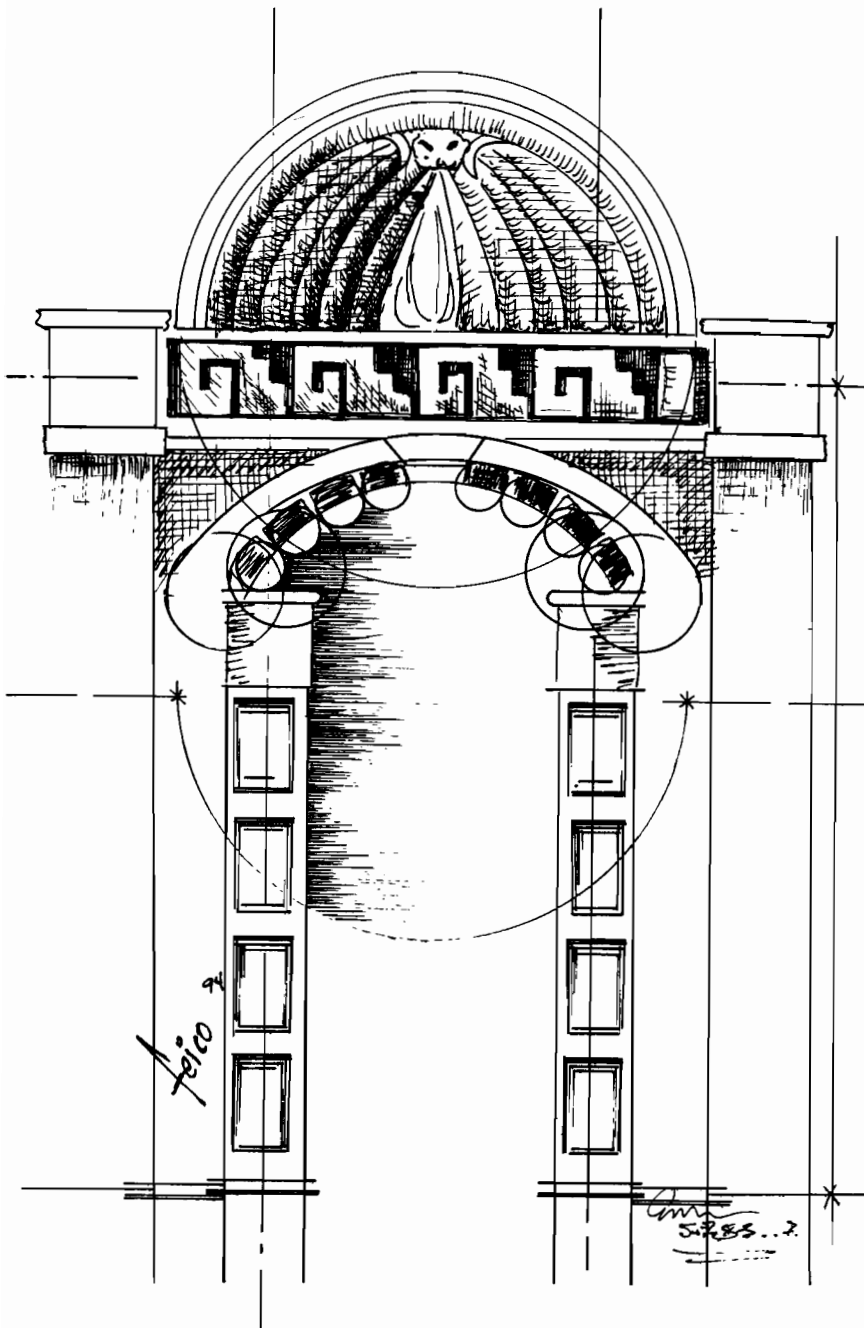


# México ante las Nuevas Tendencias de las Naciones Unidas\*

*Emb. Daniel de la Pedraja*

*Director General para el Sistema de las Naciones Unidas de la S.R.E.*



**E**l Quincuagésimo Aniversario de la Organización de las Naciones Unidas se cumplirá —el año próximo— en medio de un gran debate diplomático sobre las características que deberán ser aceptadas con el consenso de los distintos actores internacionales, relativas a la estructura y funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas del futuro próximo y a mediano plazo. En la discusión y análisis del tema se observa un interés destacado por parte de los gobiernos, cuyos puntos de vista y sugerencias deberán necesariamente confluir en el diseño de un nuevo esquema de relación internacional multilateral, conveniente para los diferentes Estados miembros, y que sea capaz de reflejar correctamente el dinámico equilibrio de fuerzas y la necesaria compaginación de intereses.

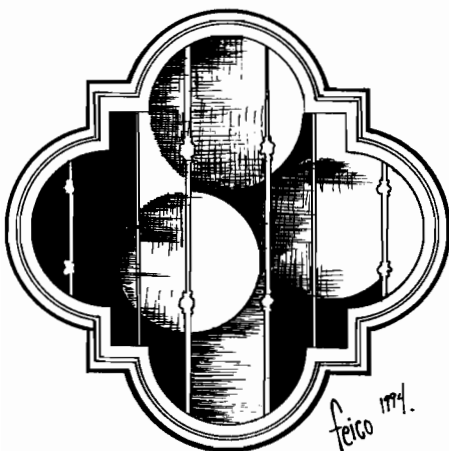
Ese mismo año, 1995, se presentará en México el documento programático que orientará la acción gubernamental en el periodo 1995-2000, en cuyo capítulo de política exterior deberán reflejarse los renovados objetivos y propósitos de nuestro país, acordes con la nueva circunstancia internacional y con la nueva posición que dicten nuestros intereses políticos y económicos. La coincidencia cronológica de ambos ejercicios ofrece a la tarea de los planificadores de nuestra política exterior, una singular oportunidad para renovar conceptos y estrategias.

Efectivamente, la evolución de las relaciones internacionales, experimentada en la última parte del siglo que vivimos, ha puesto de relieve una nueva perspectiva, con nuevos actores de importancia y nuevos terrenos de negociación y competencia, sin que ello implique la desaparición de las contradicciones que tradicionalmente han alimentado a la mayoría de los conflictos que la historia reciente registra a nivel regional o subregional y para cuyo tratamiento todavía resultan operativos muchos de los mecanismos establecidos en la Carta de San Francisco de 1945.

El problema político que se presenta para el

diseño de un nuevo esquema de las relaciones internacionales consiste en la conciliación adecuada de la atención que debe concederse a la nueva agenda y, paralelamente, mantener la capacidad de respuesta ante los críticos requerimientos de la agenda tradicional y desde el punto de vista jurídico, en la definición precisa de las reglas formales que deberán guiar la acción concertada de los distintos actores internacionales y que, por lógica natural o por así convenir a los intereses propios de cada uno de los gobiernos, seguirá seguramente centrada en el Sistema de las Naciones Unidas y concretamente en los órganos principales de la Organización: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

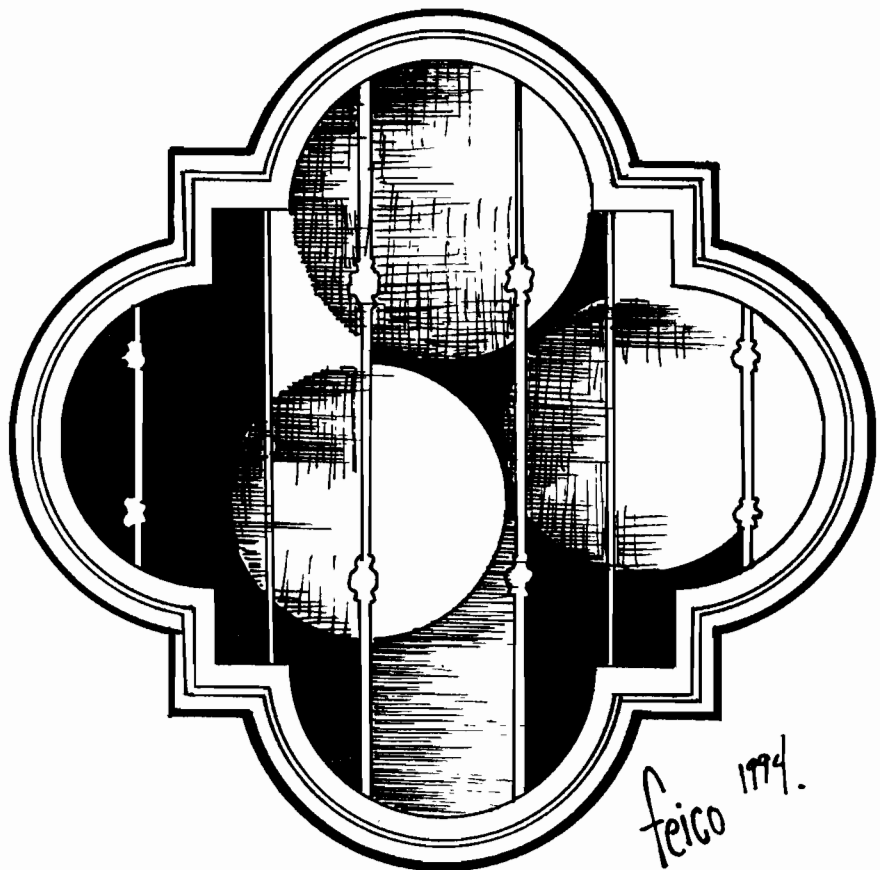
En este proceso de renovación, el riesgo de fondo al que se enfrentan las Naciones Unidas y sus Estados miembros se origina en la tendencia a favorecer una interpretación libre de los preceptos del Derecho Internacional Positivo, alentada por la necesidad de proponer nuevas fórmulas operativas para la Organización y por la urgencia política de responder a las crisis violentas surgidas en los últimos años. No obstante, se aprecia el convencimiento general de que, una vez reconocidos los inconvenien-



tes de las reacciones empíricas, resulta impostergable iniciar el estudio y la negociación de nuevos instrumentos jurídicos que normen convenientemente las nuevas formas de tratamiento internacional de los problemas en cuestión.

No se trata solamente de fortalecer la vigencia del régimen de derecho a nivel global—principal defensa de los países periféricos— sino de favorecer la concertación ordenada de las operaciones internacionales emprendidas por la Organización y por los principales polos de poder; es decir, se trata de una necesidad resentida por todos los Estados miembros de la ONU y no solamente por un grupo determinado. No hay alternativa: los costos políticos y económicos que arroja el balance de las operaciones decididas en los últimos años sin la debida definición de alcances y propósitos, han convencido aun a los proponentes de las tesis más exuberantes, de la conveniencia de establecer reglas claras y de aceptación general.

Desde tal perspectiva resultan previsibles estudios a fondo sobre el concepto de soberanía, el principio de la No Intervención, los alcances del Derecho Humanitario y los ámbitos de aplicación de los capítulos VI —solución pacífica de controversias— y



VII —acción en caso de quebrantamiento de la paz— de la Carta de San Francisco, para lograr un perfeccionamiento efectivo de las operaciones que las Naciones Unidas pueden emprender en consonancia con sus objetivos. Así, por ejemplo, en lo tocante al concepto de soberanía, debe evaluarse la inconveniencia de las tesis que buscan la disminución conceptual o práctica de su significado, y ello no solamente por razones de defensa de los intereses nacionales de los distintos pueblos, sino porque dicha tendencia alienta, en la práctica, la aparición de micronacionalismos o ultranacionalismos que, a la vez, han producido una proliferación de conflictos de origen étnico o religioso, al interior de diversos Estados (la antigua Unión Soviética, la antigua Yugoslavia) que han ocasionado las mayores crisis de nuestros días, en las que el uso indiscriminado de la fuerza —además de contrariar los presupuestos de la Carta de San Francisco— han ocasionado innumerables víctimas entre las propias poblaciones civiles directamente interesadas. Estas dolorosas experiencias han hecho aflorar (más allá de los aspectos relativos a la necesidad de una norma adecuada para la respuesta internacional) los riesgos que implica para la sociedad ci-

vil la falta de respeto estricto a la idea y a la aplicación del concepto de soberanía.

Por otra parte, debe tenerse presente la tendencia claramente asentada en las agendas de prácticamente todos los foros multilaterales, en favor de la defensa y promoción de los derechos humanos en el mundo, en cuyo contexto se han sugerido algunas iniciativas por demás exorbitantes y que se orientan a canalizar la presión política internacional contra ciertos gobiernos donde se producen violaciones masivas y sistemáticas en la materia. El postulado es procedente, positivo y loable, pero la experiencia muestra que su aplicación presenta injustas parcialidades que se explican por intereses políticos y pretensiones que rebasan los límites señalados por las convenciones internacionales vigentes.

En tal contexto, la diplomacia mexicana deberá estar atenta a cualquier manipulación política que desvirtúe el ejercicio internacional en materia de derechos humanos, cuya vigencia y respeto deben constituir la premisa básica de nuestra política exterior. El tema es por demás complejo, dado que muchas de las potencias internacionales que se presentan como líderes en el campo de los de-

rechos humanos se muestran paralelamente reacias a asumir la interdependencia de los mismos —es decir, tienden a restar importancia a los derechos económicos, sociales y culturales, para favorecer a los políticos, que mejor se prestan a manipulación— y se apartan del concepto de interrelación que resulta esencial en ese terreno y que, consecuentemente, debe incluir también en primer plano, el denominado derecho al desarrollo.

En esa línea se ubica el objetivo de promoción democrática que merecerá atención creciente en la comunidad internacional y que también debe ser apoyado con entusiasmo y por propio convencimiento, sin por ello aceptar pretensiones de intromisión externa a las que se opone el principio de No Intervención; es decir, el objetivo es positivo y merece la defensa y la promoción internacionales, pero no resulta admisible la vulneración, en su nombre, del principio de autodeterminación de los pueblos. Cabe mencionar que así como en el caso de los derechos humanos, la promoción y respeto al ejercicio democrático no ha operado, en ocasiones, cuando se trata de gobiernos de importancia estratégica para los polos de poder o cuando dicho ejercicio parece favorecer a tesis

extremistas o fundamentalistas; es decir, en la tarea diplomática de apoyo a la democracia, deben seguirse criterios de imparcialidad y de igualdad de trato, para evitar seguir desgastando políticamente el tema.

Otra faceta de este mismo problema se refiere a las presiones internacionales, tanto oficiales como de organizaciones no gubernamentales, para desarrollar los contenidos del Derecho Humanitario, a fin de proteger a las poblaciones civiles en casos de conflictos internos, donde la opinión pública internacional exige una activa respuesta que, sin embargo, no se encuentra prevista por el Derecho Internacional Público vigente, de lo que se deduce la necesidad jurídica de ocuparse, en atención a la tendencia, de la definición de nuevas normas aplicables, asumiendo la obsolescencia de las tesis tradicionales que postulan la *no competencia* internacional en el tema. La voluntad política de la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas se orienta hacia el avance de las operaciones decididas por razones humanitarias y, en consecuencia, la diplomacia mexicana deberá encontrar las adecuadas formulaciones técnico-jurídicas que, al tiempo que impliquen un desarrollo del Derecho Humanitario, rechacen el mal

llamado derecho de injerencia y garanticen el debido respeto a la soberanía y al principio de No Intervención, evitando la manipulación política de las acciones humanitarias; en efecto, debe buscarse que ese tipo de operaciones observen una imparcialidad estricta frente a las partes en pugna y que su aplicación contemple la aceptación formal de las mismas, puesto que de otra forma los costos humanos, económicos y políticos resultan injustificables. No se trata solamente de una cuestión de principio, por sí sola defendible, sino que obedece igualmente a consideraciones de pragmatismo político.

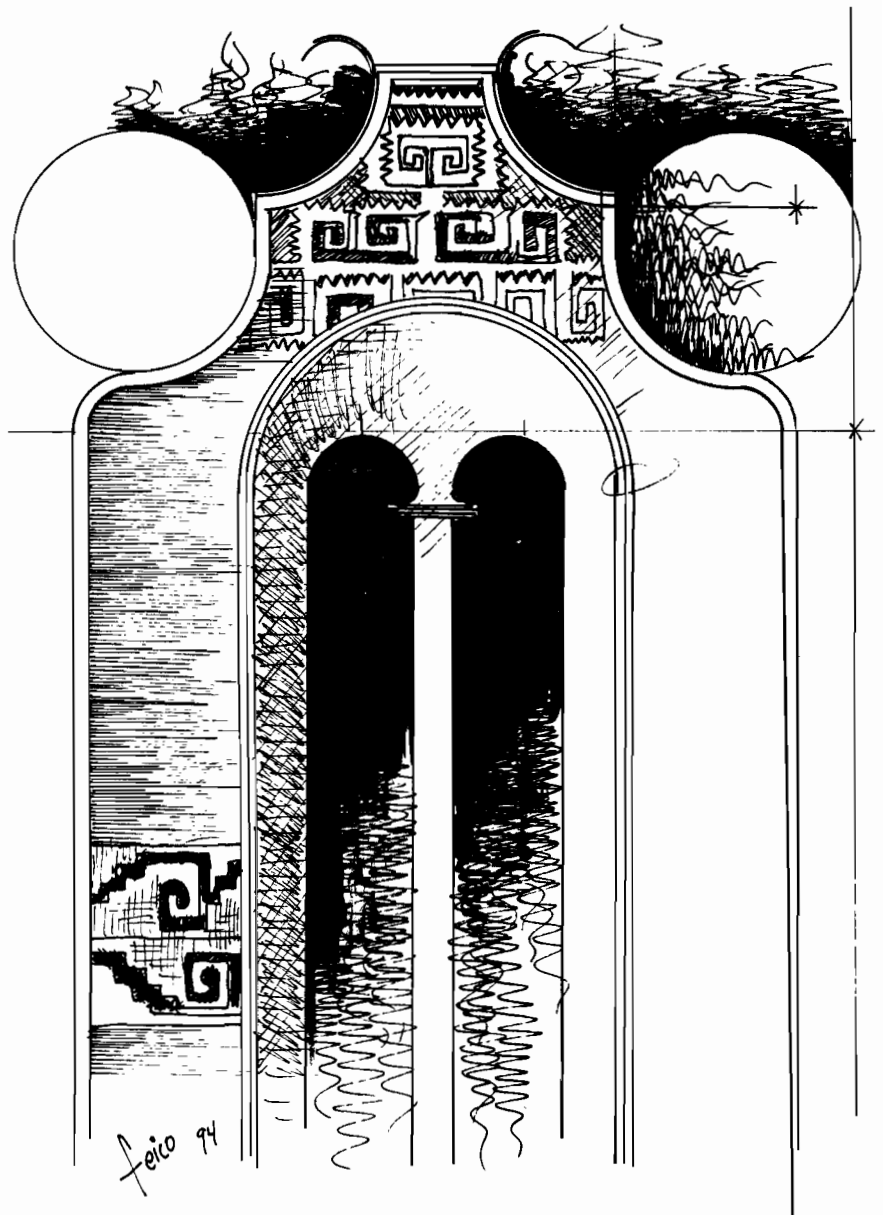
En todo caso, la política mexicana (frente a las nuevas tendencias detectadas para el manejo de la agenda multilateral de finales de siglo) deberá contemplar estrategias flexibles de negociación, orientadas al mejor cumplimiento de los principios de política exterior enlistados en la fracción X del artículo 89 constitucional. Así, estamos obligados a reafirmar posiciones básicas, como son el rechazo a todo tipo de intento hegemónico que pueda manifestarse en cualquier parte del mundo, en concordancia con el principio de autodeterminación de los pueblos; la invalidación de cualquier pretensión de im-

sición externa de normas o prácticas ajenas, respondiendo así al principio de No Intervención; el apoyo decidido a las nuevas concepciones de diplomacia preventiva, partiendo del principio de solución pacífica de controversias; el persistente apoyo a la causa del desarme, basado en el principio de proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza; la prosecución del desarrollo y codificación del Derecho Internacional, conforme al principio de igualdad jurídica de los Estados; la definición de esquemas de responsabilidad diferenciada en la solución de los problemas globales, partiendo del principio de cooperación internacional para el desarrollo y perfeccionamiento de la definición, objetivos y estructura de las operaciones multilaterales para el mantenimiento de la paz, así como las condiciones y alcances de la eventual participación efectiva de nuestro país en las mismas, de conformidad con lo que marca la Carta y el principio de lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Precisamente en relación con el principio de lucha por la paz y la seguridad internacionales, cabe precisar que resulta previsible una renovada actividad dentro de los foros de las Naciones Unidas encargados de las cuestiones de desarme;

efectivamente, más allá del inicio de las negociaciones orientadas a la definición de nuevos instrumentos convencionales —notoriamente un Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares— están previstos diversos procesos de ampliación y perfeccionamiento de los acuerdos vigentes en materia de control de armamentos, tanto en lo que se refiere a los nucleares, como a los convencionales, incluyendo los químicos y bacteriológicos. Se trata de un renglón de la negociación diplomática que obligará a una atención sostenida y altamente especializada, a lo largo del lapso 1995-2000.

Desde una perspectiva más amplia, México habrá de abordar la cuestión del papel que eventualmente toque desempeñar a los organismos regionales americanos dentro de los términos que finalmente se acuerden en el marco de la **Agenda para la Paz**, propuesta por el Secretario General de la ONU, para actualizar el papel del Organismo frente a las crisis contemporáneas; cabe recordar que nuestro gobierno ha aceptado, muchas veces de manera tácita, la implementación de decisiones operativas de las Naciones Unidas, tomadas por el Consejo de Seguridad de conformidad con el capítulo VII, lo



que parece sentar un precedente funcional que, al menos en teoría, no excluye a nuestro Continente. De ahí se deduce que México no podría oponerse a la ejecución de una operación de tal naturaleza en el Continente Americano, implementada por la Organización de los Estados Americanos o, aún, por una entente *ad-hoc* de Estados de la región, siempre y cuando exista la decisión formal por parte del Consejo de Seguridad con apego a la Carta de San Francisco y a las resoluciones pertinentes. La flexibilidad con la que se ha asumido por el Consejo de Seguridad el concepto de organismos regionales (en el caso de la Guerra del Golfo, en la ex-Yugoslavia y en algunos casos africanos) permite suponer, aún, que la Junta Interamericana de Defensa podría desempeñar eventualmente una parte relevante en el hipotético caso de una operación de pacificación en el Hemisferio Occidental.

Ante esta posibilidad teórica, conviene reflexionar igualmente acerca de las consecuencias que podrían desprenderse de una nueva formulación conceptual de la seguridad internacional; efectivamente, si los nuevos temas globales —particularmente el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones y sus causas económicas,

sociales y políticas— son clasificados como amenazas a la seguridad internacional, la diplomacia mexicana deberá alertar sobre los peligros de que tales fenómenos puedan utilizarse como pretextos para una intervención en el marco de los capítulos VI o VII de la Carta.

Precisamente, en relación con el Consejo de Seguridad, órgano decisorio-ejecutivo de las Naciones Unidas, resulta evidente que México deberá insistir en la necesidad de una reforma estructural y funcional que permita una mejor representación geográfica, por una parte, y una mayor transparencia y democratización en los procesos de toma de decisiones. Las diversas aspiraciones surgidas a propósito del posible incremento en el número de miembros permanentes, justificadas en la procedencia de equilibrar la distribución geográfica, deben obligatoriamente contener la voluntad política de los gobiernos interesados para poner a disposición del Consejo de Seguridad contingentes militares, cuyo recurso será requerido en mayor frecuencia y número, sobre todo en el momento en que se aprueben mecanismos de protección y de responsabilidad internacional orientados a defender la integridad física de los con-

tingentes bajo la bandera de la ONU; los debates políticos introducidos en los cuerpos parlamentarios de Japón y Alemania para remover los obstáculos jurídicos y políticos que existen para la participación efectiva de sus fuerzas militares en las operaciones para el mantenimiento de la paz, indica claramente el camino a seguir en ese renglón específico.

Siempre, desde la perspectiva de México, conviene también apuntar la procedencia de matizar nuestra posición frente a los diversos proyectos de reestructuración de los órganos rectores de los programas de cooperación internacional, dado que por nuestro nuevo carácter de país donante debemos, por lógica económica, buscar el mejor rendimiento, la mayor productividad, el menor dispendio y la correcta aplicación de los recursos destinados a ese tipo de actividades operativas.

Finalmente, entre muchas otras precisiones que podrían adelantarse para la definición del documento programático del gobierno de México para el último sexenio del Siglo XX, podría sugerirse que la diplomacia mexicana estudie la viabilidad de impul-

sar iniciativas originales, como podría ser el acuerdo consensuado para que el Consejo de Administración Fiduciaria, al que se dedica el capítulo XIII de la Carta, asuma el tratamiento y administración de los temas globales, una vez que se ha concluido prácticamente el proceso de descolonización política en el mundo, te-

ma central de la competencia original de ese órgano de las Naciones Unidas.

Efectivamente, las funciones asignadas a una autoridad internacional del tipo de la prevista en la Convención sobre Derecho del Mar, podrían ser conferidas al Consejo de Administración Fiduciaria en lo tocante a la

concertación de los intereses de la sociedad civil en materia de medio ambiente, de las zonas que constituyen patrimonio común de la humanidad, como son el altamar y sus recursos, el espacio exterior, la Antártida y, en general, todos aquellos elementos ubicados más allá de las diferentes competencias nacionales.

---

\* Ponencia presentada en el **Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Legisladoras**, promovido por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través del Instituto de Investigaciones Legislativas, los días 1, 2 y 3 de marzo de 1994 en la Ciudad de Puebla de los Angeles.