



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**LA RESTRICCIÓN DEL USO DEL VETO
EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU:
LA INICIATIVA FRANCO-MEXICANA**

TESIS

que para obtener el título de

Licenciado en Relaciones Internacionales

P R E S E N T A

Miguel Alberto Mendivil Roiz

Directora de tesis

Mtra. Consuelo Dávila Pérez

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., junio de 2017.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres, mi familia, amigos y profesores,
pues por su amor vivo y a su amor me debo.*

INDICE

Introducción	1
1. Las normas internacionales: qué son y cómo se forman	7
1.1 ¿Qué son las normas?	8
1.2 Categorización de las normas	14
1.3 El proceso de creación de las normas	16
1.3.1 Primera etapa: el surgimiento de la norma	17
1.3.2 El <i>tipping point</i>	19
1.3.3 Segunda etapa: la aceptación de la norma	21
1.3.4 Tercera etapa: internalización de la norma	22
1.4 Consideraciones para el éxito de una norma	23
1.5 A manera de síntesis	24
2 El veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	26
2.1 Los antecedentes del Consejo de Seguridad en la Sociedad de Naciones	26
El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	30
2.2 La composición del Consejo de Seguridad	32
2.2.1 El fundamento en la Carta	32
2.2.2 Los miembros permanentes	32
2.2.3 Los miembros no permanentes	36
2.2.4 Las participaciones en el Consejo de Seguridad 1946-2016	38
2.3 El Consejo de Seguridad en funcionamiento	41
2.4 La toma de decisiones en el Consejo de Seguridad: la figura del veto	43
2.4.1 El surgimiento del derecho de veto	43
2.4.2 Tipología del veto	46
2.4.3 Historia del uso del veto	47
2.4.4 La inactividad del Consejo de Seguridad a causa del veto: el caso de Siria	51
2.5 Conclusiones	55
3 La iniciativa franco-mexicana para restringir el uso del veto	57
3.1 La iniciativa franco-mexicana como norma internacional	59
3.2 El surgimiento de la norma	61
3.2.1 Los emprendedores de la norma y sus motivos	61
3.2.2 La plataforma institucional y los mecanismos de persuasión	62
3.3 El <i>tipping point</i> y el estado actual del proceso de evolución de la norma	64
3.4 La socialización de la norma: los retos para la iniciativa franco-mexicana	67
3.5 Identificación de los criterios para el éxito de la iniciativa franco-mexicana	70
3.6 A manera de síntesis	72
Conclusiones	74
Reflexiones para México, su política exterior, las Naciones Unidas y apuntes para las Relaciones Internacionales	78

INTRODUCCIÓN

Por su capacidad de decisión y acción, el Consejo de Seguridad es el órgano más importante de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Según lo estipulado por su Carta, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales a través de los medios que considere pertinentes para tal efecto.

Para su funcionamiento, el Consejo se compone de 15 miembros, de los cuales cinco gozan de calidad permanente, mientras que el resto de la membresía se rota entre los otros 188 miembros de la ONU para ocupar un puesto no permanente por un período de dos años. En términos de procedimiento, las decisiones del Consejo en materia sustantiva, para ser reconocidas como resoluciones y, por lo tanto, suponer una obligación para la membresía de la ONU en su totalidad, no deben ser objeto de un voto negativo por parte de alguno de los cinco miembros permanentes: Estados Unidos, China, Rusia, Reino Unido y Francia. Dicha provisión es conocida como el derecho de veto.

El derecho de veto ha sido utilizado por los cinco miembros permanentes a lo largo de la historia del órgano, sobre todo en aquellas situaciones en las cuales los intereses de uno o más de los cinco se encontraban en juego. Durante la Guerra Fría, el Consejo se mantuvo casi inactivo en la toma de decisiones a raíz del veto de la Unión Soviética o de Estados Unidos. Una vez acabada esta etapa del siglo XX, la estructura unipolar del sistema internacional permitió una mayor fluidez dentro de los trabajos del Consejo.

De manera más reciente, la crisis en Siria ha puesto sobre la mesa una discusión muy importante en torno al derecho de veto. Con la muerte de miles de civiles a causa del intercambio de fuego entre el gobierno de Bashar al-Assad, la oposición, y más recientemente el Estado Islámico, la comunidad internacional ha prestado especial atención al desarrollo del conflicto; sin embargo, a pesar de los intentos por parte del Consejo de Seguridad de tomar cartas en el asunto para la protección de los civiles y la eventual resolución del conflicto, el veto por parte de Rusia y de China ha inhibido al órgano de cualquier acción concreta y efectiva en el terreno.

Lo anterior ha hecho que la comunidad internacional vea, sin poder hacer mucho, cómo miles de civiles mueren día con día en un conflicto que no encuentra solución, en parte por la inacción del Consejo y la voluntad política inexistente de sus miembros. En este sentido, el 24 de septiembre de 2013, en el marco del debate general del 68 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el entonces presidente francés, François Hollande, propuso a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad una modificación en sus formas de trabajo de tal forma que el derecho a veto no fuera utilizado en situaciones en las que se cometen crímenes en masa.

Según la propuesta francesa, la modificación en la forma en la que el Consejo tomaría las decisiones se concretaría a través de un pacto de caballeros, por lo que no existiría la necesidad de que la Carta fuese reformada. El apoyo a la iniciativa en cuestión no se hizo esperar y México, en su calidad de miembro de las ONU y fuerte impulsor de la reforma al Consejo de Seguridad, ofreció a París el establecimiento de una iniciativa franco-mexicana que fuera presentada a la membresía total de las Naciones Unidas.

Acordado lo anterior, la iniciativa franco-mexicana se convirtió en una declaración política que está abierta a la firma de los Estados simpatizantes desde 2015.

A pesar de que los cuatro miembros permanentes –Estados Unidos, China, Rusia y Reino Unido-, no han firmado la iniciativa franco-mexicana, ésta se considera un avance importante en los debates para revitalizar las decisiones del Consejo de Seguridad en circunstancias críticas para las relaciones internacionales, tal como el caso sirio.

La iniciativa en cuestión busca establecer una norma que regule el comportamiento de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en un contexto en específico. En este sentido, la presente investigación pretende analizar a la iniciativa franco-mexicana desde un enfoque constructivista, en el que se estudie el proceso de creación de las normas internacional con el fin de interpretar el camino que la norma que Francia y México buscan implantar ha seguido desde su creación y ubicar la posición en la que se encuentra actualmente.

Asimismo, esta tesis tiene como objetivos el analizar la literatura relativa a las normas internacionales y hacer uso de un modelo de análisis que explique el proceso de creación y de consolidación de las normas en la comunidad internacional; el identificar las características que permiten la emergencia de la norma contenida en la iniciativa franco-mexicana basándonos en el modelo explicativo mencionado líneas arriba y, finalmente, ubicar a la iniciativa franco-mexicana y a la norma contenida en ella dentro del proceso de consolidación de normas internacionales e identificar los retos que implica el cumplimiento del “ciclo de vida” de la norma en cuestión.

Para lograr lo anterior, la hipótesis general de la presente investigación es que la norma contenida en la iniciativa franco-mexicana ya alcanzó un momento crítico en el que, según el modelo de creación de normas propuesto por Martha Finnemore, las condiciones más importantes están dadas para que la norma en cuestión se consolide en el cuerpo normativo del Consejo de Seguridad.

Las hipótesis particulares son dos, a saber: 1) el constructivismo proporciona el marco teórico que mejor permite estudiar a las normas y la formación de éstas en las relaciones internacionales y 2) la iniciativa franco-mexicana cuenta, en inicio, con todas las características de una norma que tiene gran probabilidad de ser adoptada por los Estados.

A lo largo de la investigación se busca dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Qué son y cómo se forman las normas a nivel internacional?
- De acuerdo con el modelo de Martha Finnemore, ¿qué características subyacen a la creación de la norma contenida en la norma franco-mexicana?
- ¿En qué punto del proceso de formación de normas internacionales se encuentra la iniciativa franco-mexicana y cuáles son los retos para lograr su consolidación en el marco normativo del Consejo de Seguridad?

Con el fin de dar respuesta a las preguntas anteriores, la presente investigación se divide en tres capítulos. El primer capítulo presenta una comparación de la concepción de norma que tienen las tres corrientes de pensamiento más prolíficas en materia de normas en Relaciones Internacionales –neorrealismo, neoliberalismo y constructivismo. Tras dicha comparación, se procede a presentar uno de los modelos explicativos utilizados para el estudio de la creación y consolidación de las normas

internacionales. Debido a las ventajas que el modelo en cuestión presenta para el estudio en cuestión, se argumentará por qué éste será utilizado para interpretar el proceso de evolución de la iniciativa franco-mexicana.

El segundo capítulo es un repaso a manera de radiografía del Consejo de Seguridad: la política de su conformación, su historia y, más importante, un repaso histórico del uso del veto por parte de sus miembros permanentes. Finalmente, en el segundo capítulo se presentarán ejemplos de aquellas situaciones en las que el veto ha obstaculizado la acción para hacer frente a los conflictos más preocupantes de la actualidad.

El tercer capítulo da inicio con la presentación de la iniciativa franco-mexicana y una explicación de las dinámicas que dieron lugar a su origen. Subsecuentemente, se estudiará a la iniciativa en cuestión bajo la luz del marco conceptual que el constructivismo brinda en materia de normas internacionales. Finalmente, se aplicará el modelo de evolución de las normas para el caso concreto de la iniciativa franco-mexicana con el fin de determinar el lugar en que ésta se ubica actualmente.

Esta investigación no busca ser exhaustiva en cuanto a la iniciativa franco-mexicana se trata. Este material trata a dicha iniciativa desde una perspectiva muy particular: el proceso de creación de las normas en las relaciones internacionales y, particularmente, en el seno de las Naciones Unidas.

Desde su fundación, México ha sido un miembro activo en la ONU, en general, y activo en el Consejo de Seguridad, en particular; sin embargo, lo anterior no implica que nuestro país no se haya mostrado interesado en el proceso de reforma del Consejo de Seguridad. En este sentido, la iniciativa franco-mexicana es un esfuerzo

diplomático importante por parte de dos países protagonistas dentro del organismo internacional más importante de la actualidad. Bajo esta lógica, estudiar los alcances, los límites, así como los posibles escenarios futuros de la iniciativa en cuestión, resulta un ejercicio importante y visionario para la política exterior de México.

Al analizar la iniciativa de manera detenida y objetiva, y entender en la etapa del proceso de maduración en la que se encuentra, se fortalecen los argumentos con los que México puede seguir trabajando la propuesta en cuestión. Eventualmente, el éxito de la iniciativa franco-mexicana representaría un éxito para la diplomacia mexicana, las Naciones Unidas y la comunidad internacional en su totalidad.

Nueva York, 29 de mayo de 2017

I. Las normas internacionales: qué son y cómo se forman.

Las relaciones internacionales de la segunda mitad del siglo XX y de la cuenta que corre del siglo XXI, difícilmente pudieran ser estudiadas y entendidas si se dejara de lado a las diferentes y diversas redes normativas que rigen las interacciones de los actores internacionales. Hoy por hoy, nos ubicamos en un sistema cuyos últimos cambios han llevado a situaciones en las cuales las conductas de los Estados subyacen cada vez menos en la distribución del poder para ubicarse más en el espectro de las ideas, los valores y las normas.¹

Tras la creación de la ONU en 1945, diversas instituciones internacionales gubernamentales han sido establecidas tanto a nivel global, como regional y subregional.² El aumento cuantitativo y cualitativo de los organismos internacionales es muestra indudable del auge que en la posguerra comenzó a experimentar el multilateralismo, entendido como la dinámica internacional en la que interactúan distintos actores y cuya finalidad es la producción de normas y reglas sobre las cuales establecer un orden mundial caracterizado por la cooperación y la interdependencia.³

Por lo anterior, y dado el objetivo de la presente investigación, resulta de interés general por entender una de las partes esenciales del multilateralismo: las normas. Sobre

¹ Annika Björkdahl, "Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections", en *Cambridge Review of International Affairs*, núm. 1, vol. 15, Cambridge, Universidad de Cambridge, 2010, p. 9

² Las instituciones de Bretton Woods, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (UE), entre muchas más, dan muestra de la variedad de temas y los alcances geográficos que las instituciones intergubernamentales comenzaron a tomar desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

³ Franck Petiteville, *Le multilatéralism*, París, Montchrestien, 2009, p.13.

esta lógica, el presente capítulo busca explicar qué son las normas internacionales, así como establecer una categorización de las mismas y, finalmente, entender el proceso a través del cual éstas se constituyen e instalan en la escena internacional.

1.1 ¿Qué son las normas?

Las principales escuelas de pensamiento de Relaciones Internacionales, particularmente el neorrealismo, el neoliberalismo y el constructivismo, han prestado atención a las normas y el papel que éstas juegan en la realidad internacional. Sin embargo, dado que las tres corrientes mencionadas parten de supuestos diferentes y ubican su análisis en distintos niveles, no es de sorprender que cada una de ellas tenga algo particular que decirnos sobre las normas.

Antes de comenzar el recorrido por las conceptualizaciones que el neorrealismo, el neoliberalismo y el constructivismo tienen acerca de las normas, es importante traer a colación que la primera y la segunda pertenecen a una corriente filosófica más amplia del cuerpo teórico internacionalista: el racionalismo⁴.

Es importante aclarar que los postulados racionalistas ponen especial énfasis en la importancia de que las normas sean algo que se cumple. Por lo tanto, sobre los supuestos racionalistas, el incumplimiento de las normas acarrea necesariamente la existencia de sanciones.⁵ Aunado a esto, Gregory Raymond provee una definición

⁴ Al momento de explicar la realidad, las aproximaciones racionalistas privilegian los elementos materiales. En este sentido, el poder, especialmente el material, constituye la variable explicativa primigenia, sobre la cual se desarrollan las dinámicas internacionales.

⁵ En este sentido, los actores que cuentan con poder deben estar dispuestos a hacer que el resto de los actores cumplan con la norma en cuestión y, en caso de incumplimiento, contar con el poder necesario para que los incumplidos se vean obligados a repensar su actitud. Para profundizar al respecto, véase, Gary Goertz y Paul Diehl, "Towards a Theory of International Norms: Some Conceptual and Measurement Issues", en *Journal of Conflict Resolution*, núm.4, vol. 36, The Peace Science Society, Maryland, 1992, pp. 634-664.

racionalista de norma al decir que “las normas internacionales son estándares generalizados de conducta que delinear los alcances de los derechos y obligaciones de los Estados”⁶. En dicha definición, la clara distinción entre derechos y obligaciones es un requisito para hablar de una norma, adquiriendo ésta una connotación legal positivista.

Partiendo de lo anterior, el neorrealismo le atribuye a la norma un carácter intermedio que se ubica entre el interés de los Estados y los resultados políticos de sus acciones; la norma, por sí sola, no posee un poder explicativo de la realidad estudiada. John Mearsheimer, un reconocido politólogo neorrealista de la Universidad de Chicago, da prueba de la concepción neorrealista de la norma al asegurar que las causas de la guerra y la paz son mera función del balance del poder, mientras que las ideas, las normas y las instituciones son meras variables intermedias⁷.

Al igual que los neorrealistas, los neoliberales, particularmente los que se dedican al estudio de los regímenes, le atribuyen a la norma un papel de variable intermedia que por sí misma no logra explicar por qué los Estados deciden establecer estructuras regulatorias y de cooperación en áreas particulares de las relaciones internacionales. Annika Björkdahl, de la Universidad de Lund, en Suecia, realiza un estudio detallado de la manera en la que las posturas racionalistas se aproximan al análisis de las normas y concluye que la teoría de regímenes -haciendo alusión a la corriente neoliberal-

⁶ “*International norms are generalized standards of conduct that delineate the scope of a state’s entitlements, the extent of its obligations, and the range of its jurisdiction*”. Gregory Raymond, “Neutrality Norms and the Balance of Power”, en *Cooperation and Conflict*, núm.2, vol.32, 1997, pp. 128

⁷ “*[...] the causes of war and peace are mainly a function of the balance of power, and institutions largely mirror the distribution of power in the system. In short, the balance of power is the independent variable that explains war; institutions are merely an intervening variable in the process*”. John Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions”, en *International Security*, núm.3, vol. 19, Harvard University, Cambridge, 1994, p. 13

demuestra que las normas guían el comportamiento estatal pero sólo como una “variable que interviene entre la distribución de poder subyacente y los resultados de las acciones”⁸.

En suma, podemos concluir que la conceptualización racionalista de las normas les otorga un papel causal limitado, considerablemente subordinado a y dependiente de las dinámicas propias del poder internacional. Asimismo, la existencia de normas deriva necesariamente en derechos y obligaciones que, apoyadas en el compromiso de los Estados más poderosos, suponen un castigo hacia los más débiles en caso de incumplimiento.

Durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX, las escuelas neorrealista y neoliberal gozaron del protagonismo en los debates teóricos en torno a las relaciones internacionales y, como consecuencia, cualquier aproximación normativa yacía sobre los supuestos de una de las dos escuelas abarcadas. Sin embargo, con el surgimiento de nuevas corrientes de pensamiento en RR.II., las normas comenzaron a ser estudiadas y explicadas desde ángulos novedosos para la época.

Dentro de las corrientes teóricas que comenzaron a tomar espacio en el debate de la disciplina., el constructivismo demostró que el estudio de las dinámicas internacionales, particularmente el de los organismos internacionales y el de las normas, podría tomar lugar desde diferentes premisas y ángulos. El constructivismo, así, basa su análisis en la premisa de que los procesos que ocurren en la sociedad internacional

⁸ Annika Börjkdahl, *op. cit.* p. 11

implican una interrelación⁹ entre los agentes¹⁰ y la estructura¹¹. Bajo este entendido, y tomando en cuenta las definiciones proveídas en el pie de página, los Estados constituyen la figura de agente mientras que la sociedad internacional representa a la estructura dentro de la cual los agentes se localizan y operan.

La estructura internacional se compone, entre otros, de las instituciones internacionales como Naciones Unidas y de las normas que subyacen tanto a su funcionamiento como al actuar de sus agentes, los Estados Miembros¹². Siguiendo el ejemplo anterior, la perspectiva constructivista argumentaría que la interacción de los Estados y los organismos internacionales de los cuales son miembros modifican a ambos de manera constante.

Martha Finnemore, destacada constructivista y catedrática en la Universidad de George Washington, define a la norma como un “estándar de comportamiento apropiado para actores con una cierta identidad”.¹³ La definición constructivista de Gregory Raymond sugiere que la norma es “un conjunto de entendimientos intersubjetivos y expectativas colectivas sobre el comportamiento apropiado de los Estados y otros actores en un contexto e identidad dados”.¹⁴ Adicionalmente, Peter Katzenstein define a

⁹ La definición constructivista de interrelación implica que los elementos en una configuración social dada “no pueden ser definidos o incluso concebidos de manera independiente respecto a su posición en la estructura”. Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”, en *International Organization*, núm. 3, vol. 41, Cambridge, MA., MIT Press, 1987, pp. 357

¹⁰ El constructivismo entiende como agente a toda aquella entidad que opere como actor en un contexto social dado. Ian Hurd, “Constructivism”, en *The Oxford Handbook of International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, p. 303.

¹¹ Por estructura, entenderemos las instituciones y los significados compartidos que construyen el contexto en las cuales tienen lugar las acciones internacionales. *Idem*.

¹² Para Alexander Wendt, los elementos de la estructura pueden ser agentes, prácticas, tecnologías, territorios o cualquier elemento que ocupe una posición dentro de cierta organización social. Alexander Wendt, *op. cit.*, p. 357.

¹³ Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, en *International Organization*, núm.4, vol. 52, Cambridge, MA, MIT Press, 1998, p. 891

¹⁴ Gregory Raymond, *op.cit.*, p. 128.

la norma como “expectativas colectivas de un comportamiento apropiado por parte de actores con una identidad dada”.¹⁵

Si identificamos los elementos comunes de las definiciones anteriores, obtendríamos que la norma establece una serie de comportamientos intersubjetivos que, en función de un contexto y un agente dados, se consideran apropiados. Lo anterior, aunado a la premisa constructivista de que los agentes y las estructuras son mutuamente definibles, explica una de las mayores diferencias de las corrientes racionalistas frente a la corriente constructivista cuando se trata del estudio de las normas.

Alexander Wendt elaboró un ensayo que desarrollaría de manera muy elocuente la diferencia a la que se hace alusión en el párrafo anterior. En su trabajo intitulado “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”, el autor señala que los agentes y las estructuras son mutuamente constitutivas y, a pesar de ellos, gozan de independencia ontológica. Wendt explica dicho principio al indicar que “justo como las estructuras sociales son ontológicamente constituidas por las prácticas y los autoentendimientos de los agentes, los poderes causales y los intereses de los agentes se encuentran en función y, por lo tanto, explicados a partir de la estructura”.¹⁶

Ian Hurd ejemplifica claramente la manera en que dicha síntesis dialéctica entre los agentes –Estados- y las estructuras –normas, instituciones- toma lugar en el seno de los organismos internacionales: dentro de estos espacios, los Estados invocan normas internacionales para justificar sus políticas, las interpretan dependiendo el contexto y las internalizan para su actuar. Lo anterior rehace tanto las reglas del organismo en cuestión

¹⁵ Peter Karzenstein, *The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, p.5

¹⁶ A esta dinámica, el autor la denomina una síntesis dialéctica. Alexander Wendt, *op. cit.*, p. 359.

como la actitud de los Estados frente a ellas. Esto, a su vez, contribuye a rehacer la autoridad y el poder de los organismos en los que actúan.¹⁷

Como hemos visto, las posiciones racionalistas le dan la importancia explicativa al poder, un atributo del Estado y dejan de lado, como un elemento a considerar, pero no determinante, a las normas e instituciones en torno a las cuales el actuar estatal se desarrolla. En este sentido, el racionalismo se caracteriza por ser un cuerpo agente-centrista. Por otro lado, el constructivismo coloca tanto al agente como a la estructura en una condición de igualdad ontológica.

Al darle un valor ontológico similar que a los Estados las normas adquieren un valor explicativo independiente en cuanto al actuar estatal en situaciones particulares. Debido a lo anterior, el constructivismo se presenta como la corriente que presenta un marco teórico más integral y explicativo cuando se trata de abordar a las normas, su efecto en el actuar de los agentes y el proceso que lleva a su creación.

Hasta este punto se ha hablado de las diferentes aproximaciones desde las cuales se pueden estudiar las normas y hemos optado por abordar la presente investigación desde la óptica constructivista. Una vez que lo anterior ha sido desahogado, es importante saber identificar los parámetros que indicarían la existencia de una norma en cierta estructura social.

Annika Bjorkdahl señala que la evidencia de existencia de normas es indirecta y que la misma puede ser identificada a partir del comportamiento estatal inducido por la

¹⁷ Ian Hurd, "Choices and Methods in the Study of International Organizations", en *Journal of International Organization Studies*, núm. 2, vol. 2, Berlín, UN Studies Ass., 2011, pp. 18-20

norma en cuestión así como a través de discursos por parte de los agentes en los que éstos se dirigen al comportamiento emanado de la misma.¹⁸

Por otro lado, Martha Finnemore explica que las normas se reconocen a partir del rechazo que genera la ausencia de su cumplimiento por los Estados o a partir del elogio en el caso contrario¹⁹. James Fearon argumenta que una norma social es evaluada a partir de preceptos morales en cuanto a su observancia o no observancia. En este sentido, para Fearon la norma puede ser explicada a partir de la siguiente forma genérica “la gente buena hace (o no hace) X en situaciones como A,B,C...”.²⁰

Tras el breve repaso de la literatura al respecto, podemos afirmar que las normas son identificadas a partir del rechazo o elogio que supone el cumplimiento o desobediencia del comportamiento inducido por ella.

1.2 Categorización de las normas

A partir de lo anterior, y con el fin de sistematizar, algunos autores constructivistas han elaborado una categorización de las normas. Una vez más, Finnemore aporta elementos importantes a la discusión al distinguir entre normas constitutivas y normas regulativas²¹.

¹⁸ “La manera en la que los Estados hablan de las normas es tan importante, si no es que más importante, que la manera en que éstos actúan.” Annika Bjorkdahl, *op. cit.*, p.13.

¹⁹ En el caso de las normas internacionales altamente reconocidas, su cumplimiento no causa reacción alguna pues su internalización es tal que dicho comportamiento es dado por sentido. Martha Finnemore, *op. cit.*, p. 892.

²⁰ Para mayor explicación al respecto, véase James Fearon, “Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs”, en *The Journal of Conflict Resolution*, núm.1, vol. 41, Maryland, Universidad de Maryland, 1997, pp. 68-90.

²¹ Las normas constitutivas crean nuevos actores, intereses o categorías de acción mientras que las normas regulativas ordenan y guían el comportamiento. Martha Finnemore, *op. cit.*, p. 891.

Mervyn Frost, de King's College London, hace una distinción entre normas establecidas (*settled*) y no establecidas (*unsettled*). La primera categoría de normas hace alusión a aquellas que se consideran plenamente instaladas en el dominio del discurso internacional y que cualquier argumento negando a la norma en cuestión requeriría de una justificación especial²². Dado su carácter sólidamente establecido, dichas normas son altamente influyentes en el comportamiento de los Estados. Por su lado, las normas no establecidas pueden ser objeto de invalidación sin la necesidad de justificación y, por lo tanto, tienen un menor impacto en el actuar estatal.²³

Finalmente, Annika Bjorkdahl realiza una diferenciación taxonómica de las tipologías normativas internacionales. En este sentido, la autora identifica las tipologías horizontales y las tipologías verticales. Las primeras diferencian entre las normas sociales, morales y legales, pero sin establecer alguna clasificación en cuanto a su grado de importancia, sino por su contenido, su explicitud y su dominio de aplicabilidad²⁴. Las segundas, por su parte, se basan en una jerarquía en la que unas normas son más importantes que otras sin establecer un criterio preciso para dicho fin.²⁵

<i>Autor</i>	<i>Categorías</i>	
Martha Finnemore	<i>Normas constitutivas</i>	<i>Normas regulativas</i>
Mervyn Frost	<i>Normas establecidas</i>	<i>Normas no establecidas</i>
Annika Björkdahl	<i>Tipología horizontal</i>	<i>Tipología vertical</i>

Elaboración propia con base en los trabajos de Finnemore, Frost y Björkdahl.

²² Para Frost, el hecho de que una norma esté acordada no necesariamente implica que todos los Estados la obedezcan. Mervyn Frost, *International Relations- A Constitutive Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 97-105.

²³ *Ídem*.

²⁴ Annika Bjorkdahl, *op. cit.*, p. 19.

²⁵ *Ídem*.

Hasta este punto de la investigación, hemos evaluado las conceptualizaciones de norma que el constructivismo ofrece, los lineamientos a considerar con el fin de determinar la existencia de una norma internacional, así como las diferentes categorizaciones de las que podemos hacer uso al estudiar a una norma. Una vez abarcado lo anterior, y de acuerdo con el objetivo del presente capítulo, es menester indagar respecto del proceso a través del cual las normas se constituyen e instalan en la estructura internacional.

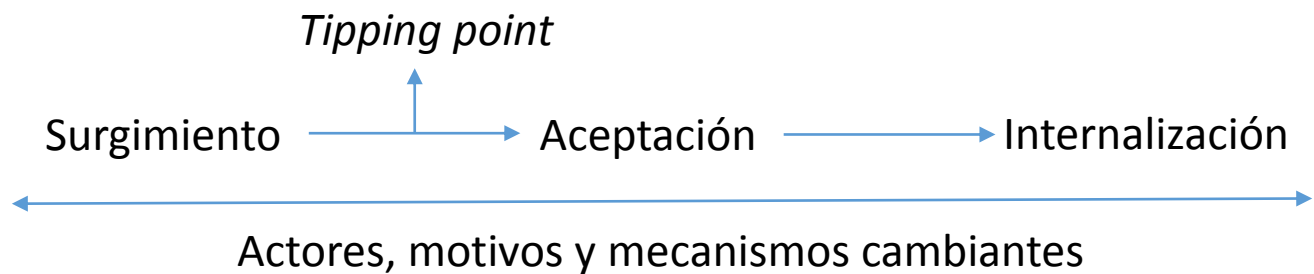
1.3 El proceso de creación de las normas

En la literatura constructivista al respecto, Ann Florini²⁶ y Martha Finnemore han desarrollado modelos que explican el proceso mediante el cual las normas son creadas e instauradas en la estructura internacional. Sin embargo, Finnemore logra una explicación más detallada y más apegada a las dinámicas que toman lugar dentro de los organismos internacionales, por lo que su modelo resulta de mayor utilidad para los fines de la presente investigación.

El modelo Finnemore, dedicado a explicar el ciclo de vida de una norma, propone tres etapas a cumplir para poder decir que una norma ha sido creada e internalizada entre los agentes correspondientes. Estas etapas son (1) el surgimiento de la norma, (2)

²⁶ Florini desarrolla una explicación basándose en el modelo evolutivo de la Biología. En este sentido, crea una analogía entre los genes y las normas para detallar el desarrollo de estas últimas. El argumento central de Florini descansa en el hecho de que las normas, como los genes, son unidades instructivas, cuya influencia se traduce en el comportamiento del organismo en el que habita. Asimismo, las normas, como sucede con los genes, se encuentran en competencia con otras normas que resultan, en la gran mayoría de los casos, mutuamente incompatibles. Para una mayor explicación del modelo en cuestión, véase, Ann Florini, "The Evolution of International Norms", en *International Studies Quarterly*, Oxford, International Studies Association, Oxford, 1996, pp. 363-389

la aceptación de la norma y (3) la internalización de la norma²⁷. Los cambios entre cada etapa están caracterizados por diferentes actores, distintos motivos y mecanismos de influencia²⁸. Por lo tanto, es importante identificar cada uno de esos elementos en la descripción del ciclo de vida de las normas.



Elaboración propia a partir del modelo de Martha Finnemore

1.3.1 Primera etapa: el surgimiento de la norma

El surgimiento de una norma consta de dos elementos esenciales: (1) los emprendedores de la norma y (2) las plataformas institucionales desde las cuales los emprendedores actúan²⁹.

En términos generales, los emprendedores de la norma son los agentes que tienen fuertes nociones sobre lo que consideran que debería ser un comportamiento apropiado en una configuración social específica y, en este sentido, buscan persuadir al resto de los agentes a adoptar dicha actitud³⁰.

²⁷ Las primeras dos etapas, a su vez, están divididas por un momento crítico que más adelante será explicado. Asimismo, la finalización del ciclo de vida de una norma no es un hecho inevitable, esto es, algunas normas emergentes fallan en alcanzar el momento crítico o en algún otro momento del proceso de creación. Martha Finnemore, *op. cit.*, p. 895.

²⁸ *Ídem.*

²⁹ *Ibíd.*, p. 896.

³⁰ La forma en que los agentes comienzan a dar señal del surgimiento de una norma es a través del uso de un lenguaje que nombra, interpreta y dramatiza los problemas de comportamiento que identifica. *Ibíd.*, p. 897

Para Ann Florini las normas no necesariamente deben contar con emprendedores, pues su surgimiento podría tomar lugar si los Estados comienzan a emular el comportamiento de un actor prestigioso o poderoso, aun cuando este último no busque que otros lo emulen.³¹

Por su parte, las plataformas organizacionales –o institucionales- representan los espacios desde los cuales los emprendedores de la norma actúan para asegurar el apoyo de su iniciativa.³²

Los motivos por que llevan a los emprendedores de la norma a actuar con el fin de que ésta sea aceptada entre el resto de los miembros de la comunidad pueden variar. Finnemore enlista tres: la empatía, el altruismo y el compromiso con la idea.

En tanto motivo, la empatía se refiere al hecho de que los actores tienen la capacidad de ser parte de las ideas o sentimientos del otro, lo cual puede derivar en una interdependencia empática, es decir, la condición en la que un actor está interesado en el bienestar de otro incluso cuando esto no tienen algún efecto en el bienestar material del interesado³³.

El altruismo, por su parte, hace referencia a la situación en la cual los actores toman acciones encaminadas al beneficio del otro incluso bajo el riesgo de un daño significativo al bienestar propio³⁴.

³¹ Ann Florini, *op. cit.*, p. 375.

³² En las relaciones internacionales, dichas plataformas institucionales se identifican en el seno de organismos internacionales, como la ONU, la Unión Europea (UE), entre otras. *Ibíd.*, p. 899-900.

³³ *Ibíd.*, p. 898.

³⁴ Para Finnemore, el altruismo se basa en la percepción de humanidad, que nos lleva al reconocimiento de que todos compartimos ciertas características en el marco de la propia humanidad. *Ídem.*

Finalmente, el compromiso con la idea surge por el hecho de que un actor cree en los ideales y valores consagrados en la norma emprendida. Lo anterior ocurre incluso si la búsqueda por la instauración de la norma tenga nulo efecto en el bienestar propio.³⁵

El mecanismo a través del cual el surgimiento de la norma ocurre recae en la persuasión por parte de los emprendedores de la norma y está dirigida a un número de actores críticos, quienes una vez que aceptan el contenido de la norma pasan a ser conocidos como “líderes de la norma”. Una de las estrategias más utilizadas por los emprendedores de la norma se basa en la construcción de marcos cognitivos dentro de los cuales establecen entendimientos públicos más amplios con el fin de adoptar nuevas formas de hablar y tratar el tema al que la norma está dirigida a modificar.³⁶

En suma, la primera etapa del ciclo de vida de una norma se caracteriza por el propio surgimiento de la misma. Para que lo anterior ocurra, se necesita de un emprendedor –con su motivo particular- y una plataforma organizacional para que, a través de mecanismos como la persuasión y estrategias como la creación de marcos cognitivos, los comportamientos con los que se busca cumplir surtan efecto.

1.3.2 El tipping point

Como se puntualizó anteriormente, el éxito de una transición de la primera a la segunda etapa está condicionado a lograr lo que Finnemore denomina como el *tipping point*, es decir, el punto en el que “los emprendedores de la norma han persuadido a una masa

³⁵ *Ibíd.*, p. 898.

³⁶ Es muy importante destacar que una característica del surgimiento de una nueva norma es el hecho de que ésta nunca llega a ocupar una vacante, es decir, ésta emerge en un marco de competición frente a otras normas que buscan delinear el comportamiento en una estructura específica. *Ibíd.*, p. 897.

crítica de Estados para que se vuelvan líderes de la norma y la adopten en marcos institucionales³⁷”.

En este sentido, para entender a cabalidad en qué consiste el *tipping point*, es menester desarrollar más lo que constituye a la masa crítica necesaria. Algunas instancias internacionales establecen el mínimo numérico para que un comportamiento se vuelva normativo en la comunidad internacional³⁸. Según Finnemore, la evidencia empírica demuestra que en la mayoría de los casos, una norma raramente alcanza su momento crítico antes de que un tercio de los actores involucrados adopten el comportamiento inducido por ella.³⁹

Además de la evidencia empírica anterior, también importa qué actores adoptan la norma. En este sentido, dependiendo del ámbito de aplicación de la norma en cuestión, algunos actores serán más importantes que otros para que ésta cuente con la masa crítica requerida.⁴⁰

En suma, lo que sucede en el *tipping point* es que “el suficiente número de Estados y Estados críticos han endosado la nueva norma para redefinir qué comportamiento es el apropiado para la identidad denominada Estado o una categoría específica de Estados, tales como los Estados liberales o los Estados europeos”.⁴¹

³⁷ *Ibíd.*, p. 901.

³⁸ Por ejemplo, algunos tratados en materia de desarme nuclear declaran que para que éstos entren en vigencia, un número dado de Estados deberá ser parte de los mismos. El Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares ilustra fácilmente lo anterior.

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ Los actores críticos se definirían como aquellos sin los cuales el éxito sustantivo de la norma se encuentra sumamente comprometido. Por otra parte, los actores pueden contar con el carácter de crítico si enarbolan cierta autoridad moral en el marco del cumplimiento de la norma en cuestión. *Ídem.*

⁴¹ *Ibíd.*, p. 902.

1.3.3 La segunda etapa: aceptación de la norma

Una vez alcanzado el *tipping point*, podemos decir que la norma ha pasado a un periodo de aceptación entre los agentes. No obstante, cabe destacar que si bien el periodo de aceptación requiere de un amplio apoyo por parte de los actores críticos, la unanimidad entre ellos no es una condición necesaria.⁴²

El mecanismo a través del cual la segunda etapa toma forma es la socialización, definida como la forma a través de la cual los actores son inducidos a cambiar su comportamiento al adoptar cierta norma cada vez más preferida por la sociedad internacional.⁴³

A diferencia de la primera etapa, en la etapa de aceptación, la socialización se puede dar a partir de los otrora emprendedores y los líderes de la norma; sin embargo, en esta etapa, los Estados no son los únicos actores involucrados: las redes de emprendedores y organismos internacionales también actúan como agentes de socialización de la norma al presionar a actores específicos para que éstos se comporten de acuerdo con los nuevos lineamientos.⁴⁴

Además de los actores que Finnemore identificaba en 1996 como posibles agentes de socialización de la norma, en la actualidad más actores pueden ser añadidos a la lista, tales como la sociedad civil a través de distintas plataformas, iniciativas privadas, etc.

Los motivos por los cuales los actores que en un inicio no formaron parte de los líderes de la norma pero cedieron ante la presión de los agentes que la socializaron

⁴² *Ídem.*

⁴³ *Ibíd.*, p. 902.

⁴⁴ *Ídem.*

pueden variar, sin embargo, Finnemore –basándose en un trabajo de Kenneth Waltz⁴⁵- enlista tres: la legitimación, la reputación y la estima.⁴⁶

La legitimación siempre ha sido una fuente de elogio para el comportamiento estatal, mientras que la reputación hace alusión al hecho que los Estados actúan conforme ciertas normas para demostrar que se han adaptado al ambiente social al que pertenecen. Finalmente, sugiere que los líderes de los Estados siguen las normas porque quieren que otros piensen positivamente de ellos.⁴⁷

En suma, la etapa de aceptación parte de los esfuerzos de actores estatales y no estatales por socializar la norma en cuestión, misma que es adoptada por el resto de los Estados, siempre basados en una identidad con la cual la norma es afín.⁴⁸

1.3.4 Tercera etapa: la internalización de la norma

Una vez que la norma ha sido ampliamente socializada y adoptada por los actores de una comunidad en particular, se puede decir que la norma ha sido internalizada. La internalización de una norma ocurre cuando ésta ya es dada por sentada y no vuelve a ser motivo de una discusión pública por un tiempo considerable.⁴⁹

En este sentido, una norma internalizada consta de dos características: (1) es extremadamente poderosa en el sentido de que el comportamiento derivado de ella no es cuestionado y (2) es difícil de ser desobedecida dado que los actores ni siquiera

⁴⁵ Kenneth Waltz identifica que la socialización ocurre por emulación, por elogio y por miedo a ser ridiculizado. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Illinois, Waveland Press, 2010, pp. 75-76

⁴⁶ Más que dividir cada motivación para un actor en particular, Finnemore argumenta que la motivación para apegarse a las normas es una combinación de las tres.

⁴⁷ Martha Finnemore, *op. cit.*, pp. 903-904.

⁴⁸ Se puede identificar la existencia de una norma socializada cuando gran cantidad de actores señalan las disonancias cognitivas entre las palabras y las acciones estatales. *Ibíd.*, p. 904.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 895.

consideran el desapego a ella. Dicho lo anterior, la norma es internalizada cuando se vuelve un hábito y un comportamiento reiterado⁵⁰.

Proceso de creación de normas internacionales – Modelo de Finnemore

	Surgimiento	Aceptación	Internalización
Actores	Emprendedores con plataformas institucionales	Estados, organismos internacionales, redes, sociedad civil, sector privado	Instancias de derecho, burocracias
Motivos	Empatía, altruismo, compromiso con la idea	Legitimidad, reputación, estima	Conformidad
Mecanismo	Persuasión	Socialización	Institucionalización

Fuente: elaboración propia con base en las aportaciones de Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, *op. cit.*

1.4 Consideraciones para el éxito de una norma

Cómo ya se mencionó con anterioridad, la internalización de una norma no es inevitable, pues podría ocurrir el caso en el que no alcance la masa crítica requerida o alguna situación adversa a su contenido la subordine ante el interés de los Estados. En este sentido, Ann Florini provee ciertas consideraciones al momento de analizar el posible éxito de una norma: la prominencia, la coherencia y el ambiente.

La prominencia se refiere a la forma en el que el poder⁵¹ puede contribuir de manera importante al éxito de la norma, pues aquellas cuyos emprendedores sean

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 905.

⁵¹ Para Florini el poder en este aspecto se refiere a la capacidad de comunicar y de crear marcos cognitivos más amplios.

actores poderosos cuentan con mayores oportunidades de reproducirse entre un mayor número de actores⁵².

Para Florini, una norma debe ser coherente con otras ya existentes. Muchas de éstas se encuentran codificadas en diferentes instrumentos del Derecho Internacional, por lo que las emergentes deben demostrar que representan extensiones lógicas a ese cuerpo normativo o, en su defecto, que implican cambios necesarios en la estructura jurídica⁵³.

Finalmente, el ambiente en el que las normas se desenvuelven explica de manera integral las posibilidades para que éstas tengan éxito. A diferencia de los neorrealistas, quienes atribuyen el ambiente –la distribución del poder- como la determinante del proceso de una norma, los constructivistas lo toman como una parte más de la ecuación y no la última palabra⁵⁴.

1.5 A manera de síntesis

En el presente capítulo se repasaron las principales conceptualizaciones que la Relaciones Internacionales tiene sobre la norma. Tras un análisis comparativo, se demostró que el constructivismo es la corriente teórica que nos permite estudiar a las normas como una entidad ontológicamente distinta e independiente del Estado, lo cual facilita una mejor comprensión de las mismas.

Bajo esta lógica, se explicó el modelo desarrollado por Martha Finnemore, el cual, desde una perspectiva constructivista, nos permite entender cómo la creación de las

⁵² Ann Florini, *op. cit.*, p. 375.

⁵³ *Ídem.*

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 377.

normas internacionales tiene lugar en la realidad. En este sentido, el modelo de Finnemore destaca tres etapas: el surgimiento, la aceptación y la internalización. A su vez, las etapas se dividen en actores, motivos y mecanismos que hacen posible que la evolución de la norma se lleve a cabo.

Finalmente, se prestó atención a las consideraciones desarrolladas por Ann Florini para estudiar las condiciones que permiten que una norma sea exitosamente internalizada en una estructura dada.

Los tres elementos anteriores –conceptualización de la norma, modelo de desarrollo de la misma y condiciones para su éxito- constituirán la base sobre la cual se desarrollarán los siguientes capítulos; en otras palabras, los argumentos esgrimidos en el presente aparatado fungirán como el marco teórico dentro del cual se explicará nuestro caso de estudio: la iniciativa franco-mexicana para limitar el uso del veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

II. El veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Con el fin de estudiar la iniciativa franco-mexicana, es menester contextualizar el espacio en el que ésta toma lugar y se desarrolla: el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este sentido, el presente capítulo realizará una radiografía al órgano político más importante de las relaciones internacionales cuando se trata de la toma de decisiones en materia de seguridad y paz internacionales.

En primer lugar, se describirá qué es el Consejo de Seguridad, los antecedentes que derivaron en su creación, así como las diferentes dinámicas que caracterizan a su trabajo. En segundo lugar, se dará paso a estudiar la figura del derecho de veto en el Consejo, lo cual comprenderá un repaso histórico de su creación y uso, así como una ejemplificación de algunos momentos en los que la ONU se ha visto paralizada por el uso del veto.

2.1 Los antecedentes del Consejo de Seguridad en la Sociedad de Naciones

Tras el fin de la Primera Guerra Mundial, la comunidad internacional buscaría mecanismos de acción que estuviesen destinados a evitar la repetición del flagelo que el conflicto armado había provocado a millones de personas a lo largo y ancho del mundo durante más de cinco años. La firma de diferentes tratados de paz da muestra de la voluntad internacional por dar fin legal y efectivo a los conflictos que imperaban en el sistema internacional durante la época.

En este sentido, el Tratado de Versalles, firmado en París en el año 1919 entre las potencias vencedoras y vencidas, se colocaría como el instrumento internacional de mayor importancia en la época, pues establecería las condiciones sobre las cuales el fin

de la Primera Guerra Mundial tendría lugar. Dentro de las disposiciones de Versalles, la creación de un organismo internacional de vocación pacifista revistió especial relevancia.

La Sociedad de Naciones (SDN) fue un organismo creado a partir del Tratado de Versalles. La SDN tenía como objetivo principal evitar una nueva guerra mundial a través del mantenimiento de la paz y seguridad con base en la cooperación internacional. La idea misma de crear a la SDN se encuentra enlistada en los famosos catorce puntos que el presidente estadounidense de aquel entonces, Woodrow Wilson, presentó ante el Congreso en Washington el 8 de enero de 1918. El punto número catorce de dicho listado exponía la necesidad de crear “una Sociedad general de las Naciones en virtud de acuerdos formales, que tengan por objeto ofrecer garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados”.⁵⁵

Tomando como sede la ciudad de Ginebra, Suiza, la SDN se conformó por tres órganos principales, creados para echar a andar el andamiaje institucional requerido a fin cumplir con los objetivos generales del organismo internacional. Estos organismos fueron la Asamblea General, el Consejo y el Secretariado.

La Asamblea General fungió como el foro cuantitativamente más grande, pues todos los miembros de la SDN contaban con un asiento en el órgano en cuestión⁵⁶. De acuerdo con el artículo tercero, párrafo tres, del Pacto de la Sociedad de Naciones, la Asamblea se entendería de toda cuestión que entrase en la esfera de acción de la

⁵⁵ Woodrow Wilson, *El discurso de los catorce puntos*, [en línea], 08 de enero de 1918, dirección URL: <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/catorcepuntos.htm>, [consultado: 22 de agosto de 2016].

⁵⁶ En total, 63 Estados formaron parte de la membresía de la SDN entre 1929 y 1939. México, por su parte, fue admitido por la Sociedad el día 12 de septiembre de 1931. Universidad de Indiana, *National Membership of the League of Nations*, [en línea], octubre de 2002, dirección URL: <http://www.indiana.edu/~league/nationalmember.htm>, [consultado: 22 de agosto de 2016].

sociedad o que afectase la paz del mundo.⁵⁷ Para fines prácticos, la Asamblea se reunía cada año y, siguiendo sus normas internas de procedimiento, tomaba decisiones en cuanto a las políticas de organización y acción de la SDN.

La Secretaría fue establecida con ánimos de llevar a cabo tareas de orden más cotidiano y se encontraba al mando del Secretario General⁵⁸. Según el artículo segundo del Pacto de la Sociedad de Naciones, él secundaría las labores realizadas tanto por la Asamblea como por el Consejo. Bajo esta lógica, observamos que la figura del Secretario General respondía a una lógica más administrativa y de gestión organizacional.⁵⁹

Según el artículo cuarto, párrafo cuatro, el Consejo era el responsable de de toda cuestión que entrase en la esfera de acción de la sociedad o que afectase la paz del mundo.⁶⁰ En la práctica, su función principal era la de solucionar disputas internacionales; se trataba de un cuerpo ejecutivo y tomador de decisiones, conformado por cinco miembros permanentes⁶¹ y nueve no permanentes, los cuales se reunían cuatro o cinco veces al año.

Las decisiones tomadas por el Consejo gozaban de legitimidad, pues en teoría eran tomadas por la unanimidad de su membresía, dentro de la cual figuraban algunas

⁵⁷ Pacto de la Sociedad de Naciones, disponible en: http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-ii/lecturas/leccion-7/Pacto_de_la_Sociedad_de_Naciones.pdf

⁵⁸ La SDN contó con tres secretarios generales a lo largo de su historia: Sir Eric Drummond (1919-1933); Joseph Avenol (1933-1940) y Sean Lester (1940-1946). Universidad de Oxford, *League of Nations: Structure of the League of Nations*, [en línea], 2015, dirección url: <http://ox.libguides.com/ln/Instruc>, [consultado: 22 de agosto de 2016].

⁵⁹ Artículo 2 del Pacto de la Sociedad de Naciones.

⁶⁰ Artículo 4 del Pacto de la Sociedad de Naciones.

⁶¹ Durante los primeros años de la SDN, los miembros permanentes del Consejo fueron el Reino Unido, Italia, Francia y Japón. Cuando Alemania y la Unión Soviética fueron admitidas, en 1926 y en 1934, respectivamente, les fue concedido un asiento permanente dentro del órgano en cuestión. Cabe resaltar que los Estados Unidos fueron contemplados para ocupar un asiento permanente dentro del Consejo, pero su ausencia dentro de la membresía general provocó que Washington nunca ocupara su lugar. Departamento de Estado de los Estados Unidos, *The League of Nations 1920*, [en línea], 2014, dirección URL: <https://history.state.gov/milestones/1914-1920/league>, [consultado: 22 de agosto de 2016].

de las potencias aliadas de la Gran Guerra; sin embargo, la ausencia de otras potencias –como Estados Unidos- se tradujo en una debilidad institucional angular del organismo internacional, pues dada la reducida disponibilidad de recursos militares y económicos, el Consejo, en particular, y la SDN, en general, poco podían hacer para ejercer sus decisiones de manera efectiva e inmediata.

Lo anterior se vería reflejado en la realidad cuando ciertas decisiones importantes del Consejo fueron ignoradas por las partes involucradas, como aquella relativa a la ocupación japonesa de Manchuria, o a la italiana de Abisinia. Cuando la acción del Consejo pretendió ser echada a andar para restablecer el orden, se dio muestra de la poca fortaleza y unidad imperante en el Consejo y en la Sociedad; los Estados Miembros fueron incapaces de unirse en un cuerpo conjunto contra los agresores, ya fuera por falta de interés o por evitar el daño de intereses comerciales⁶².

La SDN permaneció trabajando durante la década de los treinta y lo seguiría haciendo incluso cuando la Segunda Guerra Mundial estalló. Este último evento dejó claro el gran fracaso de Versalles, de la nula materialización del sueño de Wilson por crear un sistema de seguridad colectiva que evitara lo que sucedería 19 años después. La SDN terminaría por extinguirse en el año 1946, en condiciones de parálisis y nula credibilidad.

⁶² GCSE History, The League of Nations, [en línea], Reino Unido, 2013, dirección URL: <http://www.gcsehistory.org.uk/modernworld/interwarperiod/index.htm>, [consultado: 22 de agosto de 2016]

2.2 El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Con la victoria de los aliados en la Segunda Guerra Mundial en 1945, el orden mundial volvió a ser establecido mediante un instrumento internacional. Esta vez, el instrumento sería llamado “Carta de las Naciones Unidas” y con él, una vez más, se buscaría la creación de un esquema de cooperación internacional a fin de consolidar un sistema de seguridad colectiva.

De manera general, la ONU se divide en seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría⁶³.

Las funciones y poderes de cada órgano se encuentran delimitados en la Carta de la ONU; por ello, dada la naturaleza y el propósito del presente capítulo, nos limitaremos a abordar los elementos relacionados con el trabajo del Consejo de Seguridad⁶⁴.

De conformidad con la Carta, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. En el ejercicio de dicha tarea, todos los Estados Miembro de la ONU deben cumplir con sus decisiones. Lo anterior es lo que lo convierte en el órgano más importante del Sistema ONU: mientras que el resto emite recomendaciones a sus miembros, sólo el Consejo de Seguridad deriva en decisiones de carácter obligatorio para la membresía.⁶⁵

⁶³ Artículo 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁶⁴ “El Consejo de Seguridad celebró su primera sesión el 17 de enero de 1946 en Church House, Westminster, Londres. Actualmente, el Consejo de Seguridad está instalado en forma permanente en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York”. Naciones Unidas, *¿Qué es el Consejo de Seguridad?*, en línea], Estados Unidos, 2017, dirección URL: <http://www.un.org/es/sc/about/>, [consultado: 13 de marzo de 2017].

⁶⁵ Además de la naturaleza obligatoria de sus decisiones, el Consejo de Seguridad es el único órgano facultado para emprender medidas coercitivas –embargos, sanciones económicas, o uso de la fuerza- en

En suma, y de conformidad con la Carta, las funciones y poderes del Consejo de Seguridad son:

- “Mantener la paz y la seguridad internacionales de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas;
- Investigar toda controversia o situación que pueda crear fricción internacional;
- Recomendar métodos de ajuste de tales controversias, o condiciones de arreglo;
- Elaborar planes para el establecimiento de un sistema que reglamente los armamentos;
- Determinar si existe una amenaza a la paz o un acto de agresión y recomendar qué medidas se deben adoptar;
- Instar a los Miembros a que apliquen sanciones económicas y otras medidas que no entrañan el uso de la fuerza, con el fin de impedir o detener la agresión;
- Empezar acción militar contra un agresor;
- Recomendar el ingreso de nuevos Miembros;
- Recomendar a la Asamblea General la designación del Secretario General y, junto con la Asamblea, elegir a los magistrados de la Corte Internacional de Justicia”⁶⁶

contra de un actor Estatal y no estatal. Naciones Unidas, *El Consejo de Seguridad*, [en línea], Estados Unidos, 2017, dirección URL: <http://www.un.org/es/sc/>, [consultado: 13 de marzo de 2017].

⁶⁶ Naciones Unidas, *Funciones y poderes*, [en línea], Estados Unidos, 2017, dirección URL: <http://www.un.org/es/sc/about/functions.shtml>, [consultado: 13 de marzo de 2017].

2.3 La composición del Consejo de Seguridad

2.3.1 El fundamento en la Carta

El artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas establece la composición del Consejo de Seguridad, así como los procedimientos y criterios a seguir en cuanto a la elección de los mismos. En este sentido,

El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las naciones unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.⁶⁷

Del presente artículo se extraen tres elementos importantes, a saber: categoría de membresía, así como los procedimientos de elección y criterio geográfico para los miembros no permanentes.

2.3.2 Los miembros permanentes

La membresía del Consejo está dividida entre permanente y no permanente. Los Estados que cuentan con una membresía permanente son aquellos considerados vencedores de

⁶⁷ Carta de las Naciones Unidas, Estados Unidos, Naciones Unidas, 2016.

la Segunda Guerra Mundial, a saber: la República de China, Francia, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y, finalmente, los Estados Unidos de América.

Es importante resaltar que a pesar de la redacción actual del artículo 23, en la que se considera a la República de China y a la Unión Soviética como miembros permanentes, son la República Popular China y la Federación de Rusia los Estados que ocupan los asientos permanentes. En este sentido, se considera de importancia hacer un recuento de los acontecimientos que condujeron a que la composición del Consejo sufriera la transformación que nos ocupa.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el territorio chino seguía estando bajo el esquema de guerra civil entre las fuerzas nacionalistas y las comunistas. Dicho conflicto intestino no conocería su conclusión sino hasta cinco años después de que las Naciones Unidas fuesen establecidas. Durante los primeros años del nacimiento de las Naciones Unidas, y gracias a las buenas relaciones que se mantenía con Washington, fueron los nacionalistas chinos, representados por la República de China, los que ostentaban el asiento en el organismo internacional y, por ende, en sus diferentes órganos, incluyendo el Consejo de Seguridad.

Cuando el gobierno nacionalista de Chian Kai-shek comenzaba su retirada del territorio continental de China para instalarse en la isla de Taiwán, el gobierno comunista de Mao se percató del poder relativo que guardaba frente a Taipéi. En este sentido, ambos gobiernos –Pekín y Taipéi- reclamarían su legítimo derecho a ser el representante de China ante la comunidad internacional. En la arena externa, ambos gobiernos darían marcha a la política de una sola China, es decir, un esquema en el cual “las relaciones

diplomáticas con China por terceros sólo podría ser mantenida con uno de los dos gobiernos”⁶⁸.

Bajo el esquema de una sola China comenzarían esfuerzos diplomáticos en dos sentidos: el primero, de parte de la República Popular de China, estaba destinado a lograr el reconocimiento de la comunidad internacional como la representante legítima de China y, por lo tanto, ocupar aquellos lugares que Taipéi seguía dominando, especialmente en la ONU. El segundo sentido, ejercido por la República de China, estaba encaminado a, por un lado, evitar que terceros reconocieran a la República Popular y, por otro lado, mantener y aumentar su reconocimiento en el sistema internacional.

En un contexto de Guerra Fría cada vez más frágil para la seguridad internacional, Estados Unidos comenzaría a ver con buenos ojos la potencial amistad –o cordialidad, al menos- con Pekín. A inicios de 1970, Washington vio una oportunidad geopolítica para acercarse a Pekín en el marco de una estrategia para movilizarse en contra de un enemigo en común: la Unión Soviética⁶⁹. Para la República Popular, lo anterior se vería favorecido con el proceso de descolonización de la época, en el cual nuevas naciones que ingresaban a la ONU mostraban simpatía con Pekín, minando la legitimidad ya casi destruida de la República de China⁷⁰.

La conclusión de este capítulo conflictivo entre Taipéi y Pekín emanaría de la resolución 2758 de la Asamblea General, aprobada el 25 de octubre de 1971. Dicho

⁶⁸ Sigrid Winkler, *Taiwan’s UN Dilemma: To Be or Not To Be*, [en línea], Washington, Brookings Institution, 20 de junio de 2012, dirección URL: <https://www.brookings.edu/opinions/taiwans-un-dilemma-to-be-or-not-to-be/>, [Consultado: 27 de agosto de 2016].

⁶⁹ *Idém.*

⁷⁰ *Idém.*

documento, que fue adoptado por 76 votos a favor, 35 en contra y 17 abstenciones⁷¹, concluyó que la Asamblea General de las Naciones Unidas, como reflejo de la opinión internacional de aquel entonces, decidía

estituir a la República Popular de China todos sus derechos y reconocer a los representantes de su Gobierno como únicos representantes legítimos de China en las Naciones Unidas, así como expulsar inmediatamente a los representantes de Chiang Kai-shek del puesto que ocupan ilegalmente en las Naciones Unidas y en todos los organismos con ellas relacionados.⁷²

Tras la adopción de la resolución 2758, la República Popular de China pasó a formar parte de las Naciones Unidas y, por lo tanto, a ocupar también el asiento permanente dentro del Consejo de Seguridad, un lugar que ha mantenido hasta la fecha.

El segundo caso a explicar es el del asiento de la Unión Soviética, hoy ocupado por la Federación de Rusia. Esta evolución, al contrario del caso chino, se desarrolló de manera pacífica, sin desacuerdos de por medio y de una manera relativamente rápida.

El asiento permanente del Consejo de Seguridad fue ocupado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, uno de los dos actores de mayor trascendencia en la segunda mitad del siglo XX, en el marco de la Guerra Fría. Sin embargo, tras la caída del Muro de Berlín y los procesos políticos, económicos y sociales que de ese evento derivaron, la Unión Soviética llegaría a consumir su disolución.

⁷¹ Cabe resaltar que la delegación de los Estados Unidos votó en contra de la adopción del documento en cuestión, pues aún guardaba relación con la República de China, misma que sufrió una modificación sustancial en 1979. *Idém*

⁷² Resolución 2758 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [en línea], disponible en: <http://www.un.org/es/documents/ag/res/26/ares26.htm>.

En este contexto, se firmaron en Alma-Mata, Kazajstán, los acuerdos que darían inicio a la Comunidad de Estados Independientes (CEI), terminando con la era en la que la Unión Soviética englobaba a todos los Estados pertenecientes a ella. Una de las grandes cuestiones que envolvían el proceso de desintegración soviética fue aquella relativa a decidir qué pasaría con la membresía de la URSS en la ONU y, particularmente, con el asiento permanente del cual gozaba en el Consejo de Seguridad.

Así, en el artículo primero de la declaración de Alma-Mata se estableció que los Estados miembro de la mancomunidad apoyaban a Rusia para tomar el papel que derivaba de la membresía de la URSS en las Naciones Unidas, incluyendo la membresía permanente en el Consejo de Seguridad y otras organizaciones internacionales⁷³.

Es así como la Federación de Rusia goza hoy de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, junto con la República Popular de China y los otros grandes aliados: Estados Unidos, el Reino Unido y Francia.

2.3.3 Miembros no permanentes

La segunda categoría de membresía en el Consejo de Seguridad es conocida como membresía no permanente. De acuerdo con el texto de la Carta de Naciones Unidas, este tipo de membresía es otorgada a 10 Estados miembros de la Organización por un periodo de dos años sin posibilidad de reelección inmediata⁷⁴. En el proceso de elección, la Asamblea General debe procurar una distribución equitativa en términos geográficos.

⁷³ Acuerdos de Alma-Mata, texto en inglés disponible en: <http://www.nytimes.com/1991/12/23/world/end-soviet-union-text-accords-former-soviet-republics-setting-up-commonwealth.html?pagewanted=all>

⁷⁴ Originalmente, la composición del Consejo de Seguridad era de los 5 miembros permanentes más 6 no permanentes. Sin embargo, aunado al incremento de la membresía de Naciones Unidas debido al nacimiento de nuevas naciones causado por el proceso de descolonización, el 17 de diciembre de 1963, la Asamblea General aprobó enmiendas a los artículos 23, 27 y 61 de la Carta. Dichas enmiendas, que entraron en vigor dos años después, incrementaron la membresía tanto del Consejo de Seguridad como

A pesar de que desde el inicio de la Organización la Carta no enlista el número de asientos bajo el criterio geográfico, existen dos elementos que determinan el criterio que la Asamblea General ha venido siguiendo desde su fundación, a saber, un pacto de caballeros y la resolución 1991, adoptada por el mismo órgano.

Tras la entrada en vigor de la Carta y el inicio de los trabajos de las Naciones Unidas, no existía un documento oficial que determinara los términos bajo los cuales funcionaría la distribución equitativa. A pesar de ello, se sospechaba que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad habían acordado algo al respecto. Las sospechas serían confirmadas cuando, en su intervención ante la Asamblea General el 5 de octubre de 1953, el representante de la URSS reconociera que los miembros permanentes del Consejo “habían concluido en Londres en 1946 un acuerdo oral – conocido como un pacto de caballeros, pues se encontraba basada en el honor de la palabra más que en documentos oficiales-- en el cual los asientos serían distribuidos [...] entre cinco regiones del mundo. De acuerdo con este plan, los asientos no permanentes serían dados a dos países de América Latina, un asiento a la Mancomunidad Británica, uno al Medio Oriente, uno a Europa Occidental y uno más a Europa Oriental”.⁷⁵

Así, la práctica de la Asamblea General se derivaba de un acuerdo informal pactado por los miembros permanentes, una práctica que continuaría imperando en el otorgamiento bienal de asientos no permanentes en el Consejo. No sería sino hasta el

del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Asimismo, en el caso del Consejo de Seguridad, la Asamblea incrementaría de 7 a 9 el número de votos requeridos para adoptar una decisión. Naciones Unidas, “Questions Relating to the United Nations Charter and Membership in the United Nations. Amends to the United Nations Charter”, en *Yearbook of the United Nations 1965*, Nueva York, United Nations Press, dirección URL: <http://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?bookpage=232&volume=1965>, [Consultado: 27 de agosto de 2016].

⁷⁵ Naciones Unidas, *United Nations General Assembly Official Records*, [en línea], Nueva York, Naciones Unidas, 05 de octubre de 1953, dirección url: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.450, [Consultado: 27 de agosto de 2016].

17 de diciembre de 1963, con la adopción de la resolución 1991 de la Asamblea General, que la Organización contaría con un documento oficial sobre el cual basarse al momento de distribuir asientos en el Consejo.

En su párrafo tres, la resolución 1991, la Asamblea General,

“decide, además que los diez miembros no permanentes del Consejo de Seguridad serán elegidos en la siguiente forma:

- a) Cinco de entre los Estados de África y Asia;
- b) Uno de entre los Estados de Europa Oriental;
- c) Dos de entre los Estados de América Latina;
- d) Dos de entre los Estados de Europa Occidental y otros Estados”⁷⁶.

Tras la adopción del documento en cuestión la certeza se convertiría en una constante en el marco de elecciones para ser miembros no permanentes del Consejo. Hoy en día, la mayoría de los grupos regionales echan a andar mecanismos de negociación internos para decidir un candidato –o dos- regional y someterlo a votación con un acuerdo previo. Al menos así ha sido la mayoría de las ocasiones dentro del Grupo de Estados Latinoamericanos y del Caribe (GRULAC).

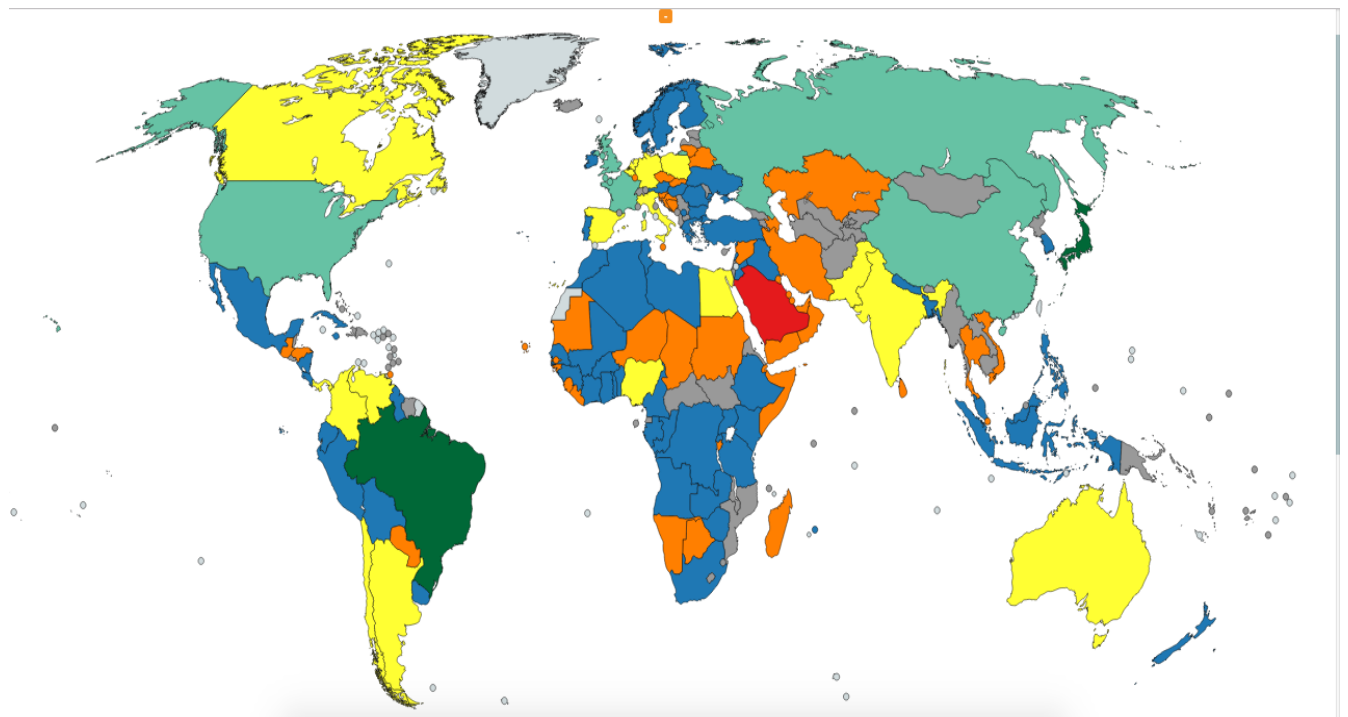
2.3.4 Participaciones en el Consejo de Seguridad 1945-2016

La membresía al Consejo de Seguridad, a pesar de implicar dos años de trabajos arduos en la vela por la paz y la seguridad internacionales, también puede ser utilizado como referente para analizar las intenciones nacionales en cuanto a una mayor participación

⁷⁶ Resolución 1991 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

en la toma de decisiones del órgano más poderoso de la comunidad internacional. Es por ello que vemos una mayor participación de algunos Estados y la abstención –ya sea por nulo interés o por inviabilidades políticas- de otros países.

A continuación, se observa un mapa (Mapa 1) que pretende facilitar el entendimiento respecto de los grados de participación como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la totalidad de la membresía de Naciones Unidas. Lo anterior se hace con base en el número de veces que un Estado miembro ha ocupado un asiento no permanente en el Consejo (sin ahondar en las razones que los llevaron a tal situación).



Mapa 1: Membresía no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU



Elaboración propia con datos del sitio <http://www.un.org/es/sc/members/elected.asp>

Como se puede observar en el mapa, sólo dos Estados han ocupado diez veces o más un asiento permanente en el Consejo de Seguridad: Japón, con once, y Brasil, con diez. Seguido de Brasil se encuentran Argentina, con ocho; India, Italia, Pakistán y Colombia, con siete. México, por su parte ha sido miembro del Consejo de Seguridad en cuatro ocasiones: 1946, 1980-1981, 2002-2003 y 2009-2010⁷⁷.

Por su parte, Arabia Saudita rechazó en 2013 un asiento a pesar de haber sido electo en la Asamblea General. La razón por la cual la diplomacia saudí tomó tal decisión se debió al rechazo y condena de Riad ante la inactividad del propio Consejo de Seguridad, provocada por los enfrentamientos entre Estados Unidos y Rusia, principalmente, para encontrar una solución al conflicto sirio⁷⁸. Finalmente, 68 Estados miembros de la ONU no han ocupado nunca un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad⁷⁹.

En suma, el Consejo de Seguridad cuenta con quince miembros, de los cuales cinco son permanentes y diez son no permanentes. Los asientos no permanentes son otorgados bajo un criterio geográfico acordado en 1946 y plasmado en papel hasta 1963. La rotación de los miembros no permanentes sucede cada año, en bloques de cinco Estados.

Desde su creación, las Naciones Unidas cobijan bajo la permanencia en el Consejo a los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de que la conflagración

Para conocer la totalidad de participaciones por cada Estado miembro de la ONU, visítese <http://www.un.org/en/sc/members/elected.asp>.

⁷⁸ Robert Worth, *Saudi Arabia Rejects U.N. Security Council Seat in Protest Move*, [en línea], The New York Times, Nueva York, 18 de octubre de 2013, dirección url: <http://www.nytimes.com/2013/10/19/world/middleeast/saudi-arabia-rejects-security-council-seat.html>, [Consultado: 27 de agosto de 2016].

⁷⁹ Para consulta de la lista de Estados en cuestión, visítese: <http://www.un.org/en/sc/members/notelected.asp>

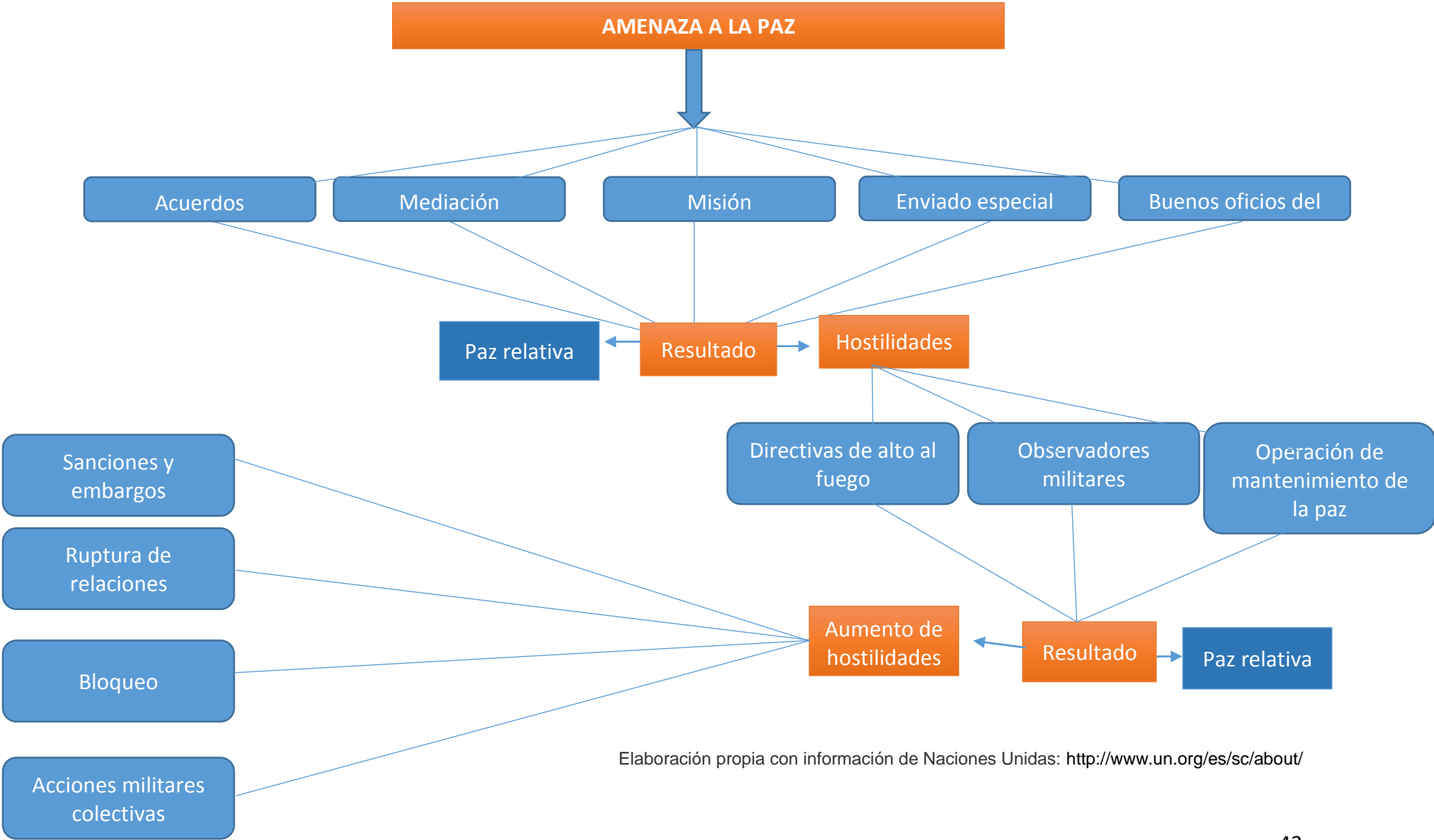
haya llegado a su fin y de que el sistema internacional se haya reconfigurado notablemente. El mundo ha cambiado desde 1945; el Consejo de Seguridad, en su esencia, sigue siendo el mismo.

2.4 El Consejo de Seguridad en funcionamiento

Para poder dar paso al análisis de la toma de decisiones dentro del Consejo de Seguridad, es importante entender cómo funciona el trabajo del órgano cuando se identifica una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. En este sentido, se observa en el siguiente diagrama el funcionamiento del Consejo estipulado, principalmente, por los capítulos VI y VII de la Carta⁸⁰:

⁸⁰ En el sitio <http://www.un.org/es/sc/about/> se hace un breve resumen de la labor del Consejo para mantener la paz y la seguridad internacionales

FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD



Elaboración propia con información de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/sc/about/>

2.5 La toma de decisiones en el Consejo de Seguridad: la figura del veto

El artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas establece los lineamientos sobre los cuales el Consejo de Seguridad tomará decisiones. Dicho artículo reza:

Artículo 27

1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.
2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros.
3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá del votar.

Como se observa en el numeral 3 del artículo en cuestión, la mayoría de las decisiones del Consejo de Seguridad, además de contar con la mayoría necesaria, deben tener el voto afirmativo de los 5 miembros permanentes. En otras palabras, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad cuentan con un derecho de veto.⁸¹

2.5.1 El surgimiento del derecho de veto

Durante la Conferencia de San Francisco, órgano negociador de lo que se convertiría en la ONU, diferentes discusiones tuvieron lugar; sin embargo, ninguna fue tan acalorada y

⁸¹ “Aunque la palabra “veto” no existe en la Carta, éste es el término más usado para referirse al poder de los cinco miembros permanentes de hacer fracasar cualquier proyecto de resolución al votar en sentido negativo”. Anjali V. Patil, *The UN Veto in World Affairs: 1946-1990: A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto*, Estados Unidos, UNIFO/MANSELLE, 1992, p. 13.

con intereses tan contrarios como aquella relacionada con el derecho de unos cuantos de poder frustrar cualquier intento de atender situaciones concernientes con la paz y la seguridad internacionales.

Los asistentes a Yalta en febrero de 1945 (Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética) acordaron, entre otras cosas, los lineamientos generales sobre los cuales el próximo orden mundial se basaría. Entre ellos se encontraba la idea de crear engranajes institucionales que evitaran mayores confrontaciones entre las grandes potencias, siendo el veto un elemento de importancia absoluta.

Los vencedores de la Segunda Guerra Mundial llevarían a San Francisco la propuesta sin la cual no podrían aceptar la creación de una nueva organización internacional encargada de velar por la paz y la seguridad internacionales. En este sentido, cuatro de ellos (China, Reino Unido, Unión Soviética y Estados Unidos) defendieron en términos claros y categóricos su oposición a cualquier intento de erradicar al derecho de veto de la arquitectura onusiana.

La regla de la unanimidad entre los miembros permanentes –como se le conoció al veto durante las negociaciones– fue defendida por China al declarar que “partiendo de la premisa de que todos deseaban un Consejo de Seguridad fuerte y efectivo, no había otra opción más que apoyar la regla de la unanimidad como una parte esencial de dicha fortaleza y efectividad”⁸².

Por su parte, el Reino Unido aseguró que si la paz no se construía sobre la unanimidad de las grandes potencias, se estaría andando sobre arenas movedizas. Para Londres, la unanimidad era un hecho duro de reconocer, pero también inescapable⁸³. De

⁸² *Ibíd.*, p. 12

⁸³ *Idem.*

manera similar a lo esgrimido por Reino Unido, Estados Unidos puntualizó a lo largo de las negociaciones que las potencias solo podrían mantener la paz si permanecían unidas. Por su parte, a la Unión Soviética le interesaba evitar un escenario de desventaja numérica en el futuro, similar a lo ocurrido en el marco de la guerra entre Rusia y Finlandia⁸⁴.

Las condiciones de las grandes potencias eran claras: querían la seguridad de contar con un privilegio que les permitiría manejar a la ONU de tal forma que sus intereses no se vieran afectados en el futuro. “El tono de las potencias indicaron claramente una postura de no-veto; no-Carta.⁸⁵ En suma, sus argumentos se centraron en la consistencia con la realidad política de entonces; en que el veto representaba una condición necesaria para la creación de la organización y, finalmente, que la organización podría fracasar en el caso en que se actuara en contra de la voluntad de un país poderoso⁸⁶.

Durante las negociaciones, se presentaron enmiendas al artículo que preveía el veto. “Estos variaban desde sugerencia de eliminar completamente la regla de la unanimidad hasta la sustitución de mayorías requeridas”⁸⁷. Al final, el 13 de junio de 1945 se votaría sobre la regla en cuestión, siendo aprobada con 30 votos afirmativos, 15 abstenciones y 2 votos en contra⁸⁸.

⁸⁴ “Se sabe que Stalin comentó a sus colegas que Moscú no podría olvidar lo que sucedió en diciembre de 1939, cuando Reino Unido y Francia hicieron uso de la Sociedad de Naciones en contra de ellos y tuvieron éxito al aislar y expulsar a la Unión Soviética del organismo. Por lo tanto, Moscú buscaba una garantía de que este tipo de escenario jamás volviera a ocurrir”. *Ibíd.*, p. 14.

⁸⁵ *Ibíd.*, p.13.

⁸⁶ *Ídem.*

⁸⁷ Resulta interesante e importante para fines de la presente investigación señalar que Francia fue uno de los Estados que presentó enmiendas a la regla de la unanimidad, lo cual da pauta a indagar su rechazo – aunque sea mínimo—al veto desde la propia fundación de la ONU.

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 15.

2.5.2 Tipología del veto

Aunque la Carta no reconoce expresamente el veto, hemos observado que la dinámica que sigue la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad otorga un candado a los miembros permanentes de frustrar cualquier decisión contraria a sus intereses.

Es fácil identificar el uso del veto en el Consejo de Seguridad, pues es la simple votación en sentido negativo de cualquier miembro permanente en materia sustantiva. Sin embargo, hay otras formas de reconocer el veto no oficial en la toma de decisiones del órgano que nos ocupa. Anjila Patil ofrece una clasificación del mismo en función de la forma en que éste es ejercido. Según la propuesta de la autora, existen los siguientes tipos de veto:

- El veto abierto o real: es el veto previsto por el artículo 27 de la Carta, es decir, cualquier voto negativo de un miembro permanente respecto de una decisión sustantiva;
- El veto doble: este tipo de veto ocurre cuando los miembros del Consejo se encuentran en desacuerdo al decidir si un tema presentado ante él se trata de un tema sustantivo o procedimental. En escenarios donde el desacuerdo se prolonga, el Consejo no porcede a votar hasta que resuelve la cuestión primaria;
- El veto escondido o indirecto: es la amenaza de un veto inminente en el caso de que un proyecto de resolución contrario a los intereses de una potencia sea presentada ante el Consejo.

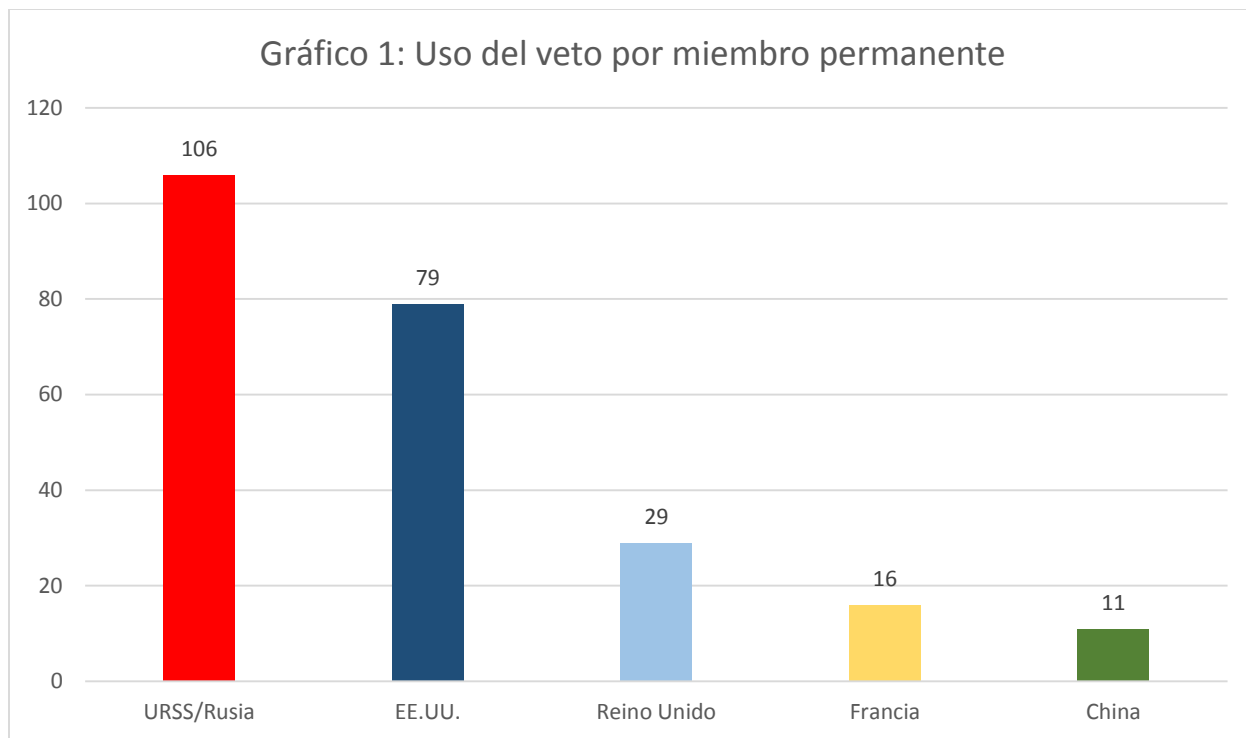
- El veto por satélite: este veto ocurre cuando un miembro permanente hace uso del veto a nombre de un Estado no miembro permanente que está involucrado en la situación discutida⁸⁹.

2.5.3 Historia del uso del veto

El veto fue utilizado por primera vez por la Unión Soviética el 16 de febrero de 1946 y desde entonces éste instrumento ha sido utilizado en más de 241 ocasiones.⁹⁰ A continuación se muestra una gráfica que muestra la cantidad de vetos que ha utilizado cada miembro permanente desde 1946 hasta el 25 de marzo de 2017:

⁸⁹ Cabe destacar que, para fines de esta investigación, el veto que será abordado será el denominado veto abierto o real. *Ibíd.*, pp. 15-17

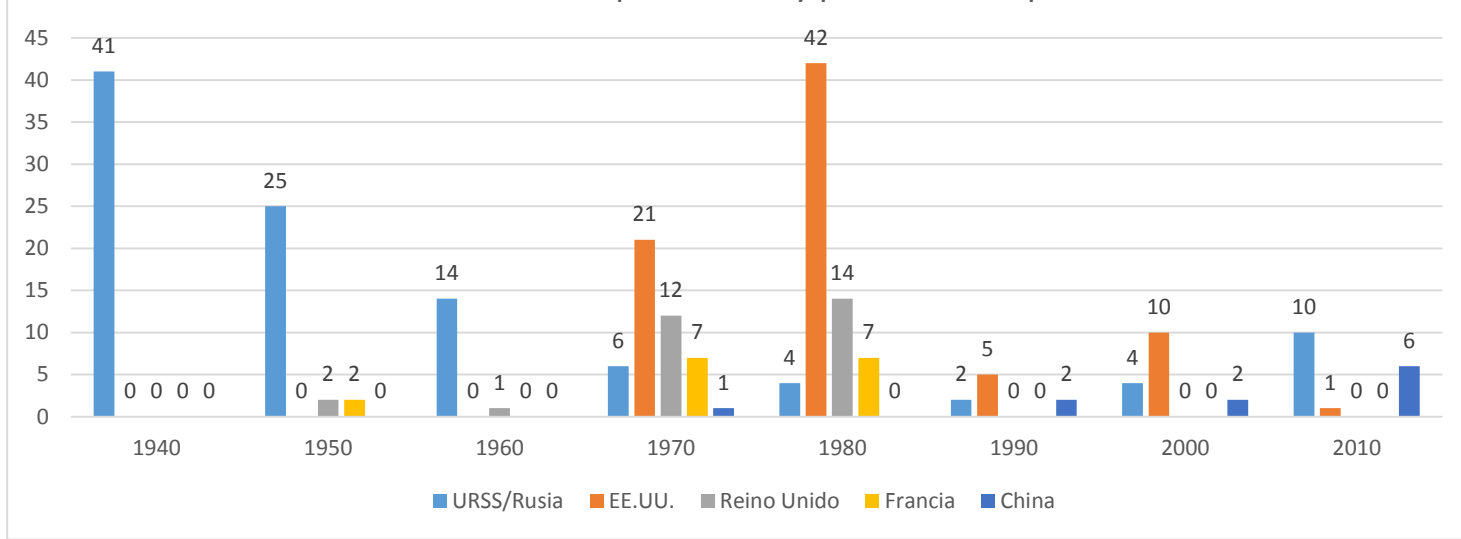
⁹⁰ Naciones Unidas, *Security Council – Veto list*, [en línea], Naciones Unidas, Estados Unidos, disponible en: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick>, [Consultado: 25 de marzo de 2017].



Fuente: Elaboración propia con datos de Naciones Unidas

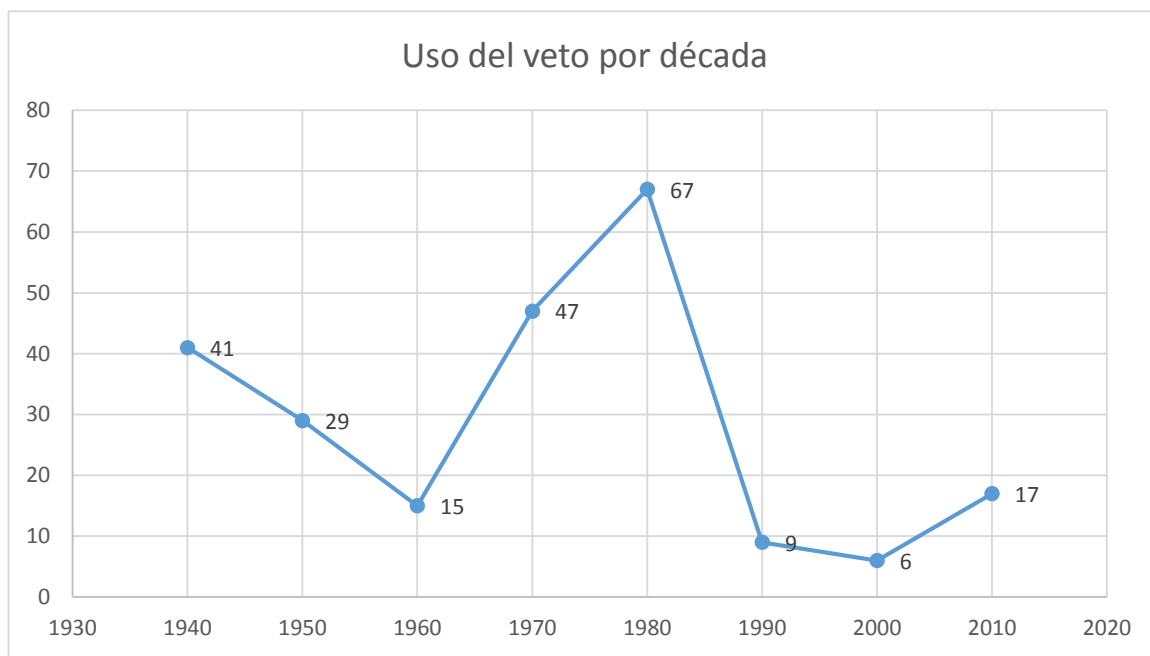
Como se observa en la gráfica, Rusia y Estados Unidos han sido los dos Estados que han utilizado el veto un mayor número de ocasiones, con 106 y 79 veces, respectivamente. Siguen en la lista Reino Unido y Francia; el primero con 29 y el segundo con 16. Por último, China es el miembro que ha hecho uso del veto en un menor número. A pesar de lo que los anteriores números nos señalan, resulta importante conocer el contexto histórico en el que los miembros permanentes utilizaron el veto. Al conocer lo anterior podríamos sensibilizar la interpretación del uso del veto en función de la época en el que éste tomó lugar. En este sentido, el siguiente material gráfico nos ayuda a cumplir con la función en cuestión.

Gráfico 2: Uso del veto por década y por miembro permanente



Fuente: Elaboración propia con datos de Naciones Unidas

Uso del veto por década



Fuente: Elaboración propia con datos de Naciones Unidas

Como bien se observa en las gráficas, el período de la Guerra Fría fue el que más ha visto el uso del veto hasta ahora. Del total de veces que Rusia ha votado en sentido negativo en materia sustantiva, 85 por ciento ocurrió de 1946 a 1990. Por su parte, Estados Unidos presenta 82 por ciento en el mismo periodo. Lo anterior se explica, en

mayor medida, a partir de la confrontación que ambas potencias experimentaban durante el tiempo comprendido.

Reino Unido y Francia, por su parte, han hecho uso del veto solamente en el contexto de la Guerra Fría; es decir, 100 por ciento de los vetos de ambas naciones ocurrieron de 1946 a 1990. Desde entonces, ninguno de los dos ha recurrido al derecho en cuestión.

Caso peculiar el de China, que muestra una tendencia contraria al de los demás. China no hizo uso del veto más que en una ocasión durante la Guerra Fría⁹¹. Fue hasta la década de 2010 que China ha vetado el mayor número de resoluciones en su historia; 55 por ciento de las resoluciones vetadas por China ocurrieron de 2009 a 2017, ocupando el mayor número aquellas relacionadas con el conflicto en Siria.

Como tendencia general, observamos que el recurso al veto fue ocupado numerosamente durante un periodo de configuración bipolar en las relaciones internacionales. Una vez terminada dicha configuración, se experimentó una caída importante en el número de resoluciones vetadas. Sin embargo, en los últimos años, el derecho de veto ha sido invocado crecientemente, en especial por Rusia y China, Estados que buscan una reubicación más privilegiada en el sistema internacional. En suma, de una u otra forma, el uso del veto da indicios de la configuración que el balance de poder internacional presente en la época en cuestión.

⁹¹ El voto negativo de China fue en torno a la admisión de Bangladesh como miembro de las Naciones Unidas.

2.5.4 La inactividad del Consejo de Seguridad a causa del veto: el caso de Siria

Desde su creación, Consejo de Seguridad se ha visto obstaculizado para actuar en determinados momentos de inestabilidad, ya sea en una región o en un país. Las dinámicas que llevan a la inactividad del Consejo en esos casos se interpretan, en mayor medida, gracias al veto de uno o más miembros permanentes.

En la última década, el uso del veto en el Consejo de Seguridad se ha utilizado mayormente en casos en donde la violación de derechos humanos a gran escala es una característica predominante. Por ejemplo, el *think tank Security Council Report*, hace un breve recuento al respecto, señalando que en el año 2006, Estados Unidos vetó una resolución que llamaba a Israel a detener una operación militar que ponía en peligro a los civiles en Gaza. En 2007, China y Rusia se opusieron a que el Consejo hiciera un llamado al gobierno de Myanmar para que éste detuviera sus ataques en contra de minorías étnicas en el país asiático. En 2008, tanto Moscú como Beijing detuvieron al Consejo de levantar un embargo contra el gobierno de Zimbabwe, que había emprendido una persecución violenta en contra de la oposición política y población civil.⁹²

Sin embargo, el caso más reciente es el de la guerra civil en Siria. Desde marzo de 2011, año en el que el conflicto dio inicio, más de 207,000 personas han muerto, incluidos 24,000 niños⁹³. El conflicto sirio es el más complejo de la actualidad, pues el

⁹² Security Council Report, *The Veto*, [online], Security Council Report, Estados Unidos, dirección URL: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf, Octubre, 2015, [Consultado: 26 de marzo de 2017].

⁹³ Según datos de la Red Siria para los Derechos Humanos, el 92.17% de las víctimas han sido causa de ataques por parte de las fuerzas armadas del gobierno sirio y de las milicias iraníes. Por su parte, el resto de las víctimas han sido causadas por las fuerzas rusas, el Estado Islámico y la oposición apoyada por naciones principalmente occidentales. Syrian Network for Human Rights, *Death toll*, [en línea], Syrian Network for Human Rights, Londres, dirección URL: <http://sn4hr.org/blog/2017/03/18/35726/>, Marzo, 2017, [Consultado: 26 de marzo de 2017].

número de actores e intereses en él involucrados hacen que su solución sea cada vez más complejo de alcanzar.

La comunidad internacional, por su parte, ha condenado las atrocidades cometidas en Siria, desde el ataque a civiles e infraestructuras nulamente relacionadas con estrategias militares, hasta el empleo de armas de destrucción en masa, como el uso de armas químicas por parte del régimen del gobierno, así como de la oposición y del Estado Islámico.⁹⁴

Pero, ¿qué ha hecho el Consejo de Seguridad para atender y detener la violencia de la guerra civil en Siria? El cuatro de octubre de 2011, Francia, Alemania, Portugal y el Reino Unido, presentaron el proyecto de resolución S/2011/612⁹⁵. Dicho documento, entre otros puntos, condenó las violaciones a los derechos humanos llevados a cabo por las autoridades sirias y llamó a que todas las partes en el conflicto cesaran las hostilidades. China y Rusia vetaron el proyecto en cuestión.

Unos meses más tarde, en febrero de 2012, una coalición de países conformada por Bahrein, Colombia, Egipto, Francia, Alemania, Jordania, Kuwait, Libia, Marruecos, Omán, Portugal, Qatar, Arabia Saudita, Togo, Túnez, Turquía, los Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido y Estados Unidos, presentaron un proyecto de resolución⁹⁶ que preveía un marco de acción regional con base en el Plan de Acción de la Liga de Estados Árabes de 2011 con el fin de iniciar un proceso de transición democrática en el país. Dicho documento no preveía acciones bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU, es

⁹⁴ Para profundizar en el tema, obsérvese los distintos informes publicados por el Mecanismo de Investigación Conjunta entre la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y la Organización de las Naciones Unidas (JIM).

⁹⁵ Consejo de Seguridad de la ONU, S/2011/621: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/612

⁹⁶ Consejo de Seguridad de la ONU, S/2012/77: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/77

decir, medidas coercitivas como el embargo u otras sanciones. No obstante, nuevamente, Rusia y China vetaron el proyecto y las iniciativas quedaron sólo en papel.

En julio de 2012, otro proyecto de resolución sería presentado por las delegaciones de Francia, Alemania, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos⁹⁷. Éste proyecto actuaba bajo el artículo VII de la Carta y llamaba a la implementación del plan de transición elaborado por el enviado especial del Secretario General de la ONU y renovaba el mandato de la Misión de Naciones Unidas de Supervisión en Siria. Sin embargo, ni el plan de transición ni la extensión de la misión de supervisión pudieron concretarse debido al veto ruso y chino.

A pesar de que el conflicto seguía avanzando y sus condiciones empeoraban cada día, durante 2013 ningún proyecto de resolución fue puesto a consideración del Consejo. La amenaza del veto ruso y chino permanecía en la discusión entre los miembros⁹⁸.

El 22 de mayo de 2014, una mayor cantidad de países se unieron como copatrocinadores del proyecto de resolución S/2014/348⁹⁹, en el que, de haber sido adoptado, el Consejo de Seguridad hubiera presentado ante la Corte Penal Internacional (ICC, por sus siglas en inglés) el caso de violaciones de los derechos humanos y otros

⁹⁷ Consejo de Seguridad de la ONU, S/2012/538, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/538,

⁹⁸ Bajo esta lógica, la dinámica de la discusión en 2013 se vio objeto de lo que conocemos como veto escondido; es decir, la inactividad del Consejo debido a la amenaza de un veto inminente si se considera algún documento para adopción.

⁹⁹ Albania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Bostuana, Bulgaria, Canadá, República Centroafricana, Chile, Costa de Marfil, Croacia, Chipre, República Checa, República Democrática del Congo, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Jordania, Letonia, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Islas Marshall, México, Mónaco, Montenegro, Países bajos, Nueva Zelandia, Noruega, Panamá, Polonia, Portugal, Qatar, República de Corea, República de Moldavia, Rumania, Samoa, San Marino, Arabia Saudita, Senegal, Serbia, Seychelles, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Macedonia, Turquía, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido y Estados Unidos. Consejo de Seguridad de la ONU, S/2014/348, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/348

casos de violencia tanto del gobierno sirio como de actores no estatales. Dicho proyecto de resolución fue objeto del veto ruso y chino.

En octubre de 2016, un proyecto de resolución presentado por una cantidad similar de países que el proyecto S/2014/348¹⁰⁰, preveía la creación de un corredor humanitario a lo largo de Siria, que permitiera la atención a los civiles que se encontraban en medio del conflicto. Nuevamente, Moscú y Beijing se opusieron al proyecto.

Egipto, Nueva Zelanda y España presentaron, el 5 de diciembre de 2016, el proyecto S/2016/1026. En el marco del bombardeo de la ciudad de Alepo a cargo de las fuerzas del gobierno de Bashar al-Assad, apoyado por las fuerzas rusas, el borrador en cuestión llamaba a un cese al fuego en dicha ciudad, así como otra serie de provisiones para establecer la paz. Este documento sería vetado por China y Rusia.

El proyecto más reciente fue presentado el 28 de febrero de 2017. El S/2017/172¹⁰¹ condenaba el uso de armas químicas reportado por el JIM y, en este sentido, establecía un Comité del Consejo de Seguridad para dar seguimiento al cumplimiento de las provisiones de la resolución, entre las cuales se incluía el castigar a los culpables del uso de dichas armas. El último proyecto también fue vetado por China y Rusia.

A lo largo del conflicto sirio, los miembros del Consejo sólo han podido adoptar ciertas resoluciones cuyo lenguaje se presenta débil ante la situación que nos ocupa. Las medidas adoptadas frente al conflicto han sido limitadas y condicionadas por los países inmersos en él. A pesar de la muerte de cientos de miles de civiles, de la crisis de

¹⁰⁰ Consejo de Seguridad de la ONU, S/2016/846, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/846

¹⁰¹ Consejo de Seguridad de la ONU, S/2017/172, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/172

refugiados más grande después de la Segunda Guerra Mundial las dinámicas con las que el Consejo de Seguridad de la ONU fue concebido ha permitido que la gran mayoría de los miembros de la ONU, que respaldan una solución para Siria, no pueda actuar. La ONU se ha mantenido al margen de la matanza en Siria y no debido a la apatía de la mayoría de los 193 miembros del organismo, sino de la garantía que se pensó en 1945 y que ha condenado a miles de personas desde entonces.

Siria no es el único caso que muestra la ausencia de un papel robusto de la ONU frente a crisis debido al veto: las víctimas de Ruanda, de los Balcanes, de Ucrania, de Sudán del Sur y de muchas otras partes tienen mucho que reclamar a la comunidad internacional que les ha fallado sobremanera.

2.6 Conclusiones

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue creado como el foro más exclusivo de las relaciones internacionales en materia de paz y seguridad internacionales. En él, las grandes potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial ocupan un asiento permanente, mientras que en el resto de la membresía se distribuye el privilegio y la responsabilidad de manera temporal.

Además de contar con una permanencia perpetua en el Consejo de Seguridad, los miembros permanentes gozan del derecho de veto; es decir, de la capacidad de poder obstaculizar cualquier adopción sobre un tema sustantivo mediante el voto negativo. A lo largo de la historia el uso del veto ha variado en función del momento político en el que se encuentra el sistema internacional. Bajo esta lógica, la Guerra Fría presenta una

tendencia creciente del uso del veto, misma que disminuyó de manera considerable una vez que la URSS desapareció.

Sin embargo, en los últimos años, el uso del veto ha evitado que las Naciones Unidas atiendan conflictos en los cuales los derechos humanos de la población se han visto gravemente violentados. Casos de atrocidades en masa, de violencia en contra de grupos minoritarios, entre otros, forman en el menú de los temas que los miembros del Consejo, motivados por intereses propios o extendidos, han decidido ignorar o atender de manera marginal. Decepciones acumuladas, casos no atendidos, entre muchos otros factores, han llevado a gran parte de la comunidad internacional a cuestionarse la utilidad del uso del veto y la manera arbitraria en la que éste es utilizado. La iniciativa franco-mexicana es una de las propuestas que buscan detener esta tendencia de irresponsabilidad y cinismo dentro del órgano más importante de las relaciones internacionales.

III. La iniciativa franco-mexicana para restringir el uso del veto

El 24 de septiembre de 2013 el entonces presidente de Francia, François Hollande, se dirigía a la comunidad internacional desde la sala de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU). En el marco de aquel período de sesiones, el 68, el mandatario francés expresó su posición en torno a distintos temas de la agenda internacional, entre ellos el conflicto en Siria.

Criticando el poco o nulo avance que el Consejo de Seguridad había tenido frente a la guerra civil debido al veto de Rusia y China, François Holland declaró que la ONU tenía la responsabilidad de tomar acción, pues cada vez que la ONU fallaba en su encomienda, era la paz la que pagaba el precio. Sobre esa lógica, el mandatario propuso la definición de un código de conducta a cargo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con el fin de que éstos renunciaran al uso del veto en casos de crímenes en masa¹⁰².

Unas semanas después, el 4 de octubre, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Laurent Fabius, publicó una columna en el *New York Times* titulada “A Call for Self-Restraint at the U.N.” en la cual describía con mayor detalle lo que su presidente había presentado ante el mundo días antes,

Nuestra propuesta es que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad –China, Francia, Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos- puedan,

¹⁰² Naciones Unidas, discurso de Francois Hollande en el 68 Debate General de la Asamblea General, Nueva York, 24 de septiembre de 2013, dirección URL: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/FR_en.pdf, [Consultado: 14 de abril de 2017].

voluntariamente, regular su derecho al veto. La Carta no sería enmendada y dicho cambio sería implementado mediante un compromiso mutuo entre los miembros permanentes. En términos concretos, si el Consejo de Seguridad debe tomar una decisión sobre crímenes en masa, los miembros permanentes acordarían suspender su derecho a veto. El criterio para la implementación sería simple: con la solicitud de al menos 50 Estados Miembros, el Secretario General de las Naciones Unidas debería determinar la naturaleza del crimen. Una vez establecida la naturaleza del crimen, el código de conducta aplicaría de inmediato. Con el fin de ser realísticamente implementarle, el código excluiría los casos en los cuales los intereses nacionales vitales de un miembro permanente del Consejo estén en juego.¹⁰³

El gobierno de México prestó atención al llamado francés y decidió sumarse a la causa con el fin de trabajarla de manera conjunta y como forma de crear un puente entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y el resto de la membresía de las Naciones Unidas.

¹⁰³ “Our suggestion is that the five permanent members of the Security Council –China, France, Russia, Britain and the United States- themselves could voluntarily regulate their right to exercise their veto. The Charter would not be amended and the change would be implemented through a mutual commitment from the permanent members. In concrete terms, if the Security Council were required to make a decision with regard to a mass crime, the permanent members would agree to suspend their right to veto. The criterion for implementation would be simple: at the request of at least 50 member states, the United Nations secretary general would be called upon to determine the nature of the crime. Once he had delivered his opinion, the code of conduct would immediately apply. To be realistically applicable, this code would exclude cases where vital national interests of a permanent member of the Council were at stake.” Laurent Fabius, “A Call for Self-Restraint at the U.N.”, en *New York Times*, Nueva York, 4 de octubre de 2013, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html>, [Consultado: 14 de abril de 2017]

Fue hasta el 70 período de sesiones, en 2015, que México y Francia anunciaron la apertura a firma de una declaración política para suspender el veto en casos de crímenes en masa, surgiendo así la iniciativa franco-mexicana.¹⁰⁴

3.1 La iniciativa franco-mexicana como norma internacional

Dado el propósito del presente capítulo, es necesario que, una vez que se ha repasado el surgimiento de la iniciativa franco-mexicana, se identifiquen los elementos que hacen a dicha iniciativa la base para la creación de una norma internacional. En este sentido, nos tenemos que preguntar qué tipo de comportamiento se busca que los agentes adopten en determinadas circunstancias.

En el primer capítulo establecimos que la norma busca establecer un estándar de comportamiento de agentes particulares –con una identidad determinada– que es considerado apropiado en casos particulares. Asimismo, se argumentó que las normas surgen en un contexto de mutualidad entre los agentes y las estructuras, por lo que su cumplimiento conlleva a una definición constante de ambos.

La iniciativa franco-mexicana busca la adopción de cierto comportamiento, a saber: la renuncia al uso del veto en casos de crímenes en masa. Dado lo anterior, se puede afirmar que la iniciativa busca el establecimiento de una norma. En este sentido, y con el fin de desarrollar la iniciativa franco-mexicana en el marco conceptual de una norma, es ideal identificar ciertos elementos, a saber: los agentes, su identidad, el contexto de aplicación de la norma y la estructura en el que ésta tomaría lugar.

¹⁰⁴ Francia y México, *Political Statement on the suspension of the veto in case of mass atrocities*, [en línea], Nueva York, 2015, dirección URL: https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf/2015_08_07_veto_political_declaration_en.pdf, [Consultado: 14 de abril de 2017].

Es claro que la iniciativa franco-mexicana se dirige a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que fungen como los agentes principales de su aplicación. La identidad de los miembros permanentes es definida por una mayor responsabilidad frente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, por lo tanto, son sujetos de un mayor escrutinio internacional cuando el conflicto es una constante en las relaciones internacionales. El contexto en el que se ha propuesto la aplicación de la iniciativa es aquel caracterizado por la presencia de crímenes en masa y se desarrollaría en el marco de las discusiones y la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad.

En suma, la norma que busca ser adoptada mediante la iniciativa franco-mexicana es la ausencia del uso del veto –comportamiento– por parte los miembros del Consejo de Seguridad –agentes– en la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad –estructura– cuando existan situaciones de crímenes en masa –contexto específico–.

Una vez que se identificaron los elementos que permiten afirmar que la iniciativa franco-mexicana busca la adopción de una norma en las relaciones internacionales, habría que preguntarnos, entonces, qué clase de norma se busca establecer.

Según la clasificación de Martha Finnemore, en la que se distingue entre normas constitutivas y normas regulativas, la iniciativa franco-mexicana se trata de una norma regulativa. Lo anterior se debe a que las normas regulativas buscan ordenar y guiar el comportamiento. Por el contrario, las normas constitutivas crean nuevos actores, intereses o categorías de acción, lo cual no es el objetivo de la norma que nos ocupa.

Hasta ahora se han identificado los elementos que hacen a la iniciativa franco-mexicana en una empresa que busca la adopción de una norma regulativa en el Consejo de Seguridad de la ONU. De acuerdo con la estructura pensada para esta investigación,

es natural proseguir con el estudio del proceso que busca el establecimiento de la norma con el fin de identificar en qué momento se encuentra y cuáles son las reflexiones que de esta evaluación emanarían.

3.2 El surgimiento de la norma

Como ya se describió párrafos arriba, el surgimiento de la iniciativa franco-mexicana se produce el 24 de septiembre de 2013, con el discurso del presidente francés y su desarrollo continúa con la adhesión de México a la causa. Sin embargo, para comenzar el estudio del proceso de evolución de la norma de acuerdo con el modelo Finnemore, habrá que identificar a los emprendedores, los motivos que los llevaron a presentar la iniciativa, la plataforma institucional sobre la cual promocionan la normas y, finalmente, los mecanismos que han utilizado para el éxito de su causa.

3.2.1 Los emprendedores de la norma y sus motivos

Los emprendedores de la iniciativa franco-mexicana, claramente, son Francia y México, ambos miembros de las Naciones Unidas, pero con categorías distintas cuando se trata del Consejo de Seguridad. Dada la diferencia de fondo entre ambos, los motivos de cada uno por perseguir la adopción de la norma en cuestión pueden variar.

En el apartado de la historia de las negociaciones de la Carta de la ONU, se destacó que tanto México como Francia se opusieron a la existencia de la regla de la unanimidad de los permanentes del Consejo de Seguridad. A pesar de que Francia luego cambió su postura al respecto, se identifica una oposición al derecho absoluto de evitar una toma de acción en el Consejo de Seguridad por parte de los permanentes. En este

sentido, ambos países comparten, en términos históricos, una oposición (aunque gradualmente distinta) al uso del veto.

Según lo expresado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, París no se resigna “a que el Consejo de Seguridad quede paralizado cuando se cometen atrocidades a gran escala [...] está convencida de que el veto no debe y no puede ser un privilegio, [...] conlleva unos deberes y una responsabilidad especial otorgada por la Carta de las Naciones Unidas”¹⁰⁵. Con base en lo anterior los motivos de Francia bien pueden ser atribuidos al altruismo y al compromiso con la idea¹⁰⁶.

Por su parte, para México el uso del veto es una cristalización en la toma de decisiones que va en contra del espíritu del multilateralismo, por lo que la propuesta sobre la mesa que presentó Francia compaginó con los ideales de nuestro país en el marco de la reforma al Consejo de Seguridad. Asimismo, la diplomacia multilateral mexicana, bajo el liderazgo del entonces Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, consideró que el hecho de que la iniciativa surgiera de un miembro permanente la hacía atractiva y que, en este sentido, se fortalecería con el acompañamiento de un Estado miembro de la ONU que no tuviera aspiraciones de ser miembro permanente en el Consejo de Seguridad y que

¹⁰⁵ France Diplomatie, *Por qué quiere Francia restringir el uso del veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, [en línea], 16 de diciembre de 2016, dirección ULR: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/organizaciones-internacionales/francia-y-naciones-unidas/article/por-que-quiere-francia-restringir>, [consultado: 14 de abril de 2017].

¹⁰⁶ Dado que Francia es un miembro permanente del Consejo de Seguridad, el limitar el uso del veto también le afectaría a su gobierno; por ello se estima que el altruismo puede ser uno de los motivos. Asimismo, Francia ha expresado su creencia en los ideales y valores comprendidos en la responsabilidad de ser miembro permanente, por lo que esgrime un compromiso con su identidad.

históricamente siempre se opuso al veto¹⁰⁷. En este sentido, el motivo de México radicó en el compromiso que tenía con la idea que la iniciativa de Francia ponía en la mesa.

3.3 La plataforma institucional y los mecanismos de persuasión

Dado que la estructura de aplicación de la norma es muy reducida, es de esperarse que la plataforma institucional sobre la cual los emprendedores la han impulsado no sea muy amplia. En términos generales, la plataforma institucional ha sido la ONU, especialmente en Nueva York.

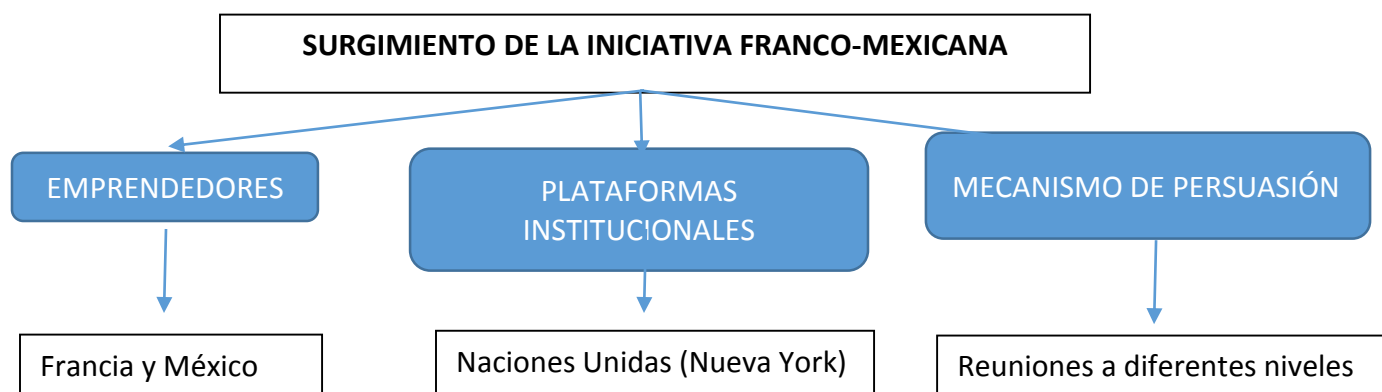
Los espacios dentro de la ONU que han sido utilizados para la causa en cuestión han variado, desde el seno de la Asamblea General hasta reuniones celebradas a nivel ministerial¹⁰⁸. En dichas oportunidades se ha buscado persuadir a la membresía de firmar la declaración y aumentar así la presencia de ésta en la discusión del uso del veto. De igual forma, en los debates relativos a la reforma del Consejo de Seguridad, las delegaciones de Francia y de México aprovechan la oportunidad para exponer la iniciativa y la complementariedad que existe entre ésta y el proceso de reforma.

A juicio de la Consejera María Antonieta Jáquez, de la Misión Permanente de México en Nueva York, la persuasión ha resultado relativamente fácil, pues para la mayoría de la membresía de la ONU (sin contar a los miembros permanentes), la iniciativa franco-mexicana es asistida por la razón y una causa noble apegada a la Carta de la ONU y a los principios del derecho internacional¹⁰⁹

¹⁰⁷ Entrevista con la Consejera María Antonieta Jáquez, coordinadora política de la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas en Nueva York, Nueva York, 9 de abril de 2017.

¹⁰⁸ Un ejemplo es la reunión de alto nivel celebrada en 2015 y en la que presidieron la entonces Secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruíz Massieu, y el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Laurent Fabius. Dicha reunión sirvió para presentar a mayor detalle a la membresía en qué consistía la iniciativa franco-mexicana y los mecanismos que activarían su aplicación.

¹⁰⁹ Entrevista con la Consejera María Antonieta Jáquez, *cit.*



3.2.3 El tipping point y el estado actual del proceso de evolución de la norma

Como se analizó en el primer capítulo, para que la norma pueda evolucionar a una etapa de socialización efectiva, debe superar lo que se conoce como el *tipping point*, un punto en el que la masa crítica se ha sumado a la promoción de la norma y que, por ende, aboga por su adopción.

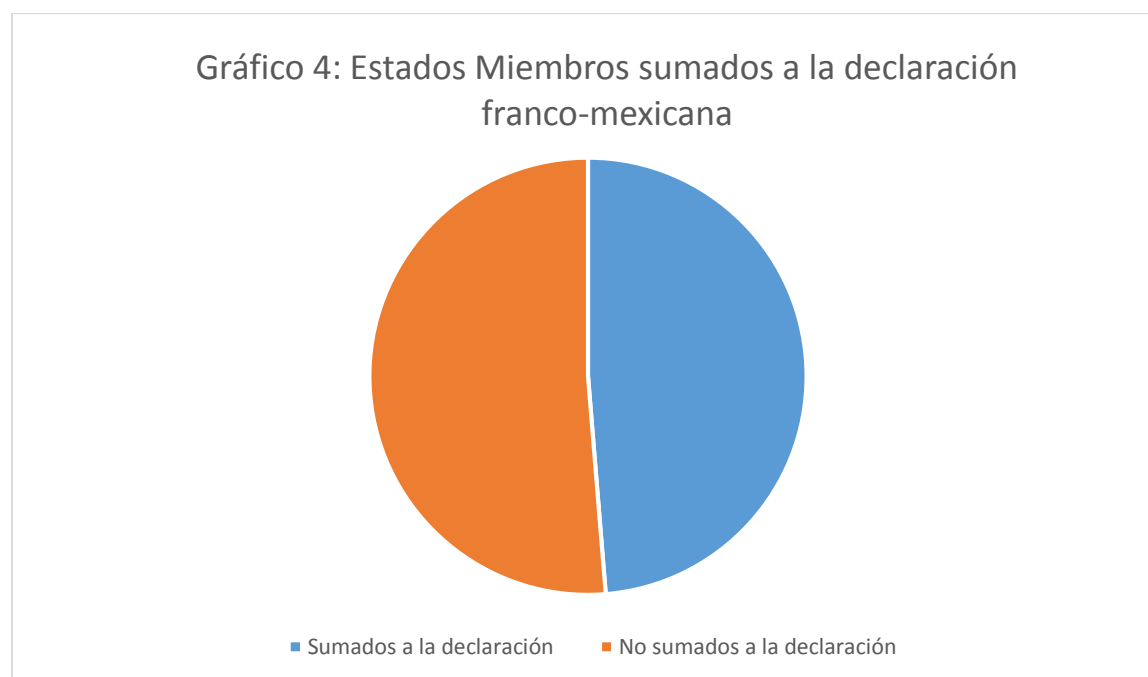
Por la naturaleza de la norma que nos ocupa, la masa crítica de la misma requeriría que los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad hayan expresado su apoyo a ella. Sin embargo, éste no es el caso aún. De los 193 Estados miembros de la ONU, sólo 94 (más la Santa Sede y Palestina) han firmado la declaración franco-mexicana. De los 94, sólo uno (Francia) es miembro permanente del Consejo de Seguridad.

A continuación se presenta un listado de los países que han firmado la declaración¹¹⁰:

¹¹⁰ Actualizado hasta el 14 de abril de 2017 y facilitado por la Misión Permanente de México ante la ONU.

1. Albania
2. Alemania
3. Andorra
4. Arabia Saudí
5. Australia
6. Austria
7. Bélgica
8. Benín
9. Brasil
10. Bulgaria
11. Burkina Faso
12. Cabo Verde
13. Camboya
14. Canadá
15. Chad
16. Chile
17. Chipre
18. Comoras
19. Costa de Marfil
20. Costa Rica
21. Croacia
22. Dinamarca
23. El Salvador
24. Emiratos Árabes Unidos
25. Eslovaquia
26. Eslovenia
27. España
28. Estonia
29. Filipinas
30. Finlandia
31. Francia
32. Gabón
33. Gana
34. Georgia
35. Grecia
36. Guatemala
37. Guinea
38. Guinea-Bissau
39. Honduras
40. Hungría
41. Indonesia
42. Iraq
43. Irlanda
44. Islandia
45. Italia
46. Japón
47. Jordania
48. Letonia
49. Líbano
50. Libia
51. Liechtenstein
52. Lituania
53. Luxemburgo
54. Macedonia
55. Madagascar
56. Malasia
57. Maldivas
58. Malta
59. Marruecos
60. México
61. Moldavia
62. Mónaco
63. Mongolia
64. Montenegro
65. Noruega
66. Nueva Zelandia
67. Países Bajos
68. Palao
69. Palestina
70. Panamá
71. Papúa Nueva Guinea
72. Perú
73. Polonia
74. Portugal
75. Qatar
76. República Centroafricana
77. República Checa
78. República de Corea
79. República Democrática del Congo
80. Ruanda
81. Rumania
82. Samoa
83. San Marino
84. Santa Sede
85. Senegal
86. Singapur
87. Suecia
88. Suiza
89. Tailandia
90. Timor Leste
91. Togo
92. Túnez
93. Turquía
94. Ucrania
95. Uruguay
96. Vanuat

Como se observa, poco menos de la mitad de la membresía de la ONU ha firmado la declaración y sólo uno de los países críticos ha expresado su apoyo.



Fuente: Elaboración propia con la lista proveída por la Misión Permanente de México ante la ONU.

Lo anterior nos lleva a afirmar que a pesar de que una cantidad importante de países han apoyado la adopción de la norma en cuestión, el requisito de contar con el apoyo de los Estados críticos –los miembros permanentes del Consejo de Seguridad– no ha sido cumplido. Lo anterior hace difícil que la norma pueda ubicarse en la segunda etapa, la socialización efectiva de la misma.

3.4 La socialización de la norma: los retos para la iniciativa franco-mexicana

Si la declaración franco-mexicana no cuenta actualmente con el apoyo de los Estados críticos para su éxito, ¿qué deberían hacer los emprendedores de la norma para poder continuar con su socialización? La respuesta parecería clara: persuadir a los miembros

permanentes del Consejo de Seguridad. Sin embargo, ¿cómo se encuentra el proceso de negociación con los miembros permanentes?

Desde que la iniciativa fue presentada ante la membresía de la ONU, no ha existido un proceso de negociación con los miembros permanentes en el cual la iniciativa franco-mexicana sea el tema central de la discusión¹¹¹. Lo anterior se suma a que desde finales de 2015 no se celebran foros para avanzar el proceso; se tiene ausencia de una campaña reciente basada en propuestas concretas de promoción y socialización.

Las características anteriores vislumbran un escenario poco favorable para que la iniciativa siga su curso hacia su internalización. Por un lado, no ha existido un canal de comunicación directo con los miembros permanentes y, por el otro, se ha experimentado una baja en los espacios creados para la promoción de la norma. En suma, se cuenta con pocos ejemplos que demuestren la intención de los emprendedores por empujar el tema de manera constante.

Ante este escenario poco favorable, ¿qué se puede hacer para mejorar las estrategias de socialización y una eventual internalización de la iniciativa franco-mexicana?

En realidad existen pocas opciones para impulsar una iniciativa como la que nos ocupa. La Consejera Jáquez enlista una serie de opciones que podrían avanzar el tema¹¹², a saber: presión a los miembros permanentes, demostrar la complementariedad

¹¹¹ Francia y México aprovechan los foros destinados a la discusión de la reforma del Consejo de Seguridad para promocionar la iniciativa; sin embargo, lo anterior sucede esporádicamente, sin constancia. Entrevista a María Antonieta Jáquez, *cit.*

¹¹² Estas opciones no reflejan una postura oficial por parte del gobierno mexicano, sino una evaluación a nivel académico y personal.

de la iniciativa con otras empresas, como el ACT¹¹³, así como movilizar mecanismos dentro de la Asamblea General.

Existe mérito en cualquiera de las tres, pero sería menester identificar aquellas que serían más factibles de aplicarse y cuáles serían más efectivas en caso de aplicarse. La presión a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin importar el mecanismo utilizado, crearía antagonismos que resultarían contraproducentes. Al colocar a los permanentes en el centro de la crítica y objetos de la presión, poco se avanzaría en el establecimiento de un diálogo constructivo que emanara en un acuerdo positivo para todas las partes.

La complementariedad con otras iniciativas como el Código de Conducta de ACT hace que la iniciativa franco-mexicana no sea excluyente ni se contradiga con los intereses de muchos otros Estados. Al abarcar a ambas categorías del Consejo de Seguridad, ACT reforzaría lo acordado bajo la declaración franco-mexicana, pues extendería hacia los miembros no permanentes el compromiso de no oponerse a una resolución en casos de crímenes en masa.

La tercera opción consistiría en impulsar una resolución en el plenario de la Asamblea General en la que se contendría lo dicho por la declaración franco-mexicana (al menos su esencia) y someterla a consideración de la membresía. Sin embargo, esta opción resultaría poco convincente para Francia, pues, como el resto de los miembros

¹¹³ El Código de Conducta del *Accountability, Coherence and Transparency Group* (ACT) insta a todos los miembros del Consejo de Seguridad, sin importar su categoría, a no votar en contra de resoluciones que busquen atender o evitar casos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Hasta el momento, 112 Estados han firmado el Código de Conducta, incluidos Francia y el Reino Unido. La lista completa de los signatarios se encuentra disponible en <http://www.globalr2p.org/media/files/2017-01-25-coc-list-of-supporters.pdf>

permanentes del Consejo de Seguridad, se opondría a que la Asamblea General tomara decisiones sobre cuestiones que corresponden al Consejo.

En suma, el reto principal para que la iniciativa franco-mexicana logre avanzar en el proceso de evolución recae en la aceptación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Para lo anterior, tanto Francia como México, así como otros actores interesados en la internalización de la norma, deberán progresar en sus estrategias de persuasión, negociación y socialización. Hasta el momento ha habido poco avance en las primeras dos esferas y si no se revitalizan los esfuerzos, la iniciativa corre el riesgo de permanecer en el estado actual, un estado de poca construcción y solidez en la estructura del Consejo de Seguridad.

3.5 Identificación de los criterios para el éxito de la iniciativa franco-mexicana

Aunado a los retos que se identificaron en la sección anterior, y con el fin de entender por qué la norma se encuentra en el lugar actual de evolución, es importante argumentar si la iniciativa franco-mexicana cuenta con los tres requisitos que Ann Florini identifica para que una norma tenga éxito: la prominencia, la coherencia y el ambiente.

La prominencia, es decir, la forma en la que el poder de comunicar y de crear marcos cognitivos por parte de los actores impulsores, es sin duda un elemento que se encuentra en la iniciativa franco-mexicana. Al ser uno de los cinco miembros permanentes, Francia cuenta con una facilidad mayor para diseminar su interés en la norma, mientras que México, en su capacidad de actor importante dentro de la ONU, cuenta con una voz que difícilmente es ignorada en el organismo. En este sentido, los dos emprendedores cuentan con capacidades que les permiten expandir su mensaje y

persuadir a un mayor número de actores. Sin embargo, como se ha visto, en muy pocas ocasiones ambos países se han dado a la tarea de avanzar en el progreso de socialización de la norma. Se cuenta con la prominencia, pero no se ha hecho lo suficiente para sacar provecho de la misma.

La norma contenida en la iniciativa franco-mexicana ha demostrado ser coherente con otras ya existentes y que se encuentran codificadas en el Derecho Internacional, como la Carta de la ONU, o que también se ubican en un proceso de adaptación, como la responsabilidad de proteger. Asimismo, se ha argumentado que la iniciativa franco-mexicana constituye una extensión lógica a la Carta de las Naciones Unidas y que, en este sentido, implica un cambio necesario¹¹⁴.

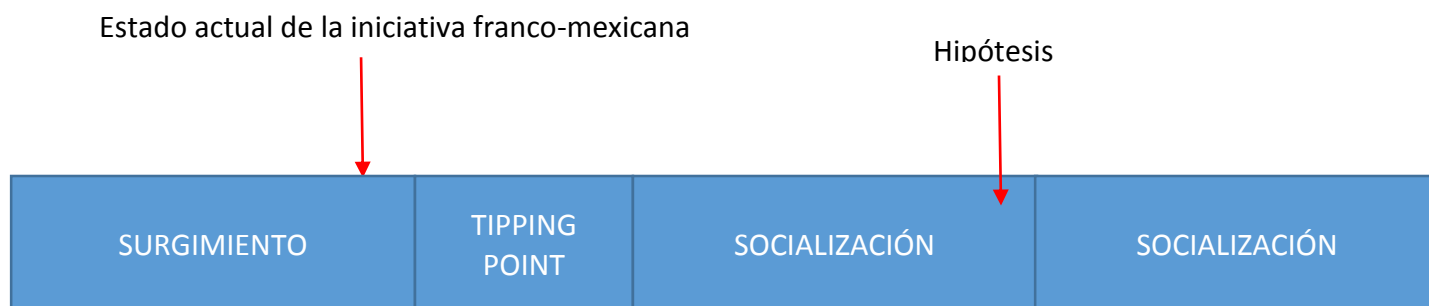
Finalmente, el ambiente en el que una norma busca ser socializada influye de manera importante en el éxito de la misma. Es quizá este criterio el que ha causado que la norma en cuestión no haya presentado avances en los últimos meses. Actualmente, el sistema internacional se caracteriza por una tendencia creciente a enfrentamientos diplomáticos, principalmente entre Rusia y Occidente. Los casos de Siria y de Ucrania han agravado el distanciamiento entre los miembros del Consejo de Seguridad y han establecido diferencias importantes entre ellos, así como entre el Consejo de Seguridad y el resto de la ONU. Enmarcado en un contexto de constante confrontación y potencial conflicto, una iniciativa que busca la limitación de los privilegios de los más poderosos en el sistema difícilmente podría tener éxito.

En este sentido, se observa que a pesar de contar con la prominencia de sus emprendedores, estos no han impulsado a cabalidad la iniciativa franco-mexicana. Por

¹¹⁴ Sobre todo a la luz de los recientes casos del uso del veto, como el caso sirio.

otro lado, la norma contenida en la iniciativa demuestra que podría complementar y, hasta cierto punto, extender el sistema jurídico de manera lógica. Sin embargo, el ambiente en el que ésta se encuentra actualmente no es favorable para que los miembros del Consejo la internalicen, pues la confrontación y la división cada vez se acentúan más en el seno de la organización.

En suma, partiendo del modelo Finnemore y lo analizado en el presente capítulo, se puede concluir que la norma contenida en la iniciativa franco-mexicana no ha alcanzado el momento crítico que establece las condiciones para que se consolida en el cuerpo normativo del Consejo de Seguridad. Dado lo anterior, la hipótesis de esta investigación resulta falsa.



3.6 A manera de síntesis

La iniciativa franco-mexicana busca la adopción de una norma mediante la cual los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se abstengan de usar el veto en la consideración de resoluciones que atiendan casos de crímenes en masa. Desde su presentación ante la comunidad internacional en 2013, Francia y México han persuadido a 96 países (94 miembros de la ONU) para que se sumen a la declaración política.

Sin embargo, desde finales de 2015 poco avance se ha percibido en el proceso de persuasión, mismo que se ha visto inhibido de poder pasar a la etapa de socialización efectiva dado que los Estados críticos para el éxito de la norma (los miembros permanentes) no se han sumado a ésta.

Sin lugar a dudas, el reto principal para la norma actualmente es que la acepten los miembros permanentes del Consejo; no obstante, los mecanismos a través de los cuales se podría lograr esto aún no se encuentran claros. Aunado a la falta de negociaciones directas con los miembros permanentes, el ambiente político actual no es auspicioso para el éxito de la norma, lo cual dificulta un avance en los próximos meses.

Bajo la luz de los argumentos esgrimidos con anterioridad, se concluye que la hipótesis sobre la cual se basa la presente investigación resultó falsa, pues la norma que busca implementarse mediante la iniciativa franco-mexicana no ha madurado según el proceso evolutivo que se utilizó y, dadas las circunstancias actuales, se encuentra muy lejos de hacerlo.

CONCLUSIONES

En el primer capítulo se repasaron las principales conceptualizaciones –neorrealista, neoliberal y constructivista- que en Relaciones Internacionales se tienen sobre la norma. Tras un análisis comparativo, se demostró que el constructivismo es la corriente teórica que nos permite estudiarlas como una entidad ontológicamente distinta e independiente del Estado, lo cual facilita una mejor comprensión de las mismas.

Bajo esta lógica, se explicó el modelo desarrollado por Martha Finnemore, el cual, desde una perspectiva constructivista, nos permite entender cómo la creación de las normas internacionales tiene lugar en la realidad. En este sentido, el modelo de Finnemore destaca tres etapas: el surgimiento, la aceptación y la internalización. A su vez, las etapas se dividen en actores, motivos y mecanismos que hacen posible que la evolución de la norma se lleve a cabo.

Finalmente, se prestó atención a las consideraciones desarrolladas por Ann Florini para estudiar las condiciones que permiten que una norma sea exitosamente internalizada en una estructura dada.

Los tres elementos anteriores –conceptualización, modelo de desarrollo y condiciones para su éxito- constituyeron la base sobre la cual se desarrollaron los capítulos subsecuentes; en otras palabras, los argumentos esgrimidos en el primer apartado fungieron como el marco teórico dentro del cual se explicó nuestro caso de estudio: la iniciativa franco-mexicana para limitar el uso del veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En el segundo capítulo de esta investigación se explicó cómo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue creado como el foro más exclusivo de las relaciones internacionales de la posguerra en materia de paz y seguridad internacionales. En él, las grandes potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial ocupan hasta el día de hoy un asiento permanente, mientras que el resto de la membresía se distribuye el privilegio de manera temporal.

Además de contar con una permanencia perpetua en el Consejo de Seguridad, los miembros permanentes gozan del derecho de veto; es decir, de la capacidad de poder obstaculizar cualquier adopción sobre un tema sustantivo mediante la emisión de un voto negativo. A lo largo de la historia el uso del veto ha variado en función del momento político en el que se encuentra el sistema internacional. Bajo esta lógica, la Guerra Fría presenta una tendencia creciente del uso del veto, misma que disminuyó de manera considerable una vez que la URSS desapareció.

Sin embargo, en los últimos años, el uso del veto ha evitado que las Naciones Unidas atiendan conflