

APUNTES DE POLÍTICA EXTERIOR



NÚMERO 22 | JUNIO 2023

LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

MEXICO'S PARTICIPATION IN THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AND MEXICAN FOREIGN POLICY

Juan Ramón de la Fuente ▪ Juan Manuel Gómez Robledo

Alicia Buenrostro Massieu ▪ Enrique Ochoa Martínez

Eduardo Alcibíades Sánchez Kiesslich ▪ Pablo Arrocha Olabuenaga



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

**La participación de México en el Consejo
de Seguridad de las Naciones Unidas
y la política exterior mexicana**



**Mexico's Participation in the United Nations
Security Council and Mexican Foreign Policy**

La participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la política exterior mexicana

Mexico's Participation in the United Nations
Security Council and Mexican Foreign Policy

**Juan Ramón de la Fuente
Juan Manuel Gómez Robledo
Alicia Buenrostro Massieu
Enrique Ochoa Martínez
Eduardo Alcibíades Sánchez Kiesslich
Pablo Arrocha Olabuenaga**



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Instituto Matías Romero

APUNTES DE POLÍTICA EXTERIOR 22

Marcelo Ebrard Casaubon

Secretario de Relaciones Exteriores

Carmen Moreno Toscano

Subsecretaria de Relaciones Exteriores

Alejandro Alday González

Director General del Instituto Matías Romero

Miguel Ángel Valverde Loya

Director del Centro de Investigación Internacional

José Gabriel López López

Director de Producción Editorial

2023 D. R. ©

Secretaría de Relaciones Exteriores
Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,
C. P. 06010, Ciudad de México

Instituto Matías Romero
República de El Salvador 47, Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan la posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Se prohíbe la reproducción parcial o total, y por cualquier medio, sin la autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Impreso en México

ISBN edición electrónica: 978-607-446-289-0

ISBN edición impresa: 978-607-446-288-3

Índice

Contents

07	Presentación
23	Presentation
09	La participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la política exterior mexicana
25	Mexico's Participation in the United Nations Security Council and Mexican Foreign Policy
12	Frecuencia de la participación de México en el Consejo de Seguridad
28	Frequency of Mexico's participation in the Security Council
13	Posición de México frente a la reforma del Consejo de Seguridad
28	Mexico's position on the Security Council reform
13	<i>Condiciones de una reforma</i>
28	<i>Conditions of a reform</i>
13	<i>Necesidad de que la reforma sea integral</i>
29	<i>The need for the reform to be comprehensive</i>
13	<i>Elementos de la reforma</i>
29	<i>Elements of the reform</i>
15	<i>Estrategia de México</i>
30	<i>Mexico's strategy</i>
16	<i>Aspectos centrales de la propuesta de México</i>
31	<i>Central aspects of Mexico's proposal</i>

16	<i>Alternativas al posicionamiento de México</i>
32	<i>Alternatives to Mexico's position</i>
17	Posición de México frente a la cuestión del veto
33	Mexico's position on the veto
20	Participación de México en las operaciones de paz de la onu
35	Mexico's Participation in U.N. Peace Operations

Presentación

En cada una de las cinco ocasiones que ha servido en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la participación de México ha sido objeto de análisis y de evaluación de sus resultados en el ámbito multilateral, así como de los posibles riesgos en sus relaciones bilaterales, por parte de la academia, internacionalistas y, más recientemente, el Senado de la República, la sociedad civil y los medios de comunicación.

La más reciente participación de México en el Consejo de Seguridad, periodo 2021-2022, ha sido ampliamente difundida por el Gobierno federal, lo que ha generado múltiples análisis entre especialistas y una extensa conversación entre amplios sectores de la sociedad, sobre todo, por las redes sociales.

El mayor conocimiento de la naturaleza y las funciones del Consejo de Seguridad, y de la reciente participación de México como miembro electo, ofrece la oportunidad de compartir una reflexión profunda de la relación de nuestro país con ese órgano principal de las Naciones Unidas, de

sus espacios de participación con base en sus valores y distintivos como un socio confiable, promotor de soluciones pacíficas de las crisis y conflictos, y defensor del derecho internacional.

Como parte de esa reflexión, es imperativo compartir la posición de nuestro país ante el proceso de reforma del Consejo de Seguridad que conduce la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la composición, duración de las membrecías y las restricciones de uso del llamado *derecho de veto*. La evolución que pueda tener este proceso en el futuro obliga a que nuestro país y su diplomacia estén preparados para actuar certera y oportunamente en beneficio de los intereses de México y las Naciones Unidas.

El Instituto Matías Romero presenta este número de su colección Apuntes de Política

Exterior titulado *La participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la política exterior mexicana*, en el que el embajador Juan Ramón de la Fuente, representante permanente de México ante las Naciones Unidas, y el gran equipo de personas especialistas del Servicio Exterior Mexicano que le acompañaron durante la membrecía de México 2021-2022 en ese órgano, comparten aquellos espacios de participación y temas concretos en los que México debe relacionarse más y contribuir con acciones concretas en la agenda de paz y seguridad internacionales, como derivación de los valores y principios que distingue a su política exterior.

Alejandro Alday

Director General del Instituto Matías Romero

La participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la política exterior mexicana

Juan Ramón de la Fuente, Juan Manuel Gómez Robledo, Alicia Buenrostro Massieu, Enrique Ochoa Martínez, Eduardo Alcibíades Sánchez Kiesslich y Pablo Arrocha Olabuenaga*

Al concluir la quinta participación de nuestro país en el Consejo de Seguridad durante el bienio 2021-2022, es oportuno revisar aquellos aspectos que, por su relevancia, constituyen la esencia de las experiencias adquiridas. Con base en ellas y con claridad frente a los diversos escenarios previsibles, será más oportuna y viable la definición de los posibles cursos de acción que México habrá de tomar en un futuro.

