

HISTORIA MÍNIMA
DE LAS RELACIONES
MULTILATERALES
DE MÉXICO

Claude Heller



EL COLEGIO DE MÉXICO

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	11
CAPÍTULO I. <i>La construcción de una visión internacional</i>	17
El diseño de la ONU	29
Las aspiraciones de México en la construcción de la ONU	33
La preeminencia de la Asamblea General	39
La visión de México en los primeros años	43
El impacto de la descolonización y el tercermundismo	49
La contribución jurídica de México	55
CAPÍTULO II. <i>Las aportaciones al mantenimiento de la paz</i>	61
La participación mexicana en una nueva etapa de la Guerra Fría	64
La vuelta al Consejo y los buenos deseos (2002-2003)	72
Las razones de México para su cuarta participación (2009-2010)	81
El balance general de la acción del Consejo en 2009	90
El contexto internacional en 2010	91
La evaluación de la participación de México	100
La accidentada ruta internacional hacia 2021	104
La participación de México en las OMP	111
La participación de México en los Grupos de Amigos	117
CAPÍTULO III. <i>La lucha por el desarme</i>	121
Las razones de México	121
Tlatelolco y la creación de las zonas nucleares	124

El camino hacia la No Proliferación Nuclear y la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares	127
México ante la parálisis del desarme	131
México y las armas convencionales	139
CAPÍTULO IV. <i>México en la agenda de derechos humanos</i>	143
La visión de México	145
El escenario mexicano en los foros competentes	148
La politización del sistema de derechos humanos	153
México en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos	156
Los derechos de la mujer en la agenda	159
Hacia la justicia internacional: el Estatuto de Roma	161
La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 2005 y sus implicaciones para el sistema de derechos humanos	163
Los desafíos de México en materia de derechos humanos	167
CAPÍTULO V. <i>La cooperación para el desarrollo: logros y frustraciones</i>	171
Un largo camino	171
El parteaguas en la posición mexicana	180
México y el Consenso de Monterrey (2002)	182
México y los Objetivos del Milenio y del Desarrollo Sostenible	184
CAPÍTULO VI. <i>Migración, cambio climático y drogas</i>	191
La aceptación de la dimensión multilateral de la migración	191
México como facilitador en la lucha contra el cambio climático	199
La estrategia multilateral de México contra las drogas	209
CAPÍTULO VII. <i>México y las relaciones interamericanas</i>	217
México y la concertación latinoamericana ante la parálisis de la OEA	227

Hacia una nueva credibilidad del sistema interamericano	239
De la cooperación a la fragmentación	245
Los vuelcos políticos de México en la OEA: 2017-2019	248
El intento de forjar una comunidad de América Latina y el Caribe	257
Diversificación y diplomacia económica multilateral	262
<i>CAPÍTULO VIII. México ante la crisis de la gobernanza global</i>	271
La conformación del G-20	273
Las perspectivas de MIKTA	280
México ante la reforma pendiente del Consejo de Seguridad	282
<i>Epílogo</i>	289
<i>Bibliografía</i>	293

INTRODUCCIÓN

Desde el siglo xx la diplomacia mexicana ha privilegiado el espacio multilateral como ámbito propicio para defender la soberanía nacional, promover el desarrollo, definir sus posiciones ante los problemas mundiales y avanzar iniciativas basadas en su experiencia histórica y en los principios que han normado su conducta externa. De su participación en los principales foros, comenzando por la Sociedad de Naciones y, por supuesto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), se ha derivado buena parte del prestigio y el capital político que ha acumulado en su política exterior. México contribuyó activamente en el diseño de las principales organizaciones de vocación universal y regional después de la Segunda Guerra Mundial, e imprimió su huella diplomática en los asuntos multilaterales. A diferencia de la inmensa mayoría de los países en desarrollo, que han conocido una estabilidad cíclica y vuelcos históricos, la participación de México ha conservado rasgos de continuidad y consistencia, independientemente de los matices sexenales que conllevan los cambios de administración y, más recientemente, la alternancia política democrática.

Son varias las razones que explican lo anterior. En primer lugar, hay una profunda coincidencia de los principios de política exterior con las normas consagradas en los documentos constitutivos de las grandes organizaciones internacionales: la diplomacia mexicana ha promovido siempre en su seno la defensa del derecho internacional; el mantenimiento de la paz y la seguridad, y la promoción del desarrollo económico y social. En segundo lugar,

ante la asimetría de las relaciones de poder en detrimento de los países más vulnerables, la diplomacia multilateral le ha proporcionado a México un valioso instrumento de contrapeso en su entorno inmediato frente a Estados Unidos, y es en el sistema de las Naciones Unidas donde ha podido expresar su concepción sobre las bases que deben regir a la comunidad internacional organizada y la responsabilidad que le corresponde a los Estados. El multilateralismo es la alternativa democrática a la política del poder en su calidad de instancia privilegiada para la convergencia de los esfuerzos nacionales en acciones conjuntas frente a los desafíos que enfrenta la humanidad en todos los ámbitos. En tercer lugar, las posturas asumidas ante diversas situaciones y las iniciativas emprendidas en la agenda internacional le han permitido a México participar con un perfil propio y desarrollar una capacidad de interlocución con todos los Estados, incluyendo con aquellos cuyos vínculos bilaterales son débiles o prácticamente inexistentes, principalmente en regiones de África, Asia y el Medio Oriente. Desde un primer momento, México reconoció el papel central que le correspondía a la ONU en la construcción de un nuevo orden internacional.

En las principales etapas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial y hasta el fin de la Guerra Fría, México desplegó una intensa actividad en el marco de las Naciones Unidas estando frecuentemente a la vanguardia de iniciativas relevantes. Fue así como tuvo una actuación destacada en favor de las negociaciones multilaterales sobre desarme, así como sobre la no proliferación y el control de armamentos, propiciando, entre otros acuerdos, la creación de zonas libres de armas nucleares y la prohibición de éstas. Asimismo, contribuyó activamente a la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional en distintas esferas. De igual manera, México otorgó un decidido respaldo al proceso de descolonización de África y de Asia e incluso del Caribe, a partir del principio de la libre determinación de los

pueblos, y asumió un papel de liderazgo en la promoción del desarrollo económico y social en la década de los años sesenta, a partir de la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), el establecimiento del Diálogo Norte-Sur y la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) a fines de los años setenta. En materia de derechos humanos, México no sólo contribuyó a la creación y al fortalecimiento del sistema internacional de protección proponiendo nuevos tratados y mecanismos multilaterales, sino que además desempeñó un papel central en la promoción de su vigencia en países latinoamericanos escindidos por sus conflictos internos. México también se involucró en los esfuerzos de la comunidad internacional en el combate contra las drogas, el crimen organizado y otras actividades ilícitas de carácter transnacional.

Instrumentos jurídicos en las áreas más relevantes de la agenda internacional —como el Tratado de Tlatelolco, de 1967; la Carta de Derechos y Deberes de los Estados, de 1975; la Convención del Derecho del Mar, de 1982; la Convención de 1988 sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas, o la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990— fueron resultado de propuestas introducidas por México o, en su caso, se vieron influidas de manera sustancial por aportaciones originales de su diplomacia. Cuando el mundo cambió radicalmente a partir del fin de la Guerra Fría con la desaparición de la Unión Soviética y la disolución de la política de bloques, México también se transformó en función de la reorientación de su modelo de desarrollo, la apertura a la globalización y una mayor inserción al mercado internacional. Fueron clara expresión de ello el lanzamiento de la Cumbre Iberoamericana; la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de múltiples acuerdos con diversos países del mundo, y el ingreso a organismos internacionales asociados

al establecimiento de buenas prácticas de gobierno —como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— y a mecanismos de cooperación interregionales —como el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)—. Paralelamente, la democratización de la vida política y el surgimiento de nuevos desafíos en la agenda —como el cambio climático, los derechos humanos, la migración, el narcotráfico y el crimen organizado— incidieron en su interacción con las demás naciones y en su posicionamiento internacional. Su diplomacia multilateral se adaptó a las nuevas exigencias, pero siguió siendo igualmente dinámica en temas fundamentales con la promoción de nuevos acuerdos, como el Tratado de Comercio de Armas de 2014, el Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares de 2017, el diseño de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible y el Pacto Global Migratorio de 2018.

Ello también ocurrió en su ámbito natural en el marco del sistema interamericano, en el cual México realizó contribuciones relevantes en varios planos. Pero su historia de las relaciones multilaterales no se limita a su actuación en los organismos internacionales. Cuando éstos enfrentaron inercias y momentos de parálisis ante graves situaciones coyunturales, la diplomacia mexicana tuvo las suficientes imaginación y creatividad para impulsar procesos de concertación alternativos y alianzas informales que lograron un mayor grado de eficacia.

Revisar las relaciones multilaterales implica plantear temas diversos; una extensa red de organismos, instituciones y procesos, así como el papel que han desempeñado en la historia destacadas figuras de la diplomacia mexicana y numerosos miembros de uno de los servicios civiles de carrera con mayor reconocimiento en la función pública. Ello merecería la elaboración de una obra monumental. El propósito de este libro es más modesto, al ofrecer una visión de algunas de las principales acciones multilaterales que han distinguido a México y que definen su lu-

gar en el mundo. Esto permite también plantear asuntos, tareas y desafíos que debe asumir la política exterior en la actualidad, cuando la gobernanza global está en cuestión. Finalmente, valga la aclaración, como autor de este libro, de que, en virtud de mi trayectoria diplomática, he sido actor, testigo, observador y estudioso de la política internacional de México desde una posición privilegiada. Ello se refleja inevitablemente en apreciaciones personales derivadas de mis experiencias en diversos episodios e iniciativas que son abordados a lo largo de este relato.