

# LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN LA FUNDACIÓN DE LA ONU Y SUS REFORMAS

Emilio O. RABASA

SUMARIO: I. *Fundación de las Naciones Unidas*. II. *Reformas a la Carta*. III. *Consideraciones finales*.

## I. FUNDACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

### 1. *El origen*

Como había ocurrido más de un siglo atrás en el Congreso de Viena de 1815, como ocurriría siempre, las potencias triunfantes de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), se reunieron para rehacer la geografía mundial y a fin de establecer —ahora sí— una paz duradera. Había concluido la “guerra que terminaría con todas las guerras”.

La Liga de la Sociedad de Naciones aparece en 1919, con sede en Ginebra, y como únicos signatarios originales los aliados triunfantes. Quedaron excluidos los enemigos y los neutrales —México entre ellos—. Posteriormente se dio acceso a estos últimos, y como ha sido usual, la actuación de nuestro país fue en defensa de la no intervención. El delegado mexicano, Narciso Bassols, habría de defenderlo en los casos de Austria, Etiopía y la República española.

Inicialmente, alguna autoridad moral tuvo la Liga para arreglar pequeñas disputas, pero la invasión de Etiopía, la verificada por Japón sobre China y Manchuria y la denuncia que hizo Hitler del Tratado de Versalles, socavaron la endeble fuerza de la Sociedad de Naciones que, también, se vio seriamente afectada por el rechazo que efectuó el Senado de los Estados Unidos del Tratado de París y, por ende, la no incorporación de ese país a la Liga. Teóricamente sobrevivió hasta el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, hecho que constituyó su deceso definitivo.

Otra vez se reunieron las potencias vencedoras —Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido— en Dumbarton Oaks, cerca de Washington, en agosto y octubre de 1944, para crear un organismo mundial ahora denominado de las Naciones Unidas.<sup>1</sup> Se inició el enfrentamiento entre los Estados Unidos y Gran Bretaña con respecto a la Unión Soviética, por la exagerada membresía que esta última exigía de todas sus entidades y surgió, por primera vez, “el problema del veto”.

Las cuestiones de disidencia entre los aliados, a quienes posteriormente se unió Francia, fueron subsanadas en la Conferencia de Yalta entre Roosevelt, Churchill y Stalin, preparándose así la reunión de San Francisco, donde se aprobó la Carta de las Naciones Unidas que entró en vigor en octubre 24 de 1945. En esta ocasión, México fue, con otros cincuenta Estados, firmante original de la Carta.

Para lo que interesa a este estudio hay que destacar tres elementos de la Carta:

a) La organización se basa en el principio de la *igualdad soberana* de todos sus miembros (principio 1).

b) El *veto* no está consignado con ese nombre en la Carta, pero fue establecido en el apartado 3 del artículo 27, por el que, en materia que no sea de procedimiento, se requiere del voto afirmativo de nueve miembros, *incluyendo el voto concurrente de los miembros permanentes*. Como se notará, el otorgamiento del veto en la Carta original es directamente contradictorio a la igualdad soberana de los Estados, principio arriba citado que también apareció en la Carta original.

c) *Reformas a la Carta*. Se necesita que sean adoptadas por dos tercios de los miembros de la Asamblea General y ratificadas por los procedimientos constitucionales de los países miembros, por dos tercios de los miembros de las Naciones Unidas, *incluyendo el voto concurrente o afirmativo de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad* (artículos 108 y 109-2 de la Carta).

En otras palabras, la cuestión del veto no sólo aparece y detiene toda acción sustantiva del Consejo de Seguridad, sino que también puede paralizar cualquier intento de reforma.

<sup>1</sup> Las Naciones Unidas fue un nombre concebido por el presidente Franklin D. Roosevelt; se empleó por primera vez en la Declaración de las Naciones Unidas de 10. de enero de 1942, cuando los representantes de 26 naciones establecieron el compromiso, en nombre de sus gobiernos, de proteger juntos la lucha contra las potencias del Eje, *A-B-C de las Naciones Unidas*, Nueva York, Naciones Unidas, 1978, pp. 1 y 2.

En la décima Asamblea (1995) se propuso estudiar reformas a la Carta y, en 1956, América Latina ya se refirió a la cuestión del aumento de los miembros del Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad, por reformas ya realizadas, actualmente se compone, además de los cinco miembros permanentes, de los diez no permanentes, distribuidos en la siguiente forma: África y Asia cinco, Europa del Este uno, América Latina dos, Europa Oriental y otras regiones dos. El total actual de los miembros —permanentes y no permanentes— es de quince.

## 2. *La participación de México en la fundación de la ONU*

a) *Antes de San Francisco*, México concurrió a la Asamblea de San Francisco en 1945 y fue uno de los originales signatarios. Previamente se llamaba la Unión Permanente de Naciones (UPN).

En efecto, presentó el “Proyecto para la Constitución de una Unión Permanente de Naciones, sometido por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México al gobierno de los Estados Unidos de América, con fecha 5 de septiembre de 1944”.<sup>2</sup>

“Se reconoce como regla fundamental de conducta de los gobiernos el derecho internacional”. Así se inicia el Proyecto para subrayar, otra vez, la inclinación decidida de México por la aplicación de la norma jurídica internacional en las relaciones interestatales.

México expresó su deseo de la *universalidad* de la Unión: que fueran miembros todos los Estados, dominios y colonias que se gobernarán libremente. La estructura debía incluir una Asamblea, el Consejo y la secretaría general; la asamblea votaría por la mayoría de tres cuartas partes de los votos; el Consejo se formaría por seis delegados semipermanentes y seis electos mediante un sistema especial; las votaciones del Consejo serían por unanimidad, salvo tratándose de cuestiones de procedimiento. En general, México aportaba una concepción democrática e igualitaria del nuevo organismo, que incluía el sometimiento a la jurisdicción de la Corte Permanente de Justicia Internacional de todos los miembros. Asimismo, se crearían organismos especiales sobre derechos del hombre, desarrollo de la economía y del comercio internacional, agricultura, problemas financieros y de inversión, protección de la in-

<sup>2</sup> Documento A-19, proporcionado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

fancia, etcétera. Es preciso resaltar que la mayor parte de estos organismos ya han cobrado vigencia internacional.

Cuando recibió México el *proyecto de Dumbarton Oaks*, contestó señalando expresamente las ventajas, deficiencias y enmiendas que proponía.<sup>3</sup>

Las *ventajas* consistían en que ya se proyectaba un mecanismo eficiente que contaba con el consejo unánime de las cuatro potencias —Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética y China—, así como la adopción del principio de mayoría y no el de unanimidad que había requerido la Liga de las Naciones. También se reconocía el acierto de crear un Consejo Económico y Social.

Las *deficiencias* fundamentales consistían en que en el proyecto de Dumbarton Oaks no se compadecía “con los principios fundamentales por los que habían venido luchando, durante cinco años, las Naciones Unidas”.

En cuanto a las *enmiendas*, en número de 28, se referían esencialmente a que la Asamblea debería actuar conforme a un sistema democrático, lo que también se haría aplicable a la designación de los miembros del Consejo; se debía adoptar el sistema de integración universal y obligatorio. La incorporación del derecho internacional en los respectivos derechos nacionales, así como establecer una Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, y la completa autonomía de la Corte Permanente de Justicia, deberían incluirse. En fin, unas propuestas claras, progresistas y democráticas.

Dentro de este ambiente de consulta y negociación internacional, tuvo lugar en México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (febrero 21-marzo 8, 1945), mejor conocida como *Conferencia de Chapultepec*.<sup>4</sup> Ahí aparecieron como presidente Ezequiel Padilla, entonces secretario de Relaciones Exteriores de México; secretario general, Manuel Tello, a la sazón subsecretario de Relaciones Exteriores y Rafael de la Colina. Entre los delegados mexicanos también estuvieron Gustavo P. Serrano, Francisco Castillo Nájera y, nada menos, Alfonso Reyes.

Para ser una conferencia interamericana, que generalmente son tan escindidas y polémicas, se lograron multitud de resoluciones sobre con-

<sup>3</sup> “A-20 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”. Documento proporcionado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>4</sup> *Conferencias Internacionales Americanas, segundo suplemento 1945-1954*, Secretaría de Relaciones Exteriores.

trol de armamentos, crímenes de guerra, asistencia recíproca y solidaridad americana, fortalecimiento del sistema americano y otras cuestiones fundamentales.

Hay que hacer especial mención de la Resolución XXX, por la que las repúblicas americanas, representadas en la Conferencia, ofrecían su cooperación para "el establecimiento de una Organización Internacional General basada en el derecho, la justicia y la equidad".

El apoyo hemisférico a los aliados en la guerra, que permeó en toda la Conferencia de Chapultepec, fue motivo de especial complacencia por parte de la delegación norteamericana, encabezada por Edward R. Slettiniv, secretario de Estado y Nelson A. Rockefeller de la dinastía petrolera y de agradecimiento personal al canciller mexicano Ezequiel Padilla.

b) *La Conferencia de San Francisco*. A ella concurren 33 miembros de la delegación mexicana. Entre los principales: Ezequiel Padilla, Manuel Tello, Rafael de la Colina y dos mujeres: Amalia C. de Castillo Ledón y Adela Formoso de Obregón Santacilia. También formaron parte de la delegación dos futuros secretarios de Relaciones Exteriores de México: Luis Padilla Nervo y Alfonso García Robles, este último, además, tiempo después, Premio Nobel de la Paz.

Miguel A. Covián González, en un excelente trabajo,<sup>5</sup> señala que la controversia entre internacionalismo y nacionalismo fue el signo distintivo durante la creación de la ONU, esto es,

por un lado, existía el sentimiento de que sólo una nueva organización de vocación universal permitiría evitar una tercera guerra mundial. Por el otro, el fracaso mismo de la Sociedad de las Naciones para evitar la gran guerra recién terminada y un nuevo sentimiento nacionalista en la gran mayoría de los países, llamaban a evitar que la nueva organización internacional pudiera tener una injerencia demasiado importante en los asuntos de cada uno de sus miembros.

El autor citado destaca cómo México aun antes de conocer las propuestas de Dumbarton Oaks, ya había elaborado un "proyecto para la constitución de una unión permanente de naciones", donde se destacaba al derecho internacional como principio básico y la integración universal y obligatoria como consecuencia inmediata.

<sup>5</sup> "México en el surgimiento y la creación de la organización de las Naciones Unidas", publicado en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 45, invierno de 1944.

Resalta cómo el citado proyecto requería de una nueva organización internacional “en esencia democrática”.

La anterior aseveración coincide fundamentalmente con lo referido por un asistente, de gran experiencia y calidad profesional, a la Conferencia de San Francisco: Luis Padilla Nervo. En una entrevista sobre su participación en la Organización de las Naciones Unidas, el emérito embajador afirmaba que:

México, por su parte, había elaborado su propio proyecto para la constitución de una Unión Permanente de Naciones, algunas de cuyas diferencias respecto al proyecto de Dumbarton Oaks fueron presentadas como propuestas de enmienda en la Conferencia de San Francisco.

En general, el proyecto de México era más democrático que las proposiciones de Dumbarton Oaks, pues ofrecía la posibilidad de que la Asamblea pudiera sancionar agresiones cometidas por las grandes potencias, proponía la exclusión de la excepción de incompetencia,<sup>6</sup> la incorporación del derecho internacional en las Constituciones de cada país y la desaparición del veto.

Sin embargo, prevaleció la idea de que la paz dependía de la unidad de las potencias y que era necesario preservarla, para lo que el veto pareció un instrumento idóneo.

Padilla Nervo concedió la entrevista antes sintetizada a los noventa años. Reflejó lo que siempre había constituido su posición en cuestiones de política exterior: un profundo sentido nacionalista, adecuado a una práctica comprensión del quehacer internacional.

## II. REFORMAS A LA CARTA

### 1. *Ya realizadas*

Ya fijé, en el apartado anterior, los requerimientos para modificar la Carta que, en última instancia, exigen siempre de la concurrencia total y absoluta de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

<sup>6</sup> Se refería a la grave cuestión, con visos de contradicción, de involucrar las funciones pacificadoras de la ONU hacia conflictos —aparentes, pero no realmente domésticos— a la vez que respetar el principio de la no intervención en materia interna.

Por esta situación monolítica y por el eterno deseo de los grandes de mantener el *statu quo*, pocas enmiendas ha tenido la Carta:

Conforme a la Nota Introdutoria del texto oficial,<sup>7</sup> las siguientes han sido las reformas realizadas:

El 17 de diciembre de 1963, la Asamblea General aprobó enmiendas a los artículos 23, 27 y 61 de la Carta, las que entraron en vigor el 31 de agosto de 1965. El 20 de diciembre de 1971, la Asamblea General aprobó otra enmienda al artículo 61, la que entró en vigor el 24 de septiembre de 1973. Una enmienda al artículo 109, aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1965, entró en vigor el 12 de junio de 1968.

La enmienda al artículo 23 aumentó el número de miembros del Consejo de Seguridad de once a quince. El artículo 27 enmendado estipula que las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros [anteriormente siete] y sobre todas las demás cuestiones por el voto afirmativo de nueve miembros (anteriormente siete), incluso los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La enmienda al artículo 61, que entró en vigor el 31 de agosto de 1965, aumentó el número de miembros del Consejo Económico y Social, de dieciocho a veintisiete. Con la otra enmienda a dicho artículo que entró en vigor el 24 de septiembre de 1973, se volvió a aumentar el número de miembros del Consejo de veintisiete a cincuenta y cuatro.

La enmienda al artículo 109, que corresponde al párrafo I de dicho artículo, dispone que se podrá celebrar una Conferencia General de los Estados Miembros con el propósito de revisar la Carta, en la fecha y lugar que se determinan por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General y por el voto de cualesquiera nueve miembros [anteriormente siete] del Consejo de Seguridad. El párrafo 3 del mismo artículo, que se refiere al examen de la cuestión de una posible conferencia de revisión en el décimo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, ha sido conservado en su forma primitiva por lo que toca a una decisión de "siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad", dado que en 1955, la Asamblea General, en su décimo periodo ordinario de sesiones, y el Consejo de Seguridad tomaron medidas acerca de dicho párrafo.

<sup>7</sup> Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Oficina de Información Pública Naciones Unidas, Nueva York.

Como se notará, las reformas realizadas se refirieron al Consejo de Seguridad y al Consejo Económico y Social. El número de miembros, la composición y métodos de trabajo del Consejo de Seguridad, siguen siendo, por ende, el asunto nuclear de la Organización Mundial. Con toda razón, pues de ese Consejo de Seguridad se han desprendido —o detenido— las grandes cuestiones de la paz y la seguridad internacionales y otros de no menor importancia.

## 2. Reformas propuestas

Tan reciente como el 20 de febrero y el 27 de mayo del presente año, un grupo de trabajo abierto designado respecto a la cuestión de representación equitativa e incremento en la membresía del Consejo de Seguridad, produjo dos extensos documentos que procuraré conjuntar y sintetizar a continuación. Otra vez el asunto de la mayor preocupación dentro de la ONU, sobre todo por peticiones de grupos regionales de países en vías de desarrollo, continúa siendo la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad.

En la base de las nuevas modificaciones propuestas late el deseo de una más equilibrada representación regional. A partir de ese supuesto, se piensa en un aumento tanto en los miembros permanentes, cuanto en los no permanentes del Consejo de Seguridad y en la proporción que debe existir entre uno y otro tipo de miembros.

Lo anterior ya significa algún avance, puesto que originalmente los actuales miembros permanentes no deseaban —ni aceptaban debatir— un incremento en su categoría. Ahora bien, en general, los miembros permanentes sólo quieren abrir el Consejo a sus iguales, esto es, a las grandes potencias económicas y financieras de la actualidad: Alemania, ya unificada, y Japón. Lo verdaderamente sorprendente, por no decir asombroso, es que se desea invitar *precisamente* a dos de los antiguos miembros de las potencias del Eje, los que mayores daños y agresiones cometieron en contra de los aliados. A mayor abundamiento, las Naciones Unidas surgieron como una reacción *en contra* de esos, antaño, adoradores de Marte.

En cuanto al número de miembros en sí, las cifras más comúnmente citadas son abajo de los veinte, a fin de tener un organismo manejable y efectivo. En todas formas, los asientos permanentes siguen siendo el punto de mayor disputa, que va desde el *statu quo* de los cinco actuales



por ser países con influencia política y económica global, por un lado, y quienes piensan que esas cinco membresías deben ser congeladas y gradualmente eliminadas, por el otro.

También como solución se presenta la creación de miembros "semi-permanentes" resultantes de una más equitativa distribución geográfica, pero que lleva aparejada para ellos la decisión política de una contribución en personal militar y en recursos financieros. En otras palabras, si se quiere pertenecer o asimilarse al club de los ricos y/o poderosos, hay que contribuir con las "cargas" correspondientes.

En relación con los miembros no permanentes, se propone un método de una distribución geográfica por regiones con un incremento en esa categoría que refleje adecuadamente el aumento de los miembros de las Naciones Unidas en las últimas dos décadas. Asimismo, se sugiere modificar el artículo 23 de la Carta para permitir la reelección inmediata.

Otros temas importantes son los relativos a una más efectiva, periódica y responsable relación del Consejo de Seguridad con la Asamblea General, fijando reuniones regulares entre los presidentes de ambos órganos. Finalmente, se propone la creación de cuerpos subsidiarios que auxilien al Consejo de Seguridad en sus tareas.

La importantísima cuestión del veto también ha sido motivo de trabajos y propuestas que, nuevamente, van desde el *statu quo*, es decir, ningún cambio o modificación y su ejercicio exclusivo por los miembros permanentes del Consejo en materias sustantivas, a otros que estiman procedente fijar plazos para que, progresiva y gradualmente, desaparezca o se limite el uso del veto hasta que, finalmente, sea eliminado totalmente.

En contra del uso del veto y a favor de su abolición se señala su carácter antidemocrático, contrario al principio de la igualdad soberana establecido en la Carta, y por el fin de la guerra fría. En todo caso, el empleo del veto debiera ser aplicado en situaciones específicas, con la concurrencia de dos votos negativos en su ejercicio y su uso limitado, exclusivamente, a la aplicación de sanciones cuando sea violado el orden internacional.

### 3. *La posición de los cinco miembros permanentes en relación con las propuestas modificatorias*

Resulta interesante conocer, sintéticamente, las posiciones de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad cuya aceptación sigue siendo indispensable en los términos de la Carta (artículos 108 y 109-2).<sup>8</sup>

*China.* Las Naciones Unidas han sufrido una gran metamorfosis desde su nacimiento en 1945, el número de sus miembros ha pasado de 51 originales a 183 actuales. "A juicio del gobierno de China, existe la necesidad de aumentar el número de miembros del Consejo de Seguridad, en la forma adecuada", pero... cuando sea el "momento oportuno". Como el proceso de revisión de tan vital asunto será muy largo, habrá que actuar con prudencia.

Confucio no podría haber establecido una posición más "confuciana", a fin de quedar bien con todo el mundo, literalmente. Se aceptan las reformas, pero sujetas a un largo y cuidadoso procedimiento.

*Estados Unidos de América.* Acogieron con satisfacción la adopción "de la resolución 47-62 de la Asamblea General sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros". Subrayan que la eficacia del Consejo de Seguridad "nunca ha sido mayor" y que desempeña una función cada vez más crítica en mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La composición del Consejo de Seguridad deberá seguir siendo fiel reflejo de los propósitos de la Carta y de la realidad política, económica y de seguridad. Los actuales miembros del Consejo son países que ejercen una influencia política y económica de ámbito mundial. A juicio de los Estados Unidos, también reúnen esas condiciones y, por ende, deben ser aceptados como miembros permanentes. Japón y Alemania.

En otras palabras, que sólo se junten los grandes con los grandes.

*Federación de Rusia.* No se pronuncian en favor o en contra del aumento de los miembros del Consejo de Seguridad, pero debe prestarse especial atención a la contribución de los miembros de las Naciones Unidas, al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Proponen la participación de representantes de organizaciones regionales (sin establecer con qué carácter) en las sesiones del Consejo, así como la creación de comités permanentes que auxilien al Consejo y soliciten una mejor relación recíproca entre el Consejo y la Asamblea General.

<sup>8</sup> Datos obtenidos del documento de la Asamblea General A/48/264 del 20 de julio de 1993.

Como se nota, la posición de la Federación de Rusia es de "no compromiso", pero al resaltar los elementos de paz y seguridad internacionales se inclina hacia el *statu quo*.

*Francia.* Considera que la eficacia del Consejo se debe, también, al número restringido de sus miembros, que permiten acuerdos por consensos y, dados los cambios acaecidos en los últimos tiempos, acepta estudiar la cuestión sin ideas preconcebidas, pero siempre manejando "la exigencia primordial de la eficacia".

En tanto que la *eficacia* siempre se ha atado, o referido como elemento positivo del número reducido de miembros no permanentes, Francia asimismo, no desea cambio.

*Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.* Después de subrayar el buen desempeño del Consejo en las controversias de Kuwait, Namibia, Somalia, Camboya y la ex Yugoslavia, señala la eficacia del Consejo como "la primera prioridad" que debe ser mantenida.

En síntesis, el Reino Unido mantiene una actitud conservadora más cercana al *statu quo* que a la modificación.

#### 4. La posición de México

En el documento ya citado No. A/48/264 de 20 de julio de 1993, aparece incluida la opinión de México sobre el debatido tema de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros.

En las consideraciones generales" de la exposición mexicana se señala que en 1963, la principal razón para aumentar de seis a diez los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, fue la necesidad de reflejar en ese órgano el incremento en el número de miembros de las Naciones Unidas, que actualmente son 183, por lo cual el citado órgano debe alcanzar una composición más representativa. El aumento en los miembros, por lo que hace a los no permanentes, ha dado como resultado una situación inequitativa en la que un grupo regional se encuentra particularmente sobrerrepresentado. Así pues, el incremento numérico debe estar acorde con la distribución geográfica a fin de evitar situaciones de privilegio.

Por otro lado, en el escenario mundial han aparecido nuevos actores que debían adquirir una responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En cuanto a la composición *del Consejo*, México señaló que la fracción I del artículo 23 de la Carta debe interpretarse en un sentido amplio y “no referirse exclusivamente a las contribuciones de contingentes militares a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o las acciones colectivas que autoriza el Consejo de Seguridad”. Hay que atenderse a una distribución geográfica equitativa y debe examinarse la posibilidad de establecer otras categorías y modalidades de participación en el Consejo. En cuanto al *funcionamiento de métodos de trabajo*, México volvió, como ya lo había hecho desde 1945, al tema del veto, calificándolo de “una institución no democrática, no obstante que se reconozca su existencia en la Carta”, por lo que deben analizarse “formas novedosas para reglamentar su ejercicio con el fin de que ningún miembro permanente pueda por sí solo bloquear las decisiones y no soluciones del Consejo”.

También las relaciones del Consejo de Seguridad con otros órganos de la organización mundial, especialmente la Asamblea General, deben estar sujetos a escrutinio. El informe que, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 24, debe someter el Consejo a la Asamblea General, no debe limitarse, como hasta ahora, a un simple listado de hechos, sino que habrá de constituir un documento bien fundamentado. El cumplimiento de esta obligación podría incluir la designación de un relator.

Por otro lado, debe atenderse, con mayor cuidado, las soluciones otorgadas a la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La más reciente *posición de México* aparece consagrada en la intervención del representante permanente de nuestro país ante el plenario, con fecha de 13 de octubre de 1994, en torno a la “cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros”.

La delegación mexicana ha sostenido la necesidad de una reforma profunda en la composición y método de trabajo del Consejo de Seguridad y no “limitarse exclusivamente a satisfacer las aspiraciones de las nuevas potencias económicas”, lo que debilitaría la vocación universal de las Naciones Unidas.

Se descarta el argumento de que el incremento en el número de miembros del Consejo de Seguridad tendría efectos negativos, ya que de lo que se trata es componer un órgano más representativo de las regiones, fundamentalmente en relación con Asia, África y América Latina, tradicionalmente subrepresentadas.

No hay que olvidar que, en última instancia, el Consejo de Seguridad “carece de autoridad propia”, ya que actúa por delegación de facultades de todos los miembros de las Naciones Unidas. Sin embargo, cuestiones tan importantes y de fondo, como lo ha sido el informe del Consejo a la Asamblea, se ha convertido en un mero trámite. El Grupo de Trabajo nombrado al respecto desea hacer más transparente y democrática la actuación del Consejo y que no constituya “un coto cerrado de unos cuantos”.

Por lo que hace al incremento de miembros del Consejo, México considera que no se justifica incluir a nuevos miembros permanentes, que crearía sendos países con privilegios excepcionales. En cambio, para llegar a una representación geográfica adecuada, sí es procedente el incremento de nuevos miembros no permanentes y “a otros con un mandato ampliado con posibilidad de una rotación mayor”.

En cuanto al veto, se señala que después de la guerra fría su uso se ha ido reduciendo y ha constituido “una flagrante contradicción” desde su origen, pues la calidad privilegiada que crea el veto es contraria a los principios democráticos de la Carta, y no sólo no ha conseguido la unidad entre las potencias mayores, que se señaló como su justificación originaria, sino que ha sido demostrativo de las divergencias entre ellas.

México se ha opuesto siempre al derecho del veto porque contradecía —y contradice— los principios de igualdad jurídica de los Estados y de la democracia. Además, porque dificultaba la formulación de acuerdos entre las naciones, auspiciando más bien los enfrentamientos y las divergencias.

Las especiales circunstancias que originaron el veto han sido superadas y no debe admitirse a nuevos miembros permanentes invocando “capacidades económicas como principales títulos de elección. Ni las Naciones Unidas ni el Consejo de Seguridad se equiparan a un consejo de administración empresarial”.

Por todo lo anterior, debe reglamentarse el ejercicio del veto, y diluir paulatinamente su uso, “exigiendo para su validez la opinión coincidente de cuando menos dos miembros permanentes para frenar una decisión del Consejo”.

En 1945 Australia presentó la posibilidad de que no se aplicase el veto en las facultades que tenía el Consejo, de acuerdo con el capítulo VI (arreglo pacífico de las controversias), sino sólo en caso de aplicación de sanciones de que trata el capítulo VII.

En cuanto a las enmiendas a la Carta, es un camino de dos sentidos.

Sin el apoyo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ninguna enmienda podrá entrar en vigor. Pero los miembros permanentes no pueden olvidar que las eventuales enmiendas que ellos impulsen deben contar con el acuerdo favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea General. Es decir, en la reforma de la Carta, debe considerarse el interés general, y no debieran valer presiones o exigencias unilaterales para doblegar la voluntad de los Estados con mayor necesidad.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

La cronología de la política exterior mexicana gusta de dividirse en dos grandes periodos: el defensivo y el activo. El primero se refiere a las actitudes que, por exigencias reales de nuestro devenir histórico, el país tuvo que poner barreras, en ocasiones físicas y siempre ideológicas, para configurarse y evitar asedios a su soberanía y rechazar invasiones extranjeras. Tales fueron los actos de la autodeterminación que brota de la primera Constitución de 1824; la no intervención en la etapa juarista y el arreglo pacífico de las controversias durante Carranza. Seguramente por eso los tres principios iniciales de la política exterior en el texto positivo de la fracción X del artículo 89 a ellos se refiere.

En el siguiente periodo se habla de la posición "activa" que, por lo general, cada administración sexenal se atribuye. En cuanto a esta postura, yo estimo que se inicia a partir de la presencia de México en los foros multilaterales, especialmente en su primera negada y después aceptada, membresía en la Sociedad de Naciones. Ya no se trata de asuntos bilaterales defensivos, sino de pronunciamientos multilaterales activos. Tal ocurrió, dentro de la citada Liga, con la expresa defensa que se hizo en los casos de Austria, Etiopía y la República española.

En tratándose de las Naciones Unidas, como ya quedó establecido en este breve estudio, México compareció desde los prolegómenos de la génesis de la Organización Mundial. Antes de San Francisco y con respecto a la llamada Unión Permanente de Naciones (ONP), presentó su propio proyecto, en el que debía relacionarse como la regla fundamental de conducta de los gobiernos al derecho internacional, o sea, como el basamento de toda la construcción ulterior. Asimismo, la jurisdicción de la Corte de Justicia Internacional sería aplicable a todos los miem-

bros. Ahí ya se propuso la constitución y funcionamiento de los órganos esenciales: la Asamblea, el Consejo y la Secretaría.

Más adelante, en relación con el proyecto formulado en Dumbarton Oaks, México ya señaló claramente con respecto a aquél, las ventajas, deficiencias y, muy especialmente, veintiocho enmiendas concretas.

La Conferencia de Chapultepec, realizada antes de la de San Francisco, tendía a la integración hemisférica, pero se expresaba el apoyo manifiesto —resolución XXX— al establecimiento de “una organización internacional general”.

Por lo que hace a la génesis de la Carta de ONU (San Francisco 1945), con la firma de México en el documento original, fueron presentadas tesis de clara tendencia democrática, así como la incorporación del derecho internacional en las Constituciones de cada país y la desaparición del veto.

En relación con el veto, ayer como hoy, es necesario reiterar su carácter *no democrático*, pues implica el gobierno efectivo de sólo cinco de los miembros de la ONU y su esencia abiertamente *contradictoria* con el capital principio de la igualdad soberana de los Estados. Hay que añadir la *anticonstitucionalidad*, puesto que toda Constitución presupone necesariamente dos elementos: la igualdad de todos los órganos de gobierno (que en la ONU no se da por la absoluta preeminencia del Consejo de Seguridad) y la igualdad de todos los individuos ante la ley (que tampoco ocurre en la ONU porque no todos los miembros tienen las mismas facultades).

Como ya quedó señalado en este trabajo, la consecuencia nefasta del veto no sólo paraliza su acción cotidiana, sino que impide su modificación futura. En otras palabras, mientras exista el veto necesario y concurrente de los cinco miembros permanentes, sólo en teoría podrá hablarse de una transformación legislativa de la Carta.

Señalé y sintetiqué en la parte correspondiente de este análisis, cada una de las posturas de los cinco miembros permanentes con respecto a la cuestión ya materia de un grupo de trabajo especial, de la representación equitativa e incremento en la membresía del Consejo de Seguridad. Abordaron el espinoso tema pero, en verdad y a la postre, todos aspiran al *statu quo* al menos por lo que se refiere a su situación privilegiada e inequitativa de miembros permanentes. Sólo la admisión de otros dos poderes, antiguos y acérrimos enemigos de los aliados en la última guerra mundial, Alemania y Japón, parecen ser dignos de pertenecer al grupo exclusivo.

Es un tanto ilusorio (“fantasía”, lo calificó el delegado permanente mexicano) pensar que habrá una renuncia o abdicación de la permanencia del veto, pero me parecen alentadoras las sugerencias de varios países o regiones de países que están en vías de desarrollo, de proponer algunas fórmulas que, sin suprimir el veto por el momento, aspiran a su gradual desaparición y, mientras tanto, piden establecer dificultades en su emisión, como es la idea de que, mínimamente se exija la concurrencia de *dos permanentes* para lograr su vigencia. Una mayor y más comunicativa relación del Consejo de Seguridad con la Asamblea General (que ése sí es el órgano eminentemente representativo y democrático de la ONU) y otras reglas de conducta que ciñan el actuar del Consejo, también están siendo exploradas. Éste en caso de que actúe sólo cuando se trata de aplicación de las sanciones de que trata el capítulo VII de la Carta.

En fin, hay que continuar la lucha en pro de la democratización de la ONU, que no constituya un mero punto de agenda anual de la Asamblea, sino permanente acción de la mayoría de los países. Sólo así se logrará un organismo mundial efectivamente representativo de todos los Estados y su igualdad soberana.

Al fin de cuentas, se trata de la cuestión más importante a partir del momento en que las Naciones resolvieron vivir y desarrollarse dentro de una comunidad internacional civilizada: la soberanía.