La relación que ha sostenido México con el órgano que tiene a su cargo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ha sido variable y discontinua. La primera participación, apenas recién fundada la ONU, fue un tanto circunstancial. La segunda, en el bienio 1980-1981, fue una combinación de circunstancias y voluntad política: después de 154 rondas sin que ninguno de los dos

* Misión Permanente de México en la ONU.



alcanzara el mínimo de votos necesarios, Colombia y Cuba decidieron retirar sus postulaciones y, con el endoso del grupo latinoamericano (GRULAC), México fue electo con 133 votos.

Las siguientes dos elecciones tampoco mostraron un patrón predefinido. Para el bienio 2002-2003, México fue motivo de crítica toda vez que República Dominicana había presentado su candidatura con bastante anterioridad. Finalmente, logró 138 votos en la segunda vuelta. En contraste, para el bienio 2009-2010 la postulación de nuestro país se hizo en tiempo y forma, lo que le valió el apoyo de 185 países. En esta última ocasión (2021-2022), una vez obtenido el endoso del GRULAC, se alcanzó la mayor votación histórica, con un total de 189 votos, superando también en votos alcanzados a los otros cuatro miembros electos para el bienio: India (184), Noruega (130), Kenia (129) e Irlanda (128).

Conviene destacar que, en todos los casos, los efectos de la participación de México en el Consejo de Seguridad han sido positivos. Atrás quedaron los tiempos en los que prevaleció la idea de que a nuestro país le convenía más no participar en el Consejo de Seguridad para no “enemistarse” con alguna de las grandes potencias. Los hechos han mostrado que se alcanza una mayor respetabilidad y se logra tener más autoridad cuando se actúa como un Estado imparcial, como un país moderado y moderador, en tanto que es miembro electo del Consejo. De poco vale pues, la actitud evasiva que se niega a participar en el terreno permanente de un vecino poderoso con vocación hegemónica.

México goza de credibilidad y confianza por parte de la comunidad internacional por la independencia de sus posiciones, el rigor jurídico de sus motivaciones y la actitud constructiva que



ha mostrado para proponer y alcanzar acuerdos. La simetría de nuestros principios constitucionales de política exterior con los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas representa una ventaja adicional.

Con una visión fundada en pleno apego a dichos principios y al derecho internacional, en particular, el derecho a la autodeterminación, a la proscripción del uso de la fuerza y a la solución pacífica de las controversias, la diplomacia mexicana ha sabido contribuir al tratamiento integral de los conflictos inscritos en la agenda del Consejo de Seguridad. En este último bienio, de manera específica, se influyó eficazmente para que el Consejo considerara otros temas que inciden sobre la paz y la inseguridad: las condiciones de desigualdad económica y social como causas subyacentes de conflictos, el tráfico ilícito de

armas o la necesidad de impulsar la diplomacia preventiva y el papel de las mujeres como agentes de paz, por mencionar aquellos que alcanzaron un realce importante.

Lo anterior se tradujo en un mayor y mejor diálogo político con las grandes potencias que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, pero también con las potencias emergentes y, en general, con el conjunto de países en desarrollo, en particular, con los países africanos. Todo ello redundó, además, en beneficio de nuestras relaciones bilaterales, sobre todo en donde México tiene una presencia diplomática más modesta, la cual, por cierto, convendría incrementar.

Una confluencia de retos no anticipados y de circunstancias no vistas desde el fin de la Guerra Fría, tales como la pandemia de covid-19

y la invasión de Ucrania por parte de Rusia (con el consecuente deterioro de las relaciones entre los cinco miembros permanentes), así como las ambiciones de algunas potencias emergentes, son algunos de los factores que abonan a un escenario que favorece el proceso de reforma del Consejo de Seguridad. Dicho sea de paso, ese debate no ha registrado realmente avances significativos desde 1993.

Pero es innegable que el Consejo de Seguridad actual no es representativo de una organización que ha pasado de 51 miembros fundadores en 1945 a 193 Estados. De su reforma depende la eficacia y la viabilidad del sistema de seguridad colectiva como tal, y la posibilidad de que éste sea no sólo más representativo, sino también más democrático, más transparente y más legítimo.

Tanto la composición como las reglas para la toma de decisiones, señaladamente el uso del veto o la amenaza de ejercerlo, por parte de los cinco miembros permanentes, y, en menor escala, otros métodos de trabajo del Consejo son también causales de su frecuente ineficacia para desahogar su mandato. En todo caso, lo verdaderamente lamentable es que esto se traduzca en la prolongación de conflictos armados, la ocurrencia de atrocidades masivas y otras situaciones que aumentan el sufrimiento de las personas.

Las convicciones de México, su experiencia como miembro de la ONU desde su fundación y como miembro del Consejo de Seguridad en cinco ocasiones constituyen la base de los siguientes planteamientos, cuyo objetivo no es otro más que fortalecer su capacidad de influencia en el ámbito global y contribuir a la consecución plena de sus intereses nacionales, al asumir un papel de mayor liderazgo sin ignorar las legítimas ambiciones de otros países.

Los argumentos que se esgrimen a continuación tienen, por tanto, el propósito de dar sustento a las decisiones que sean pertinentes ante escenarios cambiantes, frente a los cuales México debe tener la claridad necesaria para definir y, en su caso, ajustar, su posición frente a la necesaria reforma del Consejo de Seguridad, de cuyo desenlace dependerá el lugar que ocupe México en el concierto internacional de los años subsiguientes.

Frecuencia de la participación de México en el Consejo de Seguridad

De manera periódica, México debe ser miembro electo del Consejo de Seguridad.

1. México debe presentar su candidatura para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad cuando menos cada diez años, en promedio.
2. El método idóneo sería hacerlo de conformidad con la práctica, que para el caso, se ha establecido en el GRULAC. Sin embargo, conviene tener presente que México aparece nuevamente como candidato, en el actual listado del GRULAC hasta 2040.
3. Las candidaturas al Consejo de Seguridad deben tener prelación sobre cualquier otra candidatura, lo que hace necesaria la óptima coordinación interinstitucional y una rigurosa selección de otras posibles postulaciones y procesos de elección.

Posición de México frente a la reforma del Consejo de Seguridad

México debe promover una reforma integral del Consejo de Seguridad que incremente su eficacia,

lo haga más representativo, democrático, y asegure la rendición de cuentas frente al conjunto de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

Condiciones de una reforma

Cualquier reforma del Consejo de Seguridad supone enmendar la Carta de las Naciones Unidas, la cual está sujeta a que sea aprobada y ratificada por las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General, incluyendo a cada uno de los cinco miembros permanentes.¹

No obstante, la trascendencia de una reforma de tal calado, hace deseable que ésta resulte del consenso de los Estados miembros o de la aceptación más amplia posible. Así, a iniciativa de México, en 1998, en la Asamblea General se convino que no podrá adoptarse ninguna decisión al respecto “sin el voto afirmativo de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General”, lo cual significa que las abstenciones no se cuentan, y que necesariamente deben concurrir a votar por lo menos 128 Estados miembros de un total de 193.²

Necesidad de que la reforma sea integral

La reforma del Consejo de Seguridad no debe limitarse a modificar su tamaño y composición.

A fin de que responda a las insuficiencias mencionadas y sea duradera, debe abarcar otros temas como los métodos de trabajo, la relación del Consejo de Seguridad con la Asamblea General y la cuestión del veto, entre otros.

Elementos de la reforma

- a. Representatividad: el Consejo de Seguridad compuesto en la actualidad por 15 miembros (cinco permanentes y 10 electos) no es representativo de la membresía plural y diversa de 193 Estados. Además, 60 Estados miembros nunca han sido electos al Consejo de Seguridad.
- b. Eficacia: el Consejo de Seguridad es un órgano ejecutivo que no puede asumir el papel deliberativo que corresponde a la Asamblea General y, por tanto, debe tener un tamaño y métodos de trabajo que no afecten su capacidad de actuar con la urgencia requerida para cumplir con la responsabilidad primordial que le encomienda la Carta de las Naciones Unidas.³
- c. Democratización y transparencia: el carácter permanente de los asientos que ocupan los cinco vencedores de la Segunda Guerra Mundial es el primer obstáculo para la democratización del Consejo de Seguridad y, en cierta medida también, para la transparencia de su actuación. La adición de más miembros permanentes, contraria al principio de la igualdad jurídica de los Estados, sólo conduciría a agravar esta situación, independientemente

¹ Artículo 108 de la Carta de las Naciones Unidas.

² Asamblea General de la ONU, “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas”, A/RES/53/30, 1 de diciembre de 1998.

³ Capítulo VI (Arreglo pacífico de controversias) y capítulo VII (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión) de la Carta de Naciones Unidas.



de cuáles son aquellos Estados que aspiran a convertirse en miembros permanentes.⁴

- d. Rendición de cuentas: sólo a través de elecciones periódicas en la Asamblea General se puede conseguir que los Estados que deseen servir en forma prolongada en el Consejo de Seguridad rindan cuentas de su desempeño durante el mandato que les haya sido conferido.
- e. Compensar la asimetría frente a los cinco permanentes: dos años son insuficientes para influir en forma sostenible en los trabajos del Consejo de Seguridad.
- f. Corregir la subrepresentación de los países en desarrollo: África ha sido víctima de una

injusticia histórica, pues los derechos de sus pueblos no fueron tomados en consideración en la creación de la Organización de las Naciones Unidas, que fue anterior a la descolonización. Por otro lado, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otros Estados pequeños, que constituyen más de la cuarta parte del conjunto de los Estados miembros, tienen escasas posibilidades de ser miembros electos del Consejo de Seguridad frente a la misma aspiración de Estados más poderosos.

Estrategia de México

En tanto que una eventual reforma tocaría múltiples intereses de nuestro país, México debe continuar trabajando de manera individual y colectiva.

⁴ Alemania, Brasil, India y Japón han expresado de manera explícita su aspiración.



Conviene mantener la permanencia histórica dentro del llamado Movimiento Unidos por el Consenso (MUC).⁵ Este grupo de países con posiciones afines al nuestro, en cuanto a la reforma, empezó a funcionar de manera informal desde el año de 1994, pero quedó institucionalizado como tal en 2005. Muchos de sus planteamientos se dieron gracias al impulso de México.

Recientemente nuestro país optó por contribuir al debate con una iniciativa puntual que propicie la discusión orientada por

un texto, como punto de partida para encauzar la negociación en favor de nuestros intereses y del avance en la reforma del Consejo de Seguridad.

Aspectos centrales de la propuesta de México⁶

- a. Tamaño: crear 10 nuevos puestos electivos, que se sumarían a los 10 existentes, para dar

⁵ El MUC es un grupo de países que comparten la posición de reformar el Consejo de Seguridad con la sola adición de miembros electos, por periodos limitados, y sin derecho a veto, está integrado por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Malta, México, Pakistán, República de Corea, San Marino y Türkiye.

⁶ México circuló una propuesta para las negociaciones de la reforma del Consejo de Seguridad. Véase Asamblea General de la ONU, "Propuesta de México para las negociaciones de la reforma del Consejo de Seguridad, A/77/717, 27 de enero de 2023. Esta propuesta está basada en la posición común del MUC, aunque con definiciones particulares, que resultan de nuestras convicciones y experiencia propia.

- lugar a un Consejo de Seguridad reformado de 25 miembros.
- b. Puestos electivos de larga duración y su distribución regional: de los 20 miembros electos, ocho corresponderían a puestos de larga duración, es decir, un periodo de cuatro años en lugar de dos, con posibilidad de reelección inmediata por otro periodo de cuatro años. Los miembros que cumplan con dos mandatos consecutivos serían miembros del Consejo por un total de ocho años, y no podrían optar por ningún otro puesto electivo durante un periodo de cuatro años.⁷ Estos ocho puestos electivos de larga duración, se distribuirían entre los grupos regionales de la manera siguiente: tres para el Grupo de África, dos para el Grupo de Asia y el Pacífico, dos para el Grupo de América Latina y el Caribe, uno para el Grupo de Europa Occidental y otros Estados.
 - c. Puestos electivos por un periodo de dos años: se aumentaría de 10 a 12 el número de miembros electos por dos años. Con vistas a favorecer a los grupos subrepresentados, los dos puestos adicionales se distribuirían del modo siguiente: uno reservado para los pequeños Estados insulares en desarrollo y otros Estados pequeños, y uno para el Grupo de Europa Oriental.
 - d. Toma de decisiones: las decisiones sustantivas del Consejo de Seguridad requerirían el voto afirmativo de 15 miembros como mínimo, incluyendo los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes.⁸ Esta regla es la que consagra la posibilidad de que cualquiera de los cinco miembros permanentes pueda impedir que se adopte una decisión sustantiva, lo que se conoce como el derecho de veto. Este tema, por su complejidad y trascendencia se trata por separado, toda vez que constituye parte esencial de cualquier reforma del Consejo de Seguridad.

Alternativas al posicionamiento de México

Si bien la correlación de fuerzas entre las distintas posiciones se ha mantenido en forma relativamente estable en los últimos años, se percibe un cambio sustantivo de circunstancias, como resultado principalmente de tres factores: la invasión a Ucrania, la acumulación de vetos en diversos ámbitos de la agenda del Consejo y el aparente interés de Estados Unidos por promover la reforma.⁹ Por lo pronto, se estima poco probable que alguno de los grupos tenga asegurados los 128 votos necesarios para conseguir una decisión favorable a sus intereses en la Asamblea General.

Las razones que sustentan la posición que México ha esgrimido son claras y, en principio,

⁷ Esta regla se inspira de aquella establecida en la resolución 60/251 de la Asamblea General relativa al número de mandatos consecutivos permitidos a los miembros del Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de la ONU, "Consejo de Derechos Humanos", A/RES/60/251, 3 de abril de 2006, párrafo operativo 7. Además de evitar que, sin el requisito del receso de 4 años que se propone, algún Estado se convierta de facto en miembro permanente. Se trata de asegurar que todos los Estados se sometan al escrutinio periódico de la Asamblea General.

⁸ Respetando la proporción establecida en el artículo 27, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas.

⁹ Véase Joseph R. Biden, Jr., "Discurso del Presidente de los Estados Unidos de América, Sr. Joseph R. Biden, Jr.", en Asamblea General de la ONU, Septuagésimo séptimo período de sesiones, 6ª sesión plenaria, miércoles 21 de septiembre de 2022, A/77/PV.6, pp. 20-25.

deben reforzarse. Sin embargo, de prevalecer la visión de otros grupos y se llegara a aceptar la adición de nuevos miembros permanentes, nuestro país debe estar preparado para ajustar su postura ante esa nueva circunstancia. En este contexto, un renovado posicionamiento de México debe ser un objetivo fundamental de nuestra política exterior, que tome en consideración las importantes contribuciones de México al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales desde la fundación misma de las Naciones Unidas.

Posición de México frente a la cuestión del veto¹⁰

México debe seguir impulsando las iniciativas encaminadas a contener o limitar el recurso al veto, ante la parálisis recurrente del Consejo de Seguridad.

- a. En la Conferencia de San Francisco, en 1945, los países de América Latina se opusieron a la instauración del veto. Estos Estados estaban conscientes de que, al tiempo que se dotaba a la nueva Organización de facultades que nunca tuvo la Sociedad de Naciones, el otorgamiento de semejante privilegio a los cinco vencedores de la Segunda Guerra Mundial, contenía el germen de la parálisis del Consejo de Seguridad. No obstante, el derecho de veto se impuso como una necesidad política, pero a cambio de un

compromiso solemne que no se ha cumplido. Tal compromiso fue objeto de una declaración conjunta emitida por cuatro de los cinco miembros permanentes, la cual fue leída por Francia el 7 de junio de 1945 y que a la letra dice: "No debemos asumir, sin embargo, que los miembros permanentes podrán hacer uso voluntariamente de su poder de 'veto' para obstruir la operación del Consejo".¹¹

- b. La realidad es que el veto ha sido utilizado en 308 ocasiones.¹² Los cinco miembros permanentes han recurrido a su uso en diversas circunstancias, pero claramente algunos han ejercido mayor moderación en su uso o en la amenaza de su uso.
- c. Desde 2015, México y Francia han promovido activamente una iniciativa sobre la necesidad de contener o limitar el veto en casos de atrocidades masivas que supongan la comisión de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra.¹³

¹⁰ Para una comprensión más amplia de este tema, véase Juan Ramón de la Fuente y Pablo Arrocha, "México frente al veto y la rendición de cuentas del Consejo de Seguridad", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 22, núm. 4, octubre-diciembre de 2022, págs. 71-76.

¹¹ "Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on Voting Procedure in the Security Council", en Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, *Documents of the United Nations Conference on International Organization San Francisco, 1945, Volume xi: Commission III Security Council, Londres/Nueva York, United Nations Information Organizations, 1945*, p. 713.

¹² Véase ONU, "Security Council Data-Vetoes Since 1946", en Peace and Security Data Hub, 25 de marzo de 2023, en <https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVEToes> (fecha de consulta: 29 de marzo de 2023). Ejemplos de situaciones que se han enfrentado al veto, incluyen la situación del apartheid en Sudáfrica, el genocidio en Rwanda, las situaciones en Darfur (Sudán), Myanmar, República Popular de Corea, Siria, Ucrania y, por supuesto, el conflicto entre Israel y Palestina.

¹³ Esta iniciativa cuenta con el respaldo de 106 Estados miembros.



Habida cuenta de la dificultad de reformar la Carta de las Naciones Unidas, actualmente, la única posibilidad viable es limitar el uso del veto mediante un compromiso político, en especial cuando el miembro permanente que recurre al veto es parte involucrada en la situación de que se trata.¹⁴ Por otro lado, y toda vez que el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia (ACT, por sus siglas en inglés) promueve un Código de Conducta que es compatible y complementario de nuestra iniciativa, resulta oportuno valorar la posibilidad de presentar conjuntamente a la Asamblea General una propuesta única sobre los

límites del veto que incorpore los elementos centrales de ambas iniciativas.

- d. En 2022, México fue factor importante para que, junto con un grupo de países afines, la Asamblea General adoptara la resolución 76/262. La resolución establece un mecanismo de rendición de cuentas de tal suerte que, cada vez que ocurra un veto en el Consejo de Seguridad, la Asamblea General celebre un debate en relación con la situación que provocó el veto e invite al miembro o a los miembros permanentes que lo hayan emitido para explicar sus razones. Este mecanismo, cuyo propósito fue elevar el costo político del veto, ha sido activado ya en tres ocasiones.¹⁵

¹⁴ En ese sentido, cabe explorar mecanismos que favorezcan también la efectiva implementación de la segunda parte del artículo 27, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁵ Asamblea General de la ONU, "Mandato permanente para que se celebre un debate de la Asamblea General cuando se emita un veto en el Consejo de Seguridad", A/RES/76/262, 28 de abril de 2022.



Participación de México en las operaciones de paz de la ONU

México debe seguir incrementando y diversificando su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

- a. Las operaciones de paz de la ONU son un componente central de la labor del Consejo de Seguridad y representan un gran servicio a la comunidad internacional.
- b. Sólo el Consejo de Seguridad tiene la facultad de decidir sobre la aplicación de medidas coercitivas, en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales.¹⁶
- c. Ha sido una postura histórica de México no aceptar que se tomen medidas de esta naturaleza por parte de la Organización de

los Estados Americanos (OEA) o del órgano de consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR o Tratado de Río de 1947).¹⁷

- d. Desde 2015, nuestro país reanudó su participación en las operaciones de paz de la ONU, dando prioridad a las tareas de asistencia humanitaria, de apoyo al Estado de derecho y en favor de los países de nuestra región (Haití y Colombia).
- e. En 2022, el Gobierno de México anunció el despliegue de una compañía de ingenieros militares que deberá concretarse en el año 2023. La iniciativa ha tenido una muy buena acogida.
- f. La Misión Permanente de México en la ONU debe continuar incrementando su nivel de

¹⁶ Carta de las Naciones Unidas, art. 53.

¹⁷ México denunció el TIAR en 2002.

preparación y de participación en estos operativos de la ONU.

- g. La participación de México en las operaciones de paz contribuye de manera importante a dar mayor legitimidad a su interés por mantener una presencia periódica y frecuente en el Consejo de Seguridad.

Imágenes

- © U.N. Photo/Loey Felipe, p. 10.
- © Presidencia/Cuartoscuro, p. 11.
- © U.N. Photo, p. 14.
- © John Penney, p. 18.

Mexico's Participation in the United Nations Security Council and Mexican Foreign Policy. Position Paper

**La participación de México en el Consejo
de Seguridad de las Naciones Unidas
y la política exterior mexicana.
Documento de posición**

**Juan Ramón de la Fuente
Juan Manuel Gómez Robledo
Alicia Buenrostro Massieu
Enrique Ochoa Martínez
Eduardo Alcibíades Sánchez Kiesslich
Pablo Arrocha Olabuenaga**



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Matías Romero Institute

FOREIGN POLICY BRIEFS 22

Marcelo Ebrard Casaubon

Secretary of Foreign Affairs

Carmen Moreno Toscano

Deputy Minister of Foreign Affairs

Alejandro Alday González

Director-General of Matías Romero Institute

Miguel Ángel Valverde Loya

Director of the International Research Center

José Gabriel López López

Director of Editorial Production

2023 D. R. ©

Mexican Ministry of Foreign Affairs

Matías Romero Institute

Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,

C. P. 06010, Mexico City

The opinions expressed in this document are responsibility of the authors and do not reflect the position of the Mexican Ministry of Foreign Affairs.

No part of this document may be reproduced in any form, and by any means whatsoever, without the written permission of the copyright holders.

Printed in Mexico

ISBN electronic edition: 978-607-446-289-0

ISBN print edition: 978-607-446-288-3

Presentation

On each of the five occasions that Mexico has served on the United Nations Security Council, its multilateral performance and possible risks for its bilateral relations have been analyzed and scrutinized by the academia and foreign affairs experts, and more recently by the Senate of the Republic, civil society and the media.

The Federal Government has widely disseminated Mexico's most recent participation in the Security Council during the 2021-2022 period. This has prompted multiple analyzes between specialists and an extensive dialogue among broad sectors of society, mainly through social media.

The broader understanding of the nature and role of the Security Council, and Mexico's recent participation as an elected member, provides an opportunity for a deep analysis of the relation and participation in that main body of the United Nations, based on Mexico's trademark values, which make it a reliable partner, and advocate of peaceful solutions to crises and conflicts and of international law.

As part of these considerations, it is necessary to raise awareness of our country's position on the process of the Security Council reform carried out in the United Nations General Assembly, regarding the Council's composition, length of membership terms, and restrictions on using the so-called right of veto. The way this process evolves in the future will require our country and its diplomacy to be prepared to act in a timely and decisively manner in accordance with Mexico's interests and those of the United Nations.

The Matías Romero Institute presents this issue in its Foreign Policy Briefs collection entitled *Mexico's Participation in the United Nations*

Security Council and the Mexican Foreign Policy. Ambassador Juan Ramón de la Fuente, Mexico's Permanent Representative to the United Nations, together with an outstanding team of experts from the Mexican Foreign Service who worked alongside him during Mexico's 2021-2022 membership in this body, share those experiences and specific topics in which Mexico should have more bearing and contribute with concrete actions to the agenda of international peace and security, as a result of the values and principles that distinguish its foreign policy.

Alejandro Alday

Director-General of Matías Romero Institute

Mexico's Participation in the United Nations Security Council and Mexican Foreign Policy

Juan Ramón de la Fuente, Juan Manuel Gómez Robledo, Alicia Buenrostro Massieu, Enrique Ochoa Martínez, Eduardo Alcibiades Sánchez Kiesslich and Pablo Arrocha Olabuenaga*

The conclusion of our country's fifth term on the Security Council, (2021-2022) provides an opportunity to review the core of our experiences over the years. Defining Mexico's future course of action will require taking into account these experiences as well as having a firm grasp of the various potential scenarios. Mexico's relationship with the Security Council, the body responsible for maintaining international peace and security, has been intermittent and has experienced changes throughout the years. The first participation, at the founding of the United Nations, was somewhat circumstantial. The second, in 1980-1981, was a combination of circumstances and political will: after 154 rounds during which neither Colombia nor Cuba obtained the minimum number of votes required to be elected, both decided to

* Permanent Mission of Mexico to the United Nations.



withdraw their candidacies. Subsequently, with the endorsement of the Group of Latin America and the Caribbean (GRULAC), Mexico was elected with 133 votes.

The next two elections did not show a pre-defined pattern either. In 2002-2003, Mexico was criticized for presenting its candidature after the Dominican Republic had previously done so. Mexico became an elected member, after the second voting round, obtaining 138 votes. In contrast, for the 2009-2010 term, Mexico submitted its candidature in a timely manner, obtaining the support of 185 countries. On this last occasion (2021-2022), and once GRULAC endorsed Mexico's candidature, the highest historical vote was achieved with 189 votes, which surpassed those obtained by the other four members elected for that biennium: India (184), Norway (130), Kenya (129) and Ireland (128).

In all occasions, the results of Mexico's participation in the Security Council have been positive. Those days in which the notion that it was more convenient for our country not to participate in the Security Council in order to avoid "antagonizing" one of the great powers are a thing of the past. The facts have shown that a country achieves greater respectability and authority by acting impartially and as a moderate and conciliatory country while being an elected member of the Council. Therefore, there is no value to evasively refuse to participate in the permanent forum of a powerful neighbor with hegemonic vocation.

Due to the independence of its positions, the legal rigor of its motivations, and the constructive attitude it has shown in proposing and reaching agreements, Mexico enjoys the trust and credibility of the international community. The fact that our constitutional foreign policy principles mirror



the principles and purposes of the U. N. Charter constitutes an advantage.

Adhering to those principles and to international law, in particular, the right to self-determination, the prohibition of the use of force, and the peaceful settlement of disputes, Mexican diplomacy has been able to contribute to addressing comprehensively conflicts on the agenda of the Security Council. Specifically, during the last biennium, Mexico successfully brought to the Council's consideration issues that threaten peace and security, including economic and social inequality as underlying causes of conflicts, illegal arms trafficking, the need to promote preventive diplomacy, and the role of women as agents of peace, just to mention just a few.

This led to greater and better political dialogue with the major powers, which are permanent members of the Security Council, as well as with emerging powers, and in general, with developing countries, particularly from Africa. This also

benefited our bilateral relations, especially with countries in those regions where Mexico has a limited diplomatic footprint, which would be advisable to expand.

A convergence of unanticipated challenges and circumstances not seen since the end of the Cold War, such as the COVID-19 pandemic and Russia's invasion of Ukraine (with the consequent deterioration of relations among the five permanent members), as well as the ambitions of some emerging powers, are some of the factors that contribute to a conducive scenario for advancing the Security Council reform. The discussion around the reform has not significantly advanced since 1993.

It is unquestionable, however, that the current Security Council is not representative of an organization that has increased its membership from 51 founding members in 1945 to 193 States. The effectiveness and viability of the collective security system

depend on reforming the Security Council and therefore making it not only more representative but also more democratic, transparent, and legitimate.

Some causes for the Council's frequent ineffectiveness in fulfilling its mandate are a result of its composition and decision-making rules, in particular, the use of veto or the threat of veto by the five permanent members and, to a lesser extent of its working methods. The consequence of this has been, regrettably, the perpetuation of armed conflicts, the occurrence of mass atrocities, and other situations that increase human suffering.

Mexico's convictions and experience as a founding member of the United Nations as well as an elected member of the Security Council on five occasions constitute the basis of the following ideas, that aim to strengthen Mexico's influence in the global arena and contribute to the full realization of its national interests, by assuming a greater leadership role without ignoring the legitimate ambitions of other countries.

Therefore, the following arguments intend to support the decisions that may be relevant in the face of changing scenarios. Mexico needs to have a clear understanding that allows it to define and, if necessary, adjust its national position about the needed Security Council reform, the outcome of which will determine Mexico's place internationally in the upcoming years.

Frequency of Mexico's participation in the Security Council

Mexico should be an elected member of the Security Council on a regular basis.

1. Mexico should present its candidacy for non-permanent membership in the Security Council at least every ten years, on average.

2. The ideal method is to do so in accordance with the practice established by GRULAC. It is important to note that Mexico's next candidature appears in GRULAC's registry until 2040.
3. Nominations to the Security Council must take precedence over any other candidacy. This requires optimal inter-institutional coordination and a rigorous selection of any other possible candidacies and election processes.

Mexico's position on the Security Council reform

Mexico should promote a comprehensive Security Council reform to increase its effectiveness, make it more representative and democratic, and ensure accountability to all U.N. Member States.

Conditions of a reform

Any reform of the Security Council implies the amendment of the U.N. Charter. Any amendment requires the approval and ratification by two-thirds of the members of the General Assembly, including all five permanent members.¹

However, due to the importance of a reform of such significance, it is preferable that such a decision is the outcome of a consensus or the broadest possible agreement among Member States. In 1998, through Mexico's initiative, the General Assembly agreed that no decision on that matter could be adopted "without the affirmative vote of at least two-thirds of the Members of the General Assembly," which means that

¹ U.N. Charter, Article 108.



abstentions are not counted and that at least 128 Member States out of 193 must necessarily vote.²

The need for a comprehensive reform

A Security Council reform should not be limited only to its size or composition. To overcome the aforementioned shortcomings in a sustainable manner, a reform should also consider issues such as the Council's working methods, its relationship with the General Assembly, and the veto, among others.

Elements of the reform

- a. Representativeness: The Security Council currently consists of 15 members (5 permanent and 10 elected) and is not representative of the plural and diverse membership of 193 States. Additionally, 60 Member States have never been elected to the Security Council.
- b. Effectiveness: The Security Council is an executive body that cannot assume the deliberative role that corresponds to the General Assembly and, therefore, its size and working methods should not affect its ability to act swiftly when required to fulfill the primary responsibility entrusted to it by the U.N. Charter.³

² U.N. General Assembly, "Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters", A/RES/53/30, December 1st, 1998.

³ Chapter VI (Pacific Settlement of Disputes) and Chapter VII (Action with Respect to Threats to the Peace,



- c. Democratization and transparency: The permanent nature of the seats held by the five World War II victors is the first obstacle to the democratization of the Security Council and, to some extent, to the transparency of its work. Increasing the number of permanent members runs contrary to the principle of the legal equality of States, and it would only make the current situation worse regardless of which States aspire to become permanent members.⁴
- d. Accountability: Periodic elections in the General Assembly are the only means through which States wishing to serve on the Security Council for longer terms can be held accountable for their performance.
- e. Compensate for the asymmetry of the permanent five: Two years are not enough to influence the work of the Security Council.
- f. Solving the under-representation of developing countries: Africa has been the victim of historical injustice, as the rights of its peoples were not taken into consideration when the United Nations was established, which predated decolonization. On the other hand, Small Island Developing States (SIDS) and other small states, which constitute more than a quarter of the total number of Member States, have less chance of being elected

Breaches of the Peace, and Acts of Aggression) of the U.N. Charter.

⁴ Germany, Brazil, India, and Japan have explicitly expressed their aspirations.

members of the Security Council compared to more powerful states.

Mexico's strategy

As an eventual reform would affect multiple interests of our country, Mexico must therefore continue to work individually and collectively.

Mexico should continue to maintain its historical participation in the Uniting for Consensus group (UfC).⁵ This group of countries shares similar reform positions with Mexico. The group began to function informally in 1994 and was formally established in 2005. Mexico has been behind many of the UfC proposals.

Recently, Mexico decided to contribute to the debate with an initiative that favors a text-oriented discussion as a starting point for the negotiation, in accordance with our national interests, and to promote the advancement of the Security Council reform.

Central aspects of Mexico's proposal⁶

- a. Size: Expand the number of elected members by 10, which would be added to the existing 10. The result would be a reformed Security Council of 25 members.
- b. Long-term elected seats and their regional distribution: Of the 20 elected members, eight members would be long-term, i.e., a four-year term instead of a two-year term, with the possibility of immediate reelection for another four-year term. States serving two consecutive long-term would be members of the Council for a total of eight years. After an eight-year term, States would not be eligible for immediate re-election during the next four years.⁷ These eight long-term seats would be assigned as follows: three for the African Group, two for the Asia and Pacific Group, two for the Latin American and Caribbean Group, and one for the Western European and Other States Group.
- c. Elected seats for a period of two years: The number of members elected for a two-year term would increase from 10 to 12, to favor under-represented groups and would be distributed as follows: one for SIDS and other small states and one for the Eastern European Group.
- d. Decision-making: Substantive decisions of the Security Council would require the affirmative vote of at least 15 members, including the concurrent votes of the five permanent members.⁸ This is the rule that gives the pos-

⁵ The UfC is a group of countries that share the position of reforming the Security Council by increasing the number of elected members, for longer time periods, and without veto power. The group includes Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Italy, Malta, Mexico, Pakistan, Republic of Korea, San Marino, Spain and Türkiye.

⁶ Mexico circulated a proposal for Security Council reform negotiations. See U.N. General Assembly, "Proposal of Mexico regarding the negotiations on Security Council reform, A/77/717, January 27, 2023. This proposal is based on the common position of the UfC, although with definitions resulting from our own convictions and experience.

⁷ This rule is inspired by the General Assembly resolution 60/251 regarding the number of consecutive terms allowed for members of the Human Rights Council. U.N. General Assembly, "Human Rights Council", RES A/RES/60/251, April 3, 2006, operative paragraph 7. By requiring a 4 year hiatus, this rule prevents any State from becoming a de facto permanent member. The aim is to guarantee that all States are accountable to the General Assembly.

⁸ Maintaining the proportion established in Article 27, paragraph 3, of the U.N. Charter..

sibility to any of the five permanent members to block a substantive decision from being taken, known as the right to veto. Given the complexity and the importance of the veto, this topic is dealt separately, since this has a profound impact on any Security Council reform.

Alternatives to Mexico's position

The correlation of forces between the different positions has remained relatively stable in recent years. However, circumstances have substantially changed mainly due to three factors: the invasion of Ukraine, the buildup of vetoes in several items of the Council's agenda, and the apparent interest of the United States in advancing the reform.⁹ For the time being, it is unlikely that any position would be able to receive the 128 necessary votes in the General Assembly to achieve a decision in its favor.

The rationale behind Mexico's position on the Security Council reform is clear and, in principle, should be strengthened. However, in case the position of other groups prevails and the addition of new permanent members is accepted, our country must be prepared to adjust its position to this new scenario. In this context, a renewed positioning of Mexico should be a fundamental goal of our foreign policy. This should take into account Mexico's important contributions to the maintenance of

international peace and security since the establishment of the United Nations.

*Mexico's position on the veto*¹⁰

Given the continuous paralysis of the Security Council, Mexico must continue to promote initiatives aimed at containing or limiting the veto.

- a. At the San Francisco Conference in 1945, the countries of Latin America opposed the introduction of the veto. These States were aware that, while endowing the new Organization with powers that the League of Nations never had, the granting of such a privilege to the five victors of the Second World War had the potential of blocking the Security Council. Nevertheless, the right of veto was imposed as a political necessity, but in exchange for a solemn commitment that has not been fulfilled. Such a commitment was the subject of a joint statement issued by four of the five permanent members, which was read out by France on June 7, 1945, and which stated: "It is not to be assumed, however, that the permanent members, any more than the non-permanent members, would use their 'veto' power willfully to obstruct the operation of the Council".¹¹

⁹ See Joseph R. Biden, Jr., "Address by the President of the United States of America, Mr. Joseph R. Biden, Jr.," in U.N. General Assembly, Seventy-seventh session, 6th plenary meeting, Wednesday, September 21, 2022, A/77/PV.6, pp. 20-25.

¹⁰ For a broader understanding of this topic, see Juan Ramón de la Fuente and Pablo Arrocha, "México frente al veto y la rendición de cuentas del Consejo de Seguridad," in *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 22, no. 4, October-December 2022, pp. 71-76.

¹¹ "Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on Voting Procedure in the Security Council," in United Nations Conference on International Organization, *Documents of the United Nations Conference on International Organization San Francisco, 1945, Volume*



- b. The veto has been used on 308 occasions.¹² The five permanent members have resorted to it in various circumstances, but clearly, some have exercised greater restraint in its use or threat of use.
- c. Since 2015, Mexico and France have actively promoted an initiative on the need to restrain or limit the veto in cases of mass atrocities involving genocide, crimes against humanity or war crimes.¹³ Given the difficulty of

reforming the U.N. Charter, the only current viable possibility is to limit the veto through a political commitment, especially when a permanent member is a concerned party.¹⁴ On the other hand, and given that the Accountability, Coherence, and Transparency (ACT) Group promotes a Code of Conduct that is compatible and complementary to our initiative, it is appropriate to consider the possibility of jointly submitting to the General Assembly a single proposal on the limits of the veto that incorporates the central elements of both initiatives.

- d. In 2022, Mexico together with a group of like-minded countries was a key player in the adoption by the General Assembly of resolution 76/262. The resolution establishes an

xi: Commission III Security Council, London/New York, United Nations Information Organizations, 1945,, p. 713.

¹² See U.N., "Security Council Data-Vetoes Since 1946," in Peace and Security Data Hub, 25 March 2023, at <https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVEToes> (date of reference: March 29, 2023). Examples of situations that have faced the veto include the apartheid situation in South Africa, the genocide in Rwanda, the situations in Darfur (Sudan), Myanmar, Syria, Democratic People's Republic of Korea, Ukraine and, of course, the Israel-Palestine conflict.

¹³ This initiative is supported by 106 member states.

¹⁴ In this regard, mechanisms that also favor the effective implementation of the second part of Article 27, paragraph 3, of the U.N. Charter should be explored.



accountability mechanism whereby each time a veto is cast in the Security Council, the General Assembly holds a debate on the situation that led to the veto, and the permanent member or members that used it explain its or their reasons. This mechanism, whose purpose was to raise the political cost of the veto, has already been called on three occasions.¹⁵

Mexico's Participation in U.N. Peace Operations

Mexico should continue to increase and diversify its participation in U.N. Peace Operations.

- a. U.N. Peace Operations are a central component of the Security Council's work and represent a great service to the international community.
- b. The Security Council is the only body with authority to decide on the enforcement of coercive measures, under regional agreements or by regional bodies.¹⁶
- c. Mexico's historical position has been not to accept measures of this nature be taken by the Organization of American States (OAS) or the Organ of Consultation of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (TIAR, or Rio Treaty of 1947).¹⁷

¹⁵ U.N. General Assembly, "Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council" A/RES/76/262, April 28, 2022.

¹⁶ U.N. Charter, Article 53, Article 53

¹⁷ Mexico withdrew from the TIAR in 2002.

- d. Since 2015, our country resumed its participation in U.N. Peace Operations, prioritizing humanitarian assistance, supporting the rule of law, and in favor of countries in our region (Haiti and Colombia).
- e. In 2022, the Mexican Government announced the deployment of a company of military engineers to be completed in the near future. The initiative has been very well received.
- f. The Permanent Mission of Mexico to the United Nations Mexico must keep increasing the planning and participation in these U.N. Peace Operations
- g. Mexico's contribution to peace operations contributes to its legitimate interest in maintaining a regular and frequent presence in the Security Council.

Images

© U.N. Photo/Loey Felipe, p. 26.

© Presidencia/Cuartoscuro, p. 27.

© U.N. Photo, p. 29.

© John Penney, p. 33.



**Centro de
Investigación
Internacional**

La participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la política exterior mexicana se publicó en junio de 2023. La edición estuvo al cuidado de la Dirección de Producción Editorial del Instituto Matías Romero.

Mexico's Participation in the United Nations Security Council and Mexican Foreign Policy was published in June 2023. This book was composed and edited by the Direction of Editorial Production of the Matías Romero Institute.



MÉXICO

CONSEJO DE SEGURIDAD
DE LAS NACIONES UNIDAS
2021-2022







Centro de
Investigación
Internacional



**INSTITUTO
MATÍAS
ROMERO**

República de El Salvador núm. 47,
Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México.

 imrinfo@sre.gob.mx
 www.gob.mx/imr
 [@imatiasromero](https://twitter.com/imatiasromero)
 [@imatiasromero](https://www.instagram.com/imatiasromero)