. Durante las discusiones sobre dicha cuestión, la delegación mexicana estrechó lazos con Chile y Francia, países que se oponían a la intervención estadounidense. Adolfo Aguilar Zinser mantuvo una cooperación cercana con el representante permanente de Chile ante Naciones Unidas, Juan Gabriel Valdés, y con el embajador francés ante la ONU, Jean-Marc de la Sablière, lo que le permitió no oponerse a EEUU en solitario, sobre un tema fundamental para el gobierno estadounidense.

La segunda, enmarcar la participación de México en el Consejo en una estrategia de largo plazo. Según Heller, formar parte del CSNU es una responsabilidad que el país tiene con el mundo, por lo que no debería reducirse a un proyecto sexenal. Ese fue el argumento que finalmente convenció a Calderón de mantener la candidatura, pues prometió una política exterior responsable. Baste recordar su eslogan: “Más México en el Mundo.”<sup>84</sup>

La tercera, y según el embajador Gómez Robledo la más importante, fue que los costos de retirar la candidatura eran mayores que los potenciales riesgos de mantenerla. Además, a diferencia de lo que ocurrió en el 2000, la candidatura de México era la única del GRULAC, por lo que no había posibilidad de enfrentarse con otro país de la región.

---

<sup>84</sup> Entrevista al embajador Claude Heller, 27 de octubre de 2014.

La entonces Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, también consideraba que la idea de presentar una candidatura con anticipación, aunque ello implicara que le correspondería ratificarla a otra administración, era dar una oportunidad a México de tener una participación más frecuente en el Consejo de Seguridad.

Aunque el interés Calderón en política multilateral estuvo en el tema de cambio climático, su Canciller sí consideraba útil participar en el Consejo de Seguridad. En una entrevista, Espinosa afirmó que:

Somos un país que tiene características que nos llevan a asumir una responsabilidad a nivel internacional. Hay muchos indicadores que nos pone entre los primeros 20 países del mundo (población, economía, PIB). Son hechos que nos indican que debemos asumir responsabilidades directas en un órgano tan importante como lo es el Consejo de Seguridad. Otra razón por la que es importante participar en el Consejo de Seguridad es la convicción de México de que el mantenimiento de la paz y seguridad deben ser resultado de procesos de diálogo y concertación. Esta convicción nos obliga a desempeñar un papel en el órgano diseñado para este propósito: mediar conflictos en el mundo. Por eso debemos estar ahí. Además, hemos desempeñado un papel importante en la construcción de la maquinaria de normas e instrumentos internacionales para garantizar la paz.<sup>85</sup>

Otro actor importante fue el entonces Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, embajador Juan Manuel Gómez Robledo. En su momento, fue Gómez Robledo quien le presentó a la canciller Espinosa los argumentos en contra y a favor (más a favor que en contra) de ratificar la candidatura de México al Consejo. En su opinión:

Con la participación regular y frecuente en el Consejo de Seguridad, nuestro país se ha insertado en el lugar que le corresponde en el escenario internacional mediante una política multilateral activa, con visión renovada y sensible a su entorno y que responde a la posición de México como un actor que asume sus responsabilidades globales y que vela tanto por sus intereses nacionales como por la defensa de las mejores causas de la humanidad.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Entrevista a la embajadora Patricia Espinosa, 12 de agosto de 2015.

<sup>86</sup> Juan Manuel Gómez Robledo, “El Consejo de Seguridad en la política exterior mexicana”, en Roberto Dondisch (coord.), *op. cit.*, p. 25.

El 13 de octubre de 2008, México fue electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 2009-2010, con 185 votos a favor. Ello fue posible por el interés de los encargados de la política exterior. Pero también lo fue debido a la imagen positiva que había creado a lo largo de los años; su cuerpo diplomático profesional, la coherencia y continuidad de su política exterior, así como su participación durante el bienio 2002-2003, le permitió obtener el franco apoyo de la comunidad internacional. Además, durante su cuarto bienio, hizo considerables contribuciones al Consejo.

#### *Aportaciones de México al Consejo de Seguridad*

Según el entonces Representante Permanente ante Naciones Unidas, Claude Heller:

Más allá de los discursos y los votos con sus implicaciones, así como del prestigio que, supone ser miembro del mismo, se encuentran los entretelones, las arduas negociaciones entre bastidores que reflejan las asimetrías entre sus 15 componentes, pero también la conformación de alianzas de países no permanentes que moderan la imposición de los poderosos en el mundo real con sus intereses estratégicos en juego e incluso permiten avanzar en normas compatibles con los ideales y valores de la organización.<sup>87</sup>

La participación de México en este periodo fue exitosa en algunos ámbitos: logró incidir, en cierta medida, en la agenda del Consejo; presidió grupos de trabajo de gran relevancia, entre los que destacó el Grupo de Trabajo sobre Niños y Conflictos Armados; innovó mediante el establecimiento de diálogos interactivos; y fungió como mediador en temas de gran división entre los miembros del Consejo.

El bienio 2008-2009 fue un periodo complejo. Heller ocupó su asiento en el CSNU en medio de una crisis en Medio Oriente, ocasionada por los bombardeos aéreos de Israel sobre la Franja de Gaza, y la cual se prolongó hasta enero de 2009. En ese momento crítico, México desempeñó un papel activo y constructivo en la negociación de la resolución

---

<sup>87</sup> Claude Heller, “Una contribución por un mundo mejor: las presidencias de México en el Consejo de Seguridad de la ONU (2009-2010)”, en Roberto Dondisch, *op. cit.*, pp. 29-30.

S/RES/1860(2009), adoptada el 8 de enero por el Consejo de Seguridad por 14 votos a favor y la abstención de Estados Unidos. En dicha resolución, se pidió el establecimiento inmediato de un cese al fuego y se condenaron los ataques perpetrados en contra de la población civil.

México, en la persona del embajador Heller, declaró:

Ante los trágicos acontecimientos que se vienen desarrollando en la Franja de Gaza desde el mes de diciembre pasado, ocasionando numerosas muertes, destrucción y zozobra, particularmente entre la población civil, el Consejo de Seguridad, como responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tiene la obligación de actuar y de contribuir a que cesen las hostilidades y se restablezca la calma en la región. Finalmente lo está haciendo esta noche.<sup>88</sup>

Si bien dicha resolución no incluyó elementos significativos para México, como una referencia explícita a la importancia de respetar las disposiciones del derecho internacional humanitario, así como una referencia más directa al establecimiento de un mecanismo internacional de monitoreo de todas las medidas que deberán ser acordadas, consideró que era una resolución equilibrada.

El 1º de abril de 2009, México asumió la presidencia del Consejo. En ese momento, le tocó lidiar con una situación delicada. Cinco días después, el Consejo se reunió para tratar el asunto de un misil lanzado por Corea del Norte a Corea del Sur. La situación era difícil debido a la oposición de dos miembros permanentes: Estados Unidos y China. Por una parte, EEUU y Japón afirmaban que Corea del Norte había lanzado un misil balístico, contraviniendo al régimen internacional de sanciones impuesto a ese país. Por otra, China alegaba que era un satélite de comunicaciones.

Por las razones anteriores, Estados Unidos exigía una condena del Consejo de

---

<sup>88</sup> S/PV.6063, del 8 de enero de 2009.

Seguridad y China, una declaración general. Heller organizó varias consultas con los países involucrados y logró que China y EEUU llegaran a un acuerdo. Al final no se adoptó una resolución, pero la declaración del Presidente (S/PRST/2009/7) contenía aspectos sustantivos, como la condena del lanzamiento que realizó la República Popular Democrática de Corea el 5 de abril de 2009, contraviniendo la resolución 1718 (2006) del Consejo de Seguridad, y la exigencia de que la República Popular Democrática de Corea no realizara ningún otro lanzamiento.

Un indicador del grado de influencia de los miembros no permanentes es si el resto toma en cuenta la propuesta de incluir un tema en la agenda del Consejo de Seguridad. Desde principios de 2009, el embajador Heller llevó a la mesa un tema que, por sus implicaciones en materia de derechos humanos, resultaba de suma importancia, pero que había sido poco discutido en el Consejo: el caso de Sri Lanka. El conflicto militar entre el gobierno y la organización separatista de los Tigres de la Liberación del Eelam Tamil (LTTE) había provocado un baño de sangre.

Durante su presidencia, Heller propuso discutir el tema bajo el rubro “otros asuntos”. Aunque el tema no se incluyó en la agenda, debido a la oposición de China, pues consideraba que una acción del Consejo de Seguridad implicaría intervenir en los asuntos internos de un país, y de Rusia, otros países apoyaban a México: Costa Rica, Francia y Reino Unido.<sup>89</sup>

Para atender este problema, se celebraron reuniones informales, bajo el liderazgo de México. El 27 febrero, el Sr. John Holmes, Secretario Adjunto para Asuntos Humanitarios de la ONU, fue invitado a presentar su informe sobre la situación en Sri Lanka, tras haber

---

<sup>89</sup> Véase Claude Heller, “Una contribución a un mundo mejor: las presidencias de México en el Consejo de Seguridad de la ONU”, p. 39.

realizado un viaje a ese país días antes. El 26 de marzo tuvo lugar un “diálogo interactivo”, en el que participaron los miembros del Consejo de Seguridad y el Representante Permanente de Sri Lanka. La reunión fue informal y fuera de las salas del Consejo de Seguridad. Bajo la presidencia de México, se llevaron a cabo dos diálogos interactivos adicionales, el 24 y 30 de abril, respectivamente. En estos diálogos participó Vijay Nambiar, Jefe de Gabinete del Secretario General.

Aunque no se adoptó una resolución al respecto, la visibilidad que México le dio al tema fue de gran relevancia. Como narra el embajador Heller, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, contactó al Presidente de Sri Lanka, Rajinda Rajapaska, a fin de ejercer presión para prevenir acciones militares que afectaran a la población y brindar asistencia humanitaria a los miles de desplazados a causa del conflicto.<sup>90</sup> Asimismo, Heller, después de negociar dentro del Consejo, pudo hacer comentarios a la prensa, en los que destacó la preocupación de la ONU por la situación humanitaria y la exigencia para que la LTTE renunciara a las armas y al terrorismo.

Durante su segunda presidencia, en junio de 2010, la delegación mexicana contribuyó a resolver un conflicto que, de nuevo, involucró a las dos Coreas. El 26 de marzo de 2010, se hundió la nave *Cheonan*, de Corea del Sur, tomando la vida de 46 personas. El 4 de junio, el embajador de la República de Corea presentó una carta al Consejo de Seguridad (S/2010/281), en la que solicitaba que se reconociera la provocación militar de Corea del Norte. Nuevamente, se decidió organizar un diálogo interactivo para conocer todos los pormenores del incidente. El ambiente era complicado, pues Corea del Sur buscaba la adopción de una resolución que estableciera más sanciones en contra del régimen de Pyongyang, lo cual era inaceptable para China. Por ello, Heller decidió

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 40.

establecer consultas individuales con los miembros del Consejo, a fin de destrabar las negociaciones.

El 14 de junio, se convocó a un diálogo interactivo con la delegación de Corea del Sur, a fin de dar seguimiento a los resultados de las investigaciones en curso. El Representante Permanente de Corea del Sur también solicitó un diálogo bajo el mismo formato. Estas consultas permitieron escuchar a ambas partes, alejados del ambiente rígido de la sala del Consejo de Seguridad. Hacia finales de junio, aún no se había acordado ningún texto sobre la situación, por lo que la delegación mexicana únicamente elaboró un informe sobre las gestiones realizadas.

Sin embargo, días después (9 de julio), el Consejo adoptó la declaración presidencial S/PRST/2010/13, que expresaba su profunda preocupación por las conclusiones del Grupo Mixto Civil y Militar de Investigación dirigido por la República de Corea (en el que participaron Australia, Canadá, EEUU, Suecia y Reino Unido), el cual determinó que la República Popular Democrática de Corea era responsable del hundimiento del *Cheonan*. Tras la adopción del documento, las dos Coreas, y demás países involucrados (China, EEUU y Japón), reconocieron la labor realizada por México a lo largo de su presidencia.

Otra aportación notable de México fue su labor al frente del Grupo de Trabajo de Niños y Conflictos Armados (2009-2010). Cabe destacar que fue la primera vez que un miembro no permanente ocupó dicho cargo. Durante su primera presidencia del Consejo de Seguridad (abril 2009), México convocó a un debate abierto, presidido por la canciller Espinosa, cuyo objetivo fue promover y ampliar los mecanismos internacionales de prevención y abuso de menores en situaciones de conflicto armado. En el debate abierto también participaron organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema. Al final, el Consejo de Seguridad adoptó una declaración presidencial (PRST/2009/09), la cual:

Reitera su condena, igualmente enérgica, de la continuación del reclutamiento y la utilización de niños en los conflictos armados, en contravención del derecho internacional aplicable, de los asesinatos y mutilaciones de niños, las violaciones y otros tipos de violencia sexual, los raptos, la denegación de acceso humanitario a los niños y los ataques a escuelas y hospitales por las partes en los conflictos armados. El Consejo condena todas las demás violaciones del derecho internacional, el derecho internacional humanitario, las normas relativas a los derechos humanos y el derecho de los refugiados que se cometen contra los niños en las situaciones de conflicto armado.

La declaración fue importante, pues “hasta ese momento la atención del grupo de trabajo sólo se había centrado en los casos relativos al reclutamiento de menores en situaciones de conflicto armado”.<sup>91</sup> Ello, en parte, a que no había acuerdo entre los miembros del grupo, particularmente de los cinco miembros permanentes del Consejo. México logró romper con estas divergencias mediante el trabajo constante con cada miembro del grupo (15 en total) y la creación de alianzas, particularmente con Costa Rica y Australia. Además logró sembrar la semilla para la negociación y futura adopción de la resolución S/RES/1882(2009), la cual ha sido reconocida como un hito y un notable avance normativo en esa cuestión.<sup>92</sup>

La resolución fue adoptada por unanimidad el 4 de agosto de 2009, y contó con el copatrocinio de 50 países. Su importancia radicó en que exhortó a los Estados Miembros interesados a adoptar medidas decisivas e inmediatas contra quienes cometan violaciones y abusos repetidos contra los niños en situaciones de conflicto armado, y a someter a la acción de la justicia a los responsables de tales violaciones, prohibidas en virtud del derecho internacional aplicable. Asimismo, amplió los criterios que pueden ser incluidos en los informes del Secretario General:

Solicita al Secretario General que en los anexos de sus informes sobre los niños y los conflictos armados incluya también a las partes en un conflicto armado que, en contravención del derecho internacional aplicable, practiquen habitualmente actos para

---

<sup>91</sup> Víctor Sánchez Colín y Ifigenia Argueta Sánchez, “Contribuciones de México a la protección de la infancia afectada por el conflicto armado”, en Roberto Dondisch, *op. cit.*, pp. 132-133.

<sup>92</sup> Claude Heller, “Una contribución a un mundo mejor: las presidencias de México en el Consejo de Seguridad de la ONU”, p. 43.

causar la muerte y la mutilación de niños, así como actos de violación y otros actos de violencia sexual contra los niños en situaciones de conflicto armado, teniendo en cuenta todas las demás violaciones y abusos contra los niños.

En su segunda presidencia del Consejo, México convocó a un segundo debate abierto sobre niños en conflictos armados, también presidido por Espinosa. El objetivo fue revisar las recomendaciones del Secretario General y los avances en la implementación de la resolución S/RES/1882(2009). Por las razones anteriores, la presidencia mexicana de este Grupo de Trabajo fue uno de los éxitos más notables durante su gestión.

La cuarta, y hasta la fecha última, participación de México en el Consejo de Seguridad dejó lecciones importantes. En primer lugar, que su presencia en el Consejo no debe ser producto de la circunstancia, sino de una estrategia de política exterior. La dinámica actual del Consejo de Seguridad exige que los países presenten con antelación sus candidaturas, debido a la alta demanda. En segundo lugar, mostró que a pesar de los límites que tienen los miembros no permanentes frente a los cinco permanentes, su margen de maniobra es sin duda importante. En gran medida, la activa participación de un país depende de la pericia de sus diplomáticos.

México fue miembro del Consejo de Seguridad en 2009-2010 debido a un entorno favorable y al interés de quienes sometieron su candidatura. Después de todo, en palabras del embajador Heller, “el Consejo de Seguridad representa, casi por definición propia, la crema de la crema de la diplomacia internacional”.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Art. cit., p. 29.

## **A MANERA DE EPÍLOGO**

La presente investigación partió de dos preguntas: ¿por qué México, promotor del multilateralismo, sólo ha participado cuatro veces en el Consejo de Seguridad, máximo órgano de decisión política? Y, ¿qué razones llevaron a los encargados de la política exterior a someter la candidatura de México como miembro no permanente del Consejo en esas ocasiones? Para resolver dichas interrogantes, la investigación partió de una idea: servir al multilateralismo es servirse de él. Por consiguiente, un país que actúa de forma activa, propositiva y constructiva en un foro internacional obtiene beneficios.

A lo largo de tres capítulos, se analizaron dos factores: 1) entorno internacional; 2) interés —o falta de éste— de los encargados de la política exterior en formar parte del Consejo de Seguridad. El entorno permitió crear, aunque en otras ocasiones limitó, oportunidades, que fueron interpretadas por los tomadores de decisiones mexicanos. El interés surgió, en gran medida, cuando los encargados de la política exterior de México percibieron que era posible influir en dicho órgano internacional. Ello se explica porque, para México, participar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es una forma de equilibrar sus relaciones con el resto de los países, sobre todo con Estados Unidos.

Ser miembro del Consejo implica un enorme esfuerzo y requiere de gran pericia diplomática, pues es una institución sumamente politizada, con atribuciones ejecutivas no equiparables con ningún organismo multilateral. Por esa razón, ser un mero espectador no ha estado en el interés del gobierno mexicano.

En el capítulo “México, miembro fundador de las Naciones Unidas: del optimismo al desencanto (1945-1946)” señalé que el fin de la Segunda Guerra Mundial fue la apoteosis

del multilateralismo, cuyo ejemplo más claro fue la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Al haber participado en la contienda bélica del lado de los vencedores, el gobierno mexicano —representado por el embajador Luis Padilla Nervo, el canciller Ezequiel Padilla (1940-1945) y el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) — no dudó de su importancia y posibilidad de incidir en la configuración del nuevo orden internacional. Por ello, tuvo una participación activa durante el proceso de la creación de la ONU, y fue uno de los primeros 6 miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.

Sin embargo, después de su primera experiencia en el CSNU, el país mantuvo una actitud reservada hacia éste durante varias décadas. El optimismo que caracterizó su breve paso por el Consejo se convirtió en desencanto, al ser una institución dominada por la lógica de Guerra Fría, en la que “no se discutía ni se ejecutaban decisiones resueltas”.<sup>1</sup> Por esta razón, el gobierno mexicano optó por concentrar sus esfuerzos en otros foros menos “paralizados”.

En el capítulo “México, miembro del Consejo de Seguridad por segunda ocasión: el legado echeverrista (1980-1981)” argumenté que, a finales de los años setenta, México fue percibido como una potencia media. Aunque el activismo en política exterior no es atribuible a un presidente ni a un periodo, la actividad internacional mexicana fue muy visible durante el sexenio de Luis Echeverría. En consecuencia, discutí que la segunda participación de México en el Consejo de Seguridad (1980-1981) fue producto, en gran medida, de la política exterior trazada por el antecesor del presidente José López Portillo.

El elemento que propició la entrada del país al Consejo en ese momento fue una coyuntura: después de 154 rondas de votación, ninguno de los dos aspirantes del GRULAC —Colombia y Venezuela— lograron obtener los votos suficientes para formar parte del

---

<sup>1</sup> S/PV.50. Sesión del Consejo de Seguridad del 10 de julio de 1946.

órgano. México entró tras postularse como el candidato de compromiso, a petición de ambos contrincantes. Sin embargo, aludir únicamente al factor coyuntural resulta equívoco, pues el entorno crea oportunidades —y obstáculos en algunas ocasiones— pero los dirigentes toman las decisiones. La crisis derivada del bloqueo electoral precipitó, mas no provocó, la entrada del gobierno mexicano pues López Portillo ya había propuesto la candidatura del país para el bienio 1981-1982. Por ello, es posible argumentar que había interés político, el cual se conjugó con un momento favorable para entrar al Consejo.

A pesar de la lectura positiva que en México se hizo sobre su participación, no volvió a formar parte de éste hasta el año 2000, con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia de la República. En el capítulo “México y el Consejo de Seguridad en el siglo XXI: ¿definiendo nuevas reglas? (2002-2003 y 2009-2010)” expliqué por qué no hubo interés en regresar al Consejo durante los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), así como las razones que llevaron a Fox a optar por una política distinta.

Señalé que el fin de la Guerra Fría permitió la apertura del Consejo de Seguridad, pues terminó el enfrentamiento bipolar y, en consecuencia, con la parálisis que lo caracterizó por más de tres décadas. Esto trajo un nuevo entendimiento del mundo, marcado por la percepción de que se estaba en presencia de un nuevo orden internacional. Asimismo, el cambio interno que el histórico triunfo del Partido Acción Nacional se tradujo en un interés por mostrar al nuevo México ante el mundo, y modificar la actitud de México hacia el Consejo se antojaba útil.

Por ello, Vicente Fox sometió la candidatura de México al Consejo de Seguridad para el bienio 2002-2003. Además, a fin de seguir una política de largo plazo, y tomando en cuenta la nueva dinámica del Consejo en la que se presentan las candidaturas con años de

anticipación, decidió inscribir la candidatura de México para un cuarto periodo (2009-2010). Su sucesor, Felipe Calderón, decidió ratificar la decisión de Fox. Ello se explica por el saldo positivo, aunque controvertido, de la participación anterior de México, así como la evaluación de los costos de retirarla y los riesgos de mantenerla.

Si bien es cierto que la literatura sobre la participación de México en el Consejo de Seguridad es amplia, el objetivo de esta investigación fue cuestionar algunos supuestos y hacer una nueva lectura sobre las razones que llevaron al gobierno mexicano a participar en el Consejo de Seguridad en momentos específicos, tomando elementos de hipótesis ya establecidas. En ella, busqué demostrar que los dogmas que dominaron por tantos años —participar en el Consejo de Seguridad supone buscar enfrentamientos innecesarios con las grandes potencias, por ejemplo— no eran una interpretación adecuada sobre el complejo fenómeno. También traté de explicar que México sí tuvo una política multilateral activa durante los gobiernos del PRI, por lo que la llegada del PAN al Ejecutivo no fue el factor determinante. Tampoco lo fue la transición democrática, pues el gobierno mexicano sí optó por formar parte del Consejo en dos ocasiones anteriores a ese suceso.

Aunque modestas, espero que las conclusiones de este trabajo permitan ir más allá de las ideas preconcebidas y los juicios de valor que muchas veces se tienen sobre el Consejo de Seguridad y la participación de nuestro país en éste. Actualmente, México está en lista de espera, y su futura actuación en este órgano está fechada para la década siguiente. Es incierto si los futuros gobiernos seguirán con una política similar, o si el Consejo seguirá siendo el órgano de decisión político más importante del sistema multilateral en los años venideros. Sin embargo, además del interesante ejercicio académico que ello representa, entender las razones que han llevado a México a ocupar un asiento en el Consejo nos permite imaginar, en cierta medida, hacia dónde se dirige su política exterior.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

Bosco, David, *Five to Rule Them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World*, Nueva York, Oxford University Press, 2009.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 19° ed., 2006.

Castañeda, Jorge, *Mexico and the United Nations*, Nueva York, Manhattan Publishing Company, 1958.

\_\_\_\_\_, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1956.

Castañeda Gutman, Jorge, *Amarres Perros. Una autobiografía*, México, Alfaguara, 2014.

Centro Republicano Español en México, *México y la República Española. Antología de documentos, 1931-1977*, México, Centro Republicano Español en México, 1978.

Covarrubias, Ana y Laura Muñoz, *Manuel Tello: por sobre todas las cosas. Historia oral de la diplomacia mexicana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Instituto Matías Romero, 2007.

Devin, Guillaume, *Un seul monde: l'évolution de la coopération internationale*, París, CNRS Éditions, 2013.

Domínguez, Jorge y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Between Partnership and Conflict: The United States and Mexico*, Nueva York, Routledge, 2° edición, 2009.

Dondisch, Roberto (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU: la historia tras bambalinas*, México, Debate, 2012.

García Robles, Alfonso, *La Conferencia de San Francisco y su obra*, México, 1946.

\_\_\_\_\_, *México en las Naciones Unidas*, México, UNAM, tomos I y II, 1970.

- Garza, Humberto *et al.*, *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, El Colegio de México-CIDE, 2014.
- Goertz, Gary, *Contexts of International Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994.
- Hadwen, John y Johan Kaufmann, *How United Nations Decisions are Made*, Nueva York, Oceana Publications, 1962.
- Instituto Matías Romero, *Voz de México en el Consejo de Seguridad de la ONU 1946-2008*, tomos I y II, México, Instituto Matías Romero, 2009.
- Kegley, Charles W., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, California, Wadsworth Group, 1995.
- Keohane, Robert, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Lajous, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 2012.
- López Portillo, José, *Mis Tiempos. Biografía y testimonio político*, v. II, México, Fernández Editores, 1988.
- Malone, David (ed.), *The UN Security Council: From the Cold war to the 21st Century*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- Niblo, Stephen, *War, Diplomacy and Development: the United States and Mexico, 1938-1954*, Wilmington, Scholarly Resources, 1995.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2011.
- \_\_\_\_\_, *El surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.
- Osmańczyk, Edmund Jan, *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements: T to Z*, Nueva York, Taylor & Francis, 2003.

- Padilla Nervo, Luis *et al.*, *Testimonios: 40 años de presencia en Naciones Unidas*, México, SRE, 1985.
- Patil, Anjali, *The UN veto in World Affairs, 1946-1990. A Complete Record and Case Histories of the Security Council's veto*, Sarasota, Unifo, 1992.
- Pellicer, Olga (coord.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE-FCE, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Voz de México en la Asamblea General*, tomo I, México, SRE, 2009.
- Petiteville, Franck, *Le multilatéralisme*, París, Montchrestien, 2009.
- Reynaldo Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001.
- Roderic Ai Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2012.
- Ruggie, John Gerard (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.
- Sotomayor, Arturo y Gustavo Vega (coords.), *El mundo desde México: ensayos de política internacional*, México, Colmex-ITAM-CIDE, 2008.
- Stiller, Jesse H. y George S. Messersmith, *Diplomat of Democracy*, Chapel Hill y Londres, University of North Carolina Press, 1987.
- Torres, Blanca, *Historia de la revolución mexicana: México en la segunda guerra mundial*, México, El Colegio de México, tomo XIX, 1979.
- Torres, Blanca (coord.), *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, tomo VIII: Carlos Rico, “Hacia la globalización”, México, El Colegio de México, 2010.
- Velázquez Flores, Rafael, *La política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial*, México, Universidad del Mar/Plaza y Valdés, 2007.

## Capítulos de libros:

- Battistella, Dario, "La cooperación", en *Théories des relations internationales*, París, Sciences Po, 4º ed., 2012, pp. 447-481.
- Boulden, Jane, "Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: expectativas, funciones y práctica", [Inédito].
- Castañeda, Jorge, "México y el nuevo orden internacional: actualidad y perspectivas", en *Un homenaje a Don César Sepúlveda*, UNAM, 1995, pp. 89-102.
- Chabat, Jorge, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Rosario Green y Peter H. Smith (comps.), *La política exterior y la agenda México-Estados-Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 87-123.
- Domínguez, Jorge y Rafael Fernández de Castro, "The Domestic Context for Foreign Policy Decision-Making", en *The United States and Mexico*, Nueva York, Routledge, 2001, pp. 75-104.
- González, Guadalupe, "Incertidumbres de una potencia media regional; las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983, pp. 15-82.
- Gourevitch, Peter, "Domestic Politics and International Relations", en Walter Carsnaes *et al.*, (ed.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage Publications, 2002 pp. 309-327.
- Heller, Claude, "Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 433-466.
- \_\_\_\_\_, "México en el Consejo de Seguridad" [Inédito].
- \_\_\_\_\_, "México y el Consejo de Seguridad", en *México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, pp. 245-261.

- Loeza, Soledad, "La fundación de un nuevo régimen en una coyuntura internacional extraordinaria, 1944-1946", [Inédito].
- Marín Bosch, Miguel, "Presencia de México en las Naciones Unidas: Cuarenta años de cooperación", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, México, SRE, 1986, pp. 127-151.
- Montaño, Jorge, "El Senado de la república en la formulación de la política exterior", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del Imperio*, México, Ariel, 2003, pp. 241-251.
- Pellicer, Olga, "¿Por qué la ONU?", en Arturo Sotomayor y Gustavo Vega (coord.), *El mundo desde México: ensayos de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 209-218.
- \_\_\_\_\_, "El Consejo de Seguridad cuestionado", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México. Relaciones Internacionales*, tomo XII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 629-650.
- \_\_\_\_\_, "Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *La Frontera del Imperio*, México, Editorial Planeta Mexicana, 2003, pp. 91-104.
- Rozental, Andrés, "La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales", en Luis Rubio y Susan Kaufman (eds.), *México: democracia ineficaz*, CIDAC- Porrúa, 2006, pp. 129-168.
- Salas de la Peña, Roberto, "Seguridad y multilateralismo mexicano ante la tercera participación de México en el Consejo de Seguridad", en Froylán Enciso y Carla Medina (coord.), *Memorias del Coloquio Interuniversitario. Las relaciones internacionales en su laberinto*, México, El Colegio de México, 7-8 marzo 2002, pp. 268-280.
- Sánchez, Andrea, "Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa", en *Cancilleres de México*, tomo II, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009, pp. 505-539.

Sola Ayape, Carlos, “El régimen presidencialista mexicano ante el primer franquismo (1939-1955)”, en Andrés Sánchez y Mateos Abdón (eds.), *Ruptura y transición: España y México*, Madrid, Eneida, 1939.

### **Artículos en revistas especializadas:**

Caporaso, James A., “International Relations Theory and Multilateralism”, *International Organization*, 46(1992), pp. 599-632.

Castañeda, Jorge, “En busca de una posición ante Estados Unidos”, *Foro Internacional*, 19(1978), pp. 292-302.

Chacón, Susana, “La política exterior de México: un año después del cambio de gobierno”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2001, núm. 65, pp. 99-115.

Chen, Jorge, “El valor del multilateralismo”, *Foro Internacional*, 32(1987), pp. 423-425.

Covarrubias Velasco, Ana, “La política exterior de Calderón. Objetivos y acciones”, *Foro Internacional*, 52(2013).

\_\_\_\_\_, “La política exterior ‘activa’... una vez más”, *Foro Internacional*, 48(2008), pp. 13-34.

Covián González, Miguel A., “México en el surgimiento y la creación de la Organización de Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 45(1994), pp. 47-67.

Derbez Bautista, Luis Ernesto, “México ante un escenario mundial en transformación”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2003, núm 70, pp. 41-50.

Fernández, Oriol Costa, “El multilateralismo en crisis”, *CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 101, 2013, pp. 7-25.

Fox, Vicente, “La política exterior de México en el Siglo XXI”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2002, núm 66, pp. 11-22.

- Furtak, Robert K., "Cuba: un cuarto de siglo de política exterior revolucionaria", *Foro Internacional*, 25(1985), p. 343-361.
- González, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, 41(2004), pp. 619-671.
- Hudson, Valerie y Christopher Vore, "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow", *Mershon International Studies Review*, 39(1995), pp. 209-238.
- Jervis, Robert, "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, 30(1978), pp. 167-214.
- \_\_\_\_\_, "From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation", *World Politics*, 38(1985), pp. 58-79.
- Keohane, Robert, "Multilateralism: An Agenda for Research", *International Journal*, 45(1994), pp. 731-764.
- Loaeza, Soledad, "La política de acomodo en México a la superpotencia: dos episodios de cambio de régimen, 1944-1948 y 1989-1994", *Foro Internacional*, 50(2010), pp. 627-660.
- Lozoya, Jorge, "México y la diplomacia multilateral", *Foro Internacional* 24(1984), pp. 427-42.
- Macouzet, Ricardo, "La diplomacia multilateral de Miguel de la Madrid: Contadora, Grupo de los Ocho y Grupo de Los Seis", *Foro Internacional*, 30(1990), pp. 448-467.
- Mansfield, Edward y Jon Pevehouse, "Democratization and International Organizations", *International Organization*, 60(2006), pp. 137-167.
- Muñoz Ledo, Porfirio Thierry, "El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2002, núm. 66, pp. 77-99.
- Ojeda, Mario, "El lugar de México en el mundo contemporáneo", *Foro Internacional*, 24(1984), pp.415-426.
- Olloqui, José Juan, "El fin de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas y la política exterior de México", *Foro Internacional*, 35(1995), pp. 610-620.

- Parsons, Talcott, "On the Concept of Influence", *The Public Opinion Quarterly*, 27(1963), pp. 37- 62.
- Pellicer, Olga, "México como potencia media en la política multilateral, 2006-2012", *Foro Internacional*, 53(2013), pp. 873-896.
- Prado, Elizabeth y Carlos Moreno, "La participación del poder legislativo en la política exterior mexicana en un escenario de apertura democrática", *Latin American Journal of International Affairs*, 3(2011), pp. 82-99.
- Ruiz, Andrés, "Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox", *Foro Internacional*, 51(2011), pp. 304-335.
- Salas, Federico, "La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo: la búsqueda de la paz, el desarme y el desarrollo", *Foro Internacional*, 30(1990), pp. 468-480.
- Schiavon, A. Jorge, "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 72 (2004), pp. 195-222.
- \_\_\_\_\_, "La relación México-Estados Unidos en el Consejo de Seguridad: conviviendo con la potencia hegemónica", *Istor*, núm. 13, 2003, pp. 130-136.
- Sepúlveda, Bernardo y Rosario Green, "La ONU: dilema a los 25 años", *Foro Internacional*, 11(1970), pp. 117-138.
- \_\_\_\_\_, "México, el Consejo de Seguridad y el futuro de la ONU", *Foro Internacional*, 35(1995), pp. 461- 475.
- Sotomayor, Arturo, "México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional", *Foro Internacional*, 58(2008), pp. 238-267.
- Sprout, Harold y Margaret Sprout, "Environmental Factors in the Study of International Politics", *The Journal of Conflict Resolution*, 1(1957), pp. 309-338.
- Velázquez Flores, Rafael, *La política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial*, México, Universidad del Mar/Plaza y Valdés, 2007.

Wallensteen, Peter, "Representing the World: A Security Council for the 21st Century", *Security Dialogue*, 25(1994), pp. 63-75.

### **Documento de trabajo:**

González, Guadalupe, *Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia*, documento de trabajo no. 131, CIDE, 2005.

\_\_\_\_\_, *Democratización y política exterior: ¿fin del predominio presidencial?*, documento de trabajo no. 161, CIDE, 2007.

Marjorie Ann Browne y Luisa Blanchfield, *United Nations Regular Budget Contributions: Members Compared, 1990-2010*, Congressional Research Center, enero de 2013.

### **Tesis:**

Albaret, Mélanie, *Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945 : Les dynamiques circulaires de l'engagement multilatéral*, tesis doctoral en Relaciones Internacionales, París, Institute d'Etudes Politiques de Paris, 2010.

Nava, Nadia *México y la cooperación multilateral en la transición del sistema internacional*, tesis de maestría, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010.

Herrera, Fabián, *México en la Sociedad de Naciones: Modernización y consolidación de una política exterior 1931-1940*, tesis de doctorado, México, El Colegio de México, 2010.

### **Documentos oficiales:**

Foreign Relations of the United States (FRUS), *The United Nations Conference on International Organization, San Francisco, California, April 25-June 26 1945*, vol. I, 1945.

Luis Echeverría, *Cuarto informe de gobierno*, México, 1 de septiembre de 1974.

*Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: septiembre de 1944-agosto de 1945*, tomo I.

*Memoria de la participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad 2002-2003*, CD, México, Dirección General para el Sistema de las Naciones Unidas-SRE, 2006.

Muñoz Ledo, Porfirio, Secretaría de Relaciones Exteriores: Unidad de Comunicaciones al Exterior, número S-042, Nueva York, 1 de abril de 1980.

Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, 1945.

*Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, durante al periodo del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2001*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tlatelolco D.F. a 3 de diciembre de 2001.

*Participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas en el bienio 2009-2010*, libro blanco, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conclusiones generales formuladas por la Secretaría de Relaciones de Mexico al comparar el proyecto de Dumbarton Oaks y el Proyecto Mexicano de Unión Permanente de Naciones*, 31 de octubre de 1944.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Observaciones mínimas de México sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks*, 27 de febrero de 1945.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Proyecto para la constitución de una Unión Permanente de Naciones, sometido por la Secretaría de Relaciones Exteriores de Mexico al gobierno de los Estados Unidos de América*, 5 de Septiembre de 1944.

### **Artículos en revista de divulgación:**

“El ingreso de México al Consejo de Seguridad”, *Este País*, noviembre de 2002.

Becerra Gelóver , Alejandro, “México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2002-2003)”, *El Cotidiano*, 19(2004), pp. 110-116.

Castañeda, Jorge, “Los ejes de la política exterior de México”, *Revista Nexos*, diciembre de 2001.

\_\_\_\_\_, “Política exterior y democracia”, *Revista Nexos*, febrero de 2003.

Gómez Robledo Verduzco, Juan Manuel, “México y el Consejo de seguridad de la ONU en el Siglo XXI”, *Foreign Affairs en español*, enero- marzo 2008.

Green, Rosario, “México en la ONU: Hacia un desempeño activo”, *Nexos*, núm. 364, abril 2008.

### **Entrevistas:**

María Paulina Rivera Chávez, entrevista al Dr. Jorge Castañeda Gutman, 29 de octubre de 2014.

\_\_\_\_\_, entrevista al embajador Luis Alfonso de Alba, 24 de octubre de 2014.

\_\_\_\_\_, entrevista al embajador Enrique Berruga Filloy, 24 de noviembre de 2014.

\_\_\_\_\_, entrevista al embajador Claude Heller, 27 de octubre de 2014.

\_\_\_\_\_, entrevista a diplomática y académica mexicana, 7 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_, entrevista a la embajadora Patricia Espinosa, 12 de agosto de 2015.

United Nations University, “Ambassador Claude Heller Rouassant Discusses UN Security Council”, 22 de noviembre de 2013. La entrevista está disponible en <http://unu.edu/news/news/ambassador-claude-heller-rouassant-discusses-un-security-council.html>.

### **Reseñas:**

Riguzzi, Paolo, “Rafael Velázquez Flores, *La política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial* y José Luis Ortiz Garza, *Ideas en tormenta. La opinión pública en México en la Segunda Guerra Mundial*”, reseña, de *Historia Moderna y Contemporánea de México*, enero-junio 2008, núm. 35, p. 221-226.

**Periódicos:**

“De nuevo la Asamblea General de la ONU no puede decidir sobre el candidato latinoamericano al Consejo de Seguridad”, La Habana, *Granma*, 18 de diciembre de 1979.

“México es el nuevo miembro del Consejo de Seguridad de la ONU”, *La Prensa*, Buenos Aires, 8 de enero de 1980.

“México ingresó al Consejo de Seguridad”, *El Comercio*, Quito, 8 de enero de 1980.

Boeglin, Nicolas, “Elecciones del consejo de seguridad de la ONU”, *Amauta*, 24 de octubre de 2014.

García Muñoz, Ángel Antonio, “Cuba gestionó ingreso de México al Consejo de Seguridad en ONU”, *El Tiempo*, La Habana, 8 de enero de 1980.

Ponce, Jorge Luis, “Retiró Cuba su aspiración a un puesto en el Consejo de Seguridad en favor de México, que fue elegido”, *Granma*, La Habana, 7 de enero de 1980.

## **ANEXOS**

24 DE OCTUBRE DE 2014

**¿Desde cuándo considera Usted que México ha tenido una política multilateral activa? ¿Cuál fue, a su consideración, el punto de inflexión/el momento clave con el que inició esta etapa en la política exterior de México?**

Yo creo que el punto de inflexión fue el ingreso de México al Consejo de Seguridad en 1979. Fue un asunto coyuntural. No fue una decisión meditada por parte de la Cancillería en su conjunto; fue más bien un cálculo del embajador Muñoz Ledo. Había opiniones discordantes en la Cancillería sobre si debíamos o no ser miembros del Consejo. El Subsecretario Manuel Tello se oponía.

Sin embargo, Castañeda también quería participar. De hecho, invitó a Tello a ver al presidente López Portillo para exponer las razones de por qué no participar. Sabía que no lo iba a convencer. Y así fue.

Hubo intentos de regresar al Consejo desde principios de los setenta, sobre todo con Echeverría. Pero eran iniciativas aisladas. A partir de 1979, tuvimos que encontrar definiciones en varios temas, como Medio Oriente. Por eso fue un punto de inflexión.

**¿Considera usted que siempre hubo partidarios de que México participara en el Consejo de Seguridad al interior de la Cancillería? O, más bien, ¿había un consenso sobre los beneficios de no formar parte del Consejo?**

Había una división desde siempre en la Cancillería. El prestigio del embajador Tello fue fundamental. La gente no quería entrar en controversia con él. Aunque diplomáticos experimentados no compartían la opinión de Tello, no quisieron enfrentarlo.

No obstante, sí hubo un debate interno sobre participar en 1981-1982. Pocos años después del gobierno de Echeverría, se dio una coyuntura. Si no se hubiera dado la situación entre Cuba y Colombia, el debate al interior se habría complicado. Ante la situación, Porfirio Muñoz Ledo empujó mucho para participar. Y Castañeda también estuvo de acuerdo. Entramos al Consejo, a pesar de que la Cancillería estaba dividida.

Desde luego, aunque Muñoz Ledo y Castañeda aceptaron entrar, el Subsecretario Tello estaba en desacuerdo. También hubo diplomáticos que fueron muy críticos de esa decisión. Sin embargo, en mi opinión, fue una gran participación, la cual fue bien vista por los estadounidenses.

**¿Sabe usted cuál era la opinión del gobierno estadounidense sobre la participación de México en el Consejo de Seguridad en 1980?**

La relación con EEUU en ese momento en la ONU era compleja. Teníamos puntos de desacuerdo, pero muy profesionales. La embajadora estadounidense tenía una gran relación con Muñoz Ledo. México no buscó enfrentamientos con EEUU, al contrario. Bajo la presidencia de México, fue la única vez que EEUU votó a favor de la condena de Israel. Había cercanía en la relación. Por ello, creo que vio con buenos ojos su participación en el Consejo.

**¿Era un hecho la candidatura de México para el bienio 1981-1982?**

Sí, pero nada garantiza que al final no la hubiesen retirado. Había una división importante al interior de la Cancillería. Por eso la coyuntura fue tan importante.

### **¿Usted considera que México tiene influencia en este órgano?**

Muchísima influencia. Los países no permanentes tienen poco margen. No pueden vetar y tienen poca experiencia y conocimiento. Participan en condiciones desventajosas. Sin embargo, si tienes un buen embajador y un buen equipo, sí hay márgenes para participar.

Durante la participación de México en el bienio 1980-1981, Muñoz Ledo logró organizar al grupo de no alineados en el Consejo. Ello permitió que varios miembros no permanentes se coordinaran y tuvieran un peso importante.

Años después, Adolfo Aguilar Zinser también logró coordinar con Chile un grupo de los “indecisos” (seis países), lo que le dio un enorme margen de maniobra. La capacidad de organizar grupos al interior del Consejo es fundamental para los procesos de negociación en la sala. México lo ha usado.

México ha tenido más influencia en la negociación que en la proposición. México no tiene el liderazgo en la mayoría de los temas, aunque sí ha propuesto varias resoluciones: protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo; mujeres y niños en conflictos armados; comportamiento de tropas en mantenimiento de la paz; coordinación del Consejo con organismos regionales. Sin embargo, siempre ha sido un buen mediador y negociador. Por ello es un país tan apreciado en el Consejo.

### **¿Se tiene mayor influencia cuando se preside el Consejo de Seguridad?**

Sí. La influencia es mucho mayor cuando uno lo preside. Hay entendidos. Se reconoce una capacidad de iniciativa del presidente. El embajador tiene opción de identificar temas centrales y organizar reuniones sobre ellos, promover declaraciones y resoluciones. Da una facultad adicional: emitir declaraciones presidenciales; requieren el consenso de los Miembros.

**¿Cuáles considera usted que fueron las razones que llevaron a México a participar en el Consejo después de la Guerra Fría?**

Principalmente, que el Consejo se transformó en un órgano prácticamente ejecutivo en el de la ONU.

Además, en la tercera y cuarta participación de México en el Consejo, se conocía y se entendía mejor el papel del Consejo en México y la Cancillería se interesó más y participó más. También los parlamentarios y el presidente. La Cancillería tenía más iniciativas propias. Había más viajes. Había más corresponsabilidad. Ya con Calderón había una mayoría notable que estaba a favor de participar. Tello ya no tenía tanto peso.

Una de las cosas que influyó mucho fue el convencimiento de que una política exterior de largo plazo no se puede construir por sexenios. No hay forma de que cada gobierno decidiera por sí solo si participa.

No creo que el cambio de partido haya influido. Venía siendo discutido en todos los partidos, no sólo el PAN. La participación de México con Fox estaba vinculada con el impulso del canciller Castañeda.

Respecto a la decisión de presentar la candidatura durante la campaña y transición entre presidentes, hubo varias reuniones entre varios partidos donde se discutió. La decisión del presidente Fox de regresar al Consejo, a través de Castañeda, fue la primera instrucción que recibí cuando Fox tomó protesta. Había sido un tema muy sonado en las campañas. Castañeda tenía claro que era prioridad el Gobierno. Era una decisión compartida por políticos de varios partidos. Hubo visitas de parlamentarios de todos los partidos que quisieron involucrarse en el proceso.

27 DE OCTUBRE DE 2014

**¿Desde cuándo considera Usted que México ha tenido una política multilateral activa? ¿Cuál considera que fue el punto de inflexión?**

Tradicionalmente, México ha tenido una vocación multilateral. Las Naciones Unidas siempre han sido el foro internacional por excelencia. México tenía una política exterior aislada, pero lo multilateral le sirvió como contrapeso; México privilegia los foros multilaterales. No ha habido transformación importante en Naciones Unidas donde México no haya dejado huella. Lo multilateral siempre ha estado asociado con una política exterior activa de México (derechos humanos, derecho del mar, desarme).

**¿Usted considera que el entorno era propicio para que México participara en el Consejo de Seguridad durante el bienio 1980-1981?**

México fue muy activo en la creación de la ONU. Sin embargo, de la experiencia de 1946 se desprendió una visión negativa sobre el Consejo de Seguridad. La Guerra Fría ocasionó que el Consejo cayera en un impasse. Se impuso la línea de que no tenía sentido participar en un foro desigual, dominado por el enfrentamiento bipolar.

Cuando México aspira a ser miembro del Consejo en 1981-1982, su política interna estaba dominada por tres elementos: 1) México como potencia media; 2) bonanza petrolera; 3) conflicto centroamericano.

México decide adelantar su participación en virtud del bloqueo en las votaciones en la Asamblea General en 1979. Colombia tenía intereses detrás para bloquear a Cuba, por lo que no se podía llegar a una solución. En ese momento, México era un país respetado.

Gozaba de credibilidad por su acción relativamente independiente, sobre todo en América Latina. En todas las crisis latinoamericanas, México tuvo independencia; eso le daba credenciales positivas.

El Canciller jugó un papel fundamental; con una visión muy clara de internacionalista, decide participar. Había un Canciller muy fuerte en Tlatelolco.

### **¿Cómo fue el proceso de toma de decisión para la elección de México en el Consejo de Seguridad durante el bienio 2009-2010?**

Al producirse la alternancia, se anuncia una política exterior para contribuir a la nueva arquitectura internacional. Venezuela y República Dominicana eran los candidatos para el bienio 2002-2003. El caso de Venezuela no fue problemático, pues decidió retirar su candidatura.

Yo como embajador en Francia viajé a África (10 países) para vender la candidatura mexicana. El mensaje que queríamos enviar era que México estaba presente en África. El México de la alternancia llegó con nuevas cartas; era el gobierno de la transición.

Se decidió presentar la candidatura para 2009-2010 durante el sexenio de Fox. En su campaña, Calderón retomó el tema del Consejo de Seguridad. Arturo Sarukhán era el encargado de la campaña. México ya había anunciado su visión de volver al Consejo. Se realizaron una serie de consultas individuales y hubo una reunión colectiva para presentar los pros y contras de participar en el Consejo para ese bienio. Era necesario tomar una decisión, pues para mediados de 2007 ya podían aparecer otros jugadores en el escenario. Al final, hicimos bien nuestra tarea y obtuvimos 185 votos.

Durante la reunión colectiva, Manuel Tello se opuso a la candidatura mexicana para el Consejo de Seguridad. Sin embargo, yo insistí mucho en la estrategia de política exterior de

Calderón: Más México en el mundo. Si éramos jugadores en el ámbito económico, teníamos que participar en la contraparte política. El presidente Calderón sopesó todas las opiniones. En general, la Cancillería favorecía nuestra participación en el Consejo.

Después de nuestra participación en el Consejo, yo propuse que volviéramos a participar para el bienio 2017-2018. Hay que tener en el radar el tema del Consejo de Seguridad.

**Usted, como representante de México ante Naciones Unidas, ¿considera que México tiene capacidad de influencia en este órgano? ¿En qué ámbito?**

En buscar soluciones constructivas. Tenemos un margen de maniobra importante y podemos incidir en los debates. El Grupo de Trabajo de Niños es un ejemplo; no se lo querían dar a cualquier país, pues es muy importante. Nos lo dieron a nosotros. También presidimos el Comité 1540 y el de Sanciones a Somalia y Eritrea. Ello es muestra de la confianza que se le tiene a México.

Las dos presidencias fueron el periodo más importante para México. Tuvimos que lidiar con el conflicto en Gaza, las sanciones contra Irán y la situación en Corea (causada por el hundimiento del barco).

México fue muy consistente en su política exterior y logró hacer alianzas al interior del Consejo.

**En su opinión, ¿cuál es la utilidad de participar en el Consejo de Seguridad? ¿Qué beneficios puede traer para México? ¿Qué beneficios puede tener para el Consejo que México forme parte de éste?**

Para México es importante, no por el prestigio, sino por un proyecto de política exterior. Sirve para incidir en el curso de los acontecimientos. Hay temas de derechos humanos, por

ejemplo, que interesan a México. Nuestro país también busca incidir en la reforma del Consejo de Seguridad. México puede contribuir en muchos de estos temas porque tiene poder de influencia. Lo que a los miembros permanentes (P5) del Consejo les interesa es que haya países que aporten y sean confiables; que no den sorpresas. Los P5 confían en México, y por eso le dieron la presidencia de varios comités y de la *Peacebuilding Commission*. Estar en el Consejo es una labor ardua y complicada. Es una labor de convencimiento muy importante. La tarea es efectiva si se logra una contribución y no solo se limita a condenar y emitir comunicados.

29 DE OCTUBRE DE 2014

**Usted es considerado el artífice del regreso de México al Consejo de Seguridad. ¿Qué lo motivó a seguir esta política?**

Fueron tres razones:

- 1) Siempre había yo pensado que México debía ser un miembro no permanente regular del Consejo. Tener una participación cada 6 u 8 años como los demás países latinoamericanos. Siempre lo pensé, no por la coyuntura. Mi padre siempre estuvo de acuerdo con eso. Él nos llevó al Consejo en 1980 y se manifestó claramente en contra de la postura de Salinas de volver a la vieja tesis priísta de que México no debía estar en el Consejo
- 2) Nunca me pareció, sobre todo después de la alternancia, no participar, pues los viejos supuestos eran absurdos. Un grupo muy pequeño, no la Cancillería en su conjunto, se oponían. Manuel Tello era necio y de mente estrecha.
- 3) Es un argumento insostenible, de idiotas. El argumento del enfrentamiento con EEUU es aplicable para todos los países de América Latina. Panamá, El Salvador tienen sus razones (dólar) El Caribe tiene mayor acercamiento que nosotros. No se puede generalizar el argumento. No habría miembros no permanentes. Para mí era inconcebible que México tuviera un verdadero papel protagónico en el mundo sin participar en el órgano de decisión político más importante del mundo. Nosotros siempre estuvimos solos en AL. Esa era la realidad. No las tonterías inventadas por académicos y priístas. Siempre estuvimos solos en América Latina.

García Robles y Castañeda (padre) siempre estuvieron a favor de la participación de México en el Consejo.

**¿Cómo fue el proceso de toma de decisión? ¿Qué actores tuvieron mayor influencia en el proceso?**

No hubo ninguna discusión, salvo una. Cuando le propongo a Fox esto, vemos que hay dos candidatos. Venezuela y Dominicana. Se resuelve con Venezuela, se llega a un acuerdo con Chávez. Dominicana no quería. Yo le dije que era por las buenas o por las malas. No era candidato de consenso y ganamos los votos fácilmente. No estábamos violando una regla no escrita del GRULAC. Una vez tomada la decisión, Fox y yo vinimos en noviembre de 2000 a NY. Así como Castañeda (padre) le dijo a Tello que hablara con López Portillo, yo hice lo mismo con Tello en el 2000. Le dije a Tello que se fuera en el carro con Fox sin mí para exponerle tus razones. Tienes tu media hora para convencerlo. Desde luego no lo logró.

**¿Por qué el presidente Fox optó por someter la candidatura de México al CSNU para el bienio 2009-2010?**

Porque consideró equivocadas las críticas que se le hicieron (por Iraq, por ejemplo), que fueron muy tontas. Porque si no se hacía, entrábamos hasta no sé cuándo. Es una decisión transexenal. O le hubiera pasado lo que al tonto de Calderón y a la tonta de Espinosa, pues por su culpa no iremos en el sexenio de Peña.

Meade y Peña decidieron patear la lata para adelante para el siguiente sexenio. Calderón tomó esa decisión con un acuerdo tácito con Peña.

Es volver a la época de las cavernas. Yo estoy en contra.

24 DE NOVIEMBRE DE 2014

**¿Usted considera que la decisión del gobierno del presidente Vicente Fox de participar en el Consejo de Seguridad responde a una estrategia de largo plazo?**

Lo primero que hay que decir es que es la primera vez que se entra voluntariamente al Consejo. Es una decisión de Estado. Porque en 1980, por la disputa entre Colombia y Cuba no se lograba elegir al candidato latinoamericano. Entonces con Fox es la primera vez que activamente se busca un asiento. Y las razones, pues tienen mucho que ver con la primera alternancia en el gobierno mexicano; llevábamos esos setenta años de un mismo partido. Y pues esta es una oportunidad de oro para que se hagan cambios afuera y adentro.

Y yo creo que las cosas más visibles fueron tres quizás: 1) el tema del activismo en EEUU para que las cosas se movieran allá, sobre todo el tema migratorio y la construcción de una comunidad de América del Norte; 2) la participación en el Consejo de Seguridad; y 3) el tema de Cuba, sobre todo la cuestión de los derechos humanos. Fueron los tres grandes planteamientos. Y es en ese contexto que se da. Si había una visión de largo plazo en el Consejo de Seguridad varía mucho en las rotaciones del propio Consejo, porque te toca después de cierto número de años. Te apuntas hoy y entras dentro de no sé cuántos años. A menos que le des caballazo a alguien como nos pasó con República Dominicana. Sí se marcó un precedente que permitió volvernos a inscribir para el periodo 2009-2010. A pesar de toda la polémica que generó y el desconocimiento que generó la participación de 2002-2003, por los años tan complejos que fueron, por lo de Iraq y todo esto.

**¿Cómo evaluaría la participación de México en el Consejo de Seguridad durante el bienio 2002-2003? ¿Considera que fue muy costosa en términos políticos para el gobierno mexicano?**

Yo creo que no se informó tanto como se debía de una serie de cosas que ocurrieron esos años en el Consejo. ¿Cuáles fueron los beneficios y costos para México? Esa evaluación está todavía pendiente. En términos de seguridad nacional por ejemplo fue muy importante para México la participación, por el ambiente de terrorismo que había en ese momento. Digamos que la última gran oleada de terrorismo internacional ocurrió en esos años: desde el 11 de septiembre hasta lo ocurrido en Madrid y Londres. Y el posicionamiento de México en el Consejo de Seguridad de cara a lo de Iraq nos dio muchísima prestancia frente a grupos en todo el mundo, pues veían que México la tenía muy difícil para decirle a EEUU que no. Por el comercio que tenemos, etc. Y ellos valoraron mucho, sobre todo la liga de Estados Árabes, que México tomara una posición independiente al margen del costo que pueda tener con Estados Unidos.

**Se dice que la primera participación estuvo impulsada por el entonces canciller Jorge Castañeda. ¿Me podría explicar, al momento en el que Fox propuso la candidatura de México para otro periodo en 2004, qué actores estuvieron involucrados en el proceso de toma de decisión?**

Bueno, la verdad es que sí se sacó un saldo de la importancia de participar. Yo fui uno de los tantos —bueno tampoco somos tantos metidos en este tema— que lo apoyó. Es como tener dinero en el banco o no tenerlo. Estar en el Consejo de Seguridad implica mucha responsabilidad y muchísimo más trabajo, pero también te da una prestancia y una

capacidad de influencia en la toma de las grandes decisiones que no tienes en la Asamblea General. Entonces dentro de ese contexto es importante que México sea uno de esos países que definen el rumbo internacional y no que sea un espectador nada más. Esa fue la lógica. Y te da también el pulso de que el saldo que sacó el gobierno en 2002-2003 fue positivo, si no, no se hubiera atrevido a proponer la inscripción para un periodo posterior. Y estaba sujeto desde luego a la llegada del nuevo gobierno. Con Calderón se debatió. Teníamos el derecho de retirar la candidatura si lo queríamos. Y al final, con bastante jaloneo por lo que yo recuerdo, se decidió dejar la candidatura. Aunque fue mucho más tibia la participación. No es que en 2009-2010 no haya habido retos internacionales, pero se pasó mucho más de lado. La coyuntura no era la misma desde luego. Pero hubo un poco de más cobertura de lo que hacía México en el Consejo de Seguridad. Hubo un tema, la discusión de tráfico de armas de EEUU hacia México, que en el Consejo de Seguridad podía debatirse perfectamente, con una iniciativa mexicana. Yo creo que debimos meterlo con mucho más fuerza, porque sí es un asunto que nos afecta directamente. Es una cuestión de seguridad nacional, y no vamos solos. Está muy suelto el mercado de armas en el mundo.

7 DE ABRIL DE 2015

**¿Por qué es importante para México participar en el Consejo de Seguridad?**

En mi opinión, es importante tomar en cuenta la rivalidad con Brasil. Eso contribuye a que se tome la decisión de participar en el Consejo. La figura de líderes regionales necesita mostrar liderazgo, y estar en el Consejo es una forma de hacerlo. A diferencia de México, Brasil participó constantemente en el Consejo. No fue lo único ni lo más importante, pero lleva a repensar la negativa de no participar en este órgano.

No participar era una doctrina al interior de la Cancillería. Tello padre e hijo querían que se cumplieran principios de política, sobre todo el de no poner en riesgo nada, como posiciones independientes. Al estar en el Consejo uno debe tomar posiciones en diversos conflictos, que muchas veces no son del interés nacional. EEUU es un miembro permanente del Consejo. Estar de su lado nos habría hecho parecer subordinados.

México se comprometía con causas, como desarme. Sin embargo, no se comprometía a tomar riesgos innecesarios (no nos coloquemos en donde hay riesgos si no ganamos algo claro). Ese pensamiento imperó en la Cancillería.

Sin embargo, también había opiniones divergentes. El canciller Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa mantenía una opinión de que México tenía que participar en el Consejo. Sometió la candidatura en los ochenta y lo intentó de nuevo en 1992.

**¿Por qué el presidente Salinas decidió retirar la candidatura de México al Consejo en 1992?**

El presidente Salinas habló con Jorge Montaña, quien le dijo que, como se negociaba el TLCAN, era mejor no participar en el Consejo ese año. Aunque ya teníamos el apoyo del GRULAC, se decidió que no era el mejor momento para entrar al CSNU.

### **¿Considera que la transición a la democracia fue fundamental para el regreso de México al Consejo de Seguridad?**

Con la alternancia llegó un nuevo Canciller con pensamiento agresivo, quien puso como uno de los signos de cambio la participación de México en el Consejo. Es importante tener liderazgo y que un nuevo partido de señales de cambio.

El gobierno del presidente Fox estableció que había que participar en la construcción de la arquitectura internacional. El nuevo discurso afirmaba que había responsabilidades que México no había tomado. La idea era presentar a su gobierno como aquel que tomaría esas responsabilidades.

La llegada del PAN al Ejecutivo no fue el factor decisivo. Ese Partido no se fijaba en cuestiones internacionales. No tenía una tradición de política exterior. Fox, en particular, no era un agente de ideología clara. Tampoco era panista. Fue más bien una decisión del canciller Castañeda y de Adolfo Aguilar.

### **¿Por qué considera que México decide participar en el Consejo de Seguridad en 1946?**

Era un contexto histórico particular. Era el momento de la creación de las organizaciones de la posguerra. Fue una política exterior de gente muy prestigiada. Los grandes diplomáticos estaban en la Cancillería. Los grandes nombres que defendieron la apertura de México durante la revolución estaban frente a la política exterior de ese momento.

Además, México era un país de abogados. Había un gran conocimiento del derecho internacional. Había mucho capital humano.

### **En su opinión, ¿por qué México regresa al Consejo de Seguridad en 1980?**

Se cruzaron tres cosas:

- 1) Coyuntura
- 2) La personalidad de Muñoz Ledo (muy político y protagónico)
- 3) La designación de Jorge Castañeda como Canciller. Él creía que era importante participar en el Consejo.

Aunado a ello, el presidente López Portillo le da su confianza al Canciller, por lo que pudo tener un buen margen de maniobra.

La participación de México en el Consejo dependió mucho de quién estaba al frente de la Cancillería.

### **¿Por qué considera Usted que el presidente Fox decidió someter la candidatura de México para otro bienio?**

Para 2009-2010, se acepta que formar parte del Consejo es parte del proyecto. Se habla de una política exterior de largo plazo. Por ello se decidió someter la candidatura de México para otro bienio.

### **¿Considera que México puede incidir en el Consejo de Seguridad?**

Todo el paso por el Consejo está influido por las coyunturas. No es lo mismo una situación como la de Iraq en 2003 que un momento tranquilo. Cuando hay un desacuerdo importante entre los miembros permanentes, se abren espacios para que la opinión de los

no permanentes pueda ser muy importante; esto pasa sobre todo cuando los temas principales que están en la agenda tienen consecuencias para las relaciones entre los P5.

Es importante el hecho de que la presidencia del Consejo es rotativa. Como presidente, un no permanente puede tener una influencia interesante sobre la agenda. Cuando se es presidente del Consejo, pueden llegar a la mesa situaciones particularmente críticas. En esos momentos, el presidente hace cabildeos, fija la agenda. La confluencia de factores es lo que permite mayor influencia. Si llega una situación importante, se puede ejercer influencia.

Los miembros no permanentes pueden influir en cuestiones que parecen de procedimiento pero a veces son de fondo (invitar a participar a países interesados en un conflicto). También se pueden acercar posiciones. Además, se pueden tener puntos de vista distintos a los miembros permanentes en cuestiones importantes (como el programa nuclear de Irán).

### **¿Considera que se dio un cambio en el Consejo con el fin de la Guerra Fría?**

Sí hubo un cambio muy importante. El Consejo dejó de estar paralizado. Hubo diálogo y buen entendimiento entre los miembros no permanentes.

Aunque este entendimiento de los años noventa duró poco, y resurgió el enfrentamiento de Rusia —y China— con occidente, aún hay posibilidad de entendimiento en el Consejo. Sigue siendo un órgano válido en el que se puede trabajar.

12 DE AGOSTO DE 2015

**¿Es importante para México participar en el Consejo de Seguridad? ¿Por qué?**

Definitivamente sí es importante. Somos un país que tiene características que nos llevan a asumir una responsabilidad a nivel internacional. Hay muchos indicadores que nos pone entre los primeros 20 países del mundo (población, economía, PIB). Son hechos que nos indican que debemos asumir responsabilidades directas en un órgano tan importante como lo es el Consejo de Seguridad.

Otra razón por la que es importante participar en el Consejo de Seguridad es la convicción de México de que el mantenimiento de la paz y seguridad deben ser resultado de procesos de diálogo y concertación. Esta convicción nos obliga a desempeñar un papel en el órgano diseñado para este propósito: mediar conflictos en el mundo. Por eso debemos estar ahí.

Además, hemos desempeñado un papel importante en la construcción de la maquinaria de normas e instrumentos internacionales para garantizar la paz. La creación de la Carta de San Francisco, el Tratado de Tlatelolco, la participación en favor de la paz en Centroamérica y en algunas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (como la de El Salvador), todos son elementos que abonan en favor de una participación activa en el Consejo de Seguridad.

**¿Considera que México puede influir en el Consejo de Seguridad? De ser así, ¿en qué ámbito?**

Sí, nosotros podemos influir. Indirectamente lo hemos estado haciendo, como en los procesos ya mencionados. En el tema de Contadora y la paz en Centroamérica, influimos

en la medida en que los temas ya fueron mucho más acotados que aquellos que hubieran podido llegar a ser objeto de discusión en el Consejo de Seguridad.

Otra forma de ver una participación y capacidad de influencia ha sido en la definición de instrumentos fundamentales de derecho internacional.

En temas actuales, se puede destacar nuestra participación en nuevas amenazas como el cambio climático y en temas de desarrollo, como la agenda Post-2015. Todos son elementos que definen una agenda multilateral hacia adelante en donde se van corrigiendo y acotando espacios donde puede estar el Consejo.

**En su opinión, ¿por qué Calderón ratificó la decisión de participar en el Consejo de Seguridad para el bienio 2009-2010, aun cuando fue el gobierno de Vicente Fox quien sometió la candidatura?**

En primer lugar, es importante ver por qué se tomó una decisión de presentar una candidatura que en realidad se iba a concretar en otra administración. Yo creo que la dinámica que se ha acelerado en Naciones Unidas para ocupar los puestos de miembros no permanentes ha sido una de evitar, en la medida de lo posible, procesos de votaciones en la Asamblea General. Para ello, se busca el endoso de los grupos regionales. Eso ha provocado que se hagan candidaturas con más de 10 años de anticipación. Ello implica que un gobierno presenta una candidatura sin que le toque la responsabilidad de participar.

Con el presidente Vicente Fox, se tomó la decisión de participar para el bienio 2002-2003. Lo que ocurrió fue que desplazamos a un país pequeño, un país amigo. Ello lastimó mucho la posición dentro del GRULAC. Fuimos exitosos, pero quedaron ciertos resquemores dentro del GRULAC. Ahora se busca no contender contra otra candidatura ya presentada.

Ahora la idea es dar una oportunidad a México de tener una participación más frecuente. Por ello se presentó la candidatura con anticipación.

Cuando inició el gobierno de Calderón, esta discusión (de ratificar o no ratificar la decisión de participar en 2009) venía dándose a nivel interno de manera muy constante. Más que nada especialistas en el tema. Pero también participaron dentro del círculo político y actores de distintas tendencias.

La cercanía de la candidatura provocó que fuera una de las primeras decisiones importantes multilaterales que tomó el Presidente. Todos los elementos que hemos comentado sobre el papel y peso de México, su responsabilidad mayor, hacer valer el peso que le corresponde (tanto al nivel de contribuciones económicas como políticas) llevaron a que se aceptara participar en el bienio 2009-2010.

### **¿Cuál fue el peso de la Cancillería en la decisión presidencial de participar en el Consejo de Seguridad para el bienio 2009-2010?**

La decisión fue definitivamente presidencial. Sin embargo, el papel de la Cancillería fue tratar de establecer un marco amplio y transparente para que el Presidente conociera todos los elementos que pudieran ser tomados en cuenta en ese proceso, además de que se prepararon documentos con argumentos en contra y a favor de participar. Se hizo un análisis objetivo, en el que se tomaron en cuenta:

1. Los compromisos que México adquiriría como miembro no permanente del Consejo de Seguridad.
2. Las consecuencias de asumir el papel como miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

Se llevó a cabo una reunión abierta y amplia con actores de distintas tendencias para que escuchara sus opiniones y consideraciones. Ese proceso se hizo con mucha apertura al interior de la Cancillería. No había consenso. Cada quien manifestaba su opinión. Nuestra participación en 2003 había tenido repercusiones políticas internas. Hubo un proceso muy activo e interesante de intercambio dentro de la Cancillería.

### **¿Tiene Usted una última reflexión?**

Sí. ¿Qué explica que se haya seguido una misma directriz mediante políticas opuestas? La política exterior de México se ha guiado por la búsqueda de un compromiso de los Estados para promover una convivencia armónica. Sin embargo, en un momento dado se habla de una participación activa y durante muchos años se habló de la importancia de no participar en el Consejo de Seguridad.

Esta diferencia fundamental se explica por un factor: estábamos en plena Guerra Fría. Durante muchos años, el Consejo de Seguridad se convirtió en el foro por excelencia en donde se veía con toda claridad el enfrentamiento entre un bloque y otro.

A México le tocó ese rompimiento entre los dos bloques (1946). En ese momento, estar en el Consejo de Seguridad implicaba que tenías que elegir con qué bando te alinearías. Por ello, nosotros buscamos mantener una posición independiente en temas como desarme, derecho humanitario, en todos los otros ámbitos del contexto multilateral. Y en ese contexto internacional específico era mejor buscar esos objetivos fuera del Consejo de Seguridad. Fueron condiciones y momentos distintos a los actuales.

Hay quienes se quedaron en esa época y no reaccionaron con rapidez a los cambios del sistema internacional. La generación de una nueva dinámica en el Consejo de Seguridad reflejaba a cabalidad los cambios que se estaban dando a nivel internacional. Después de la

Guerra Fría, una misma línea pacifista de México se instrumentó con una participación en el Consejo de Seguridad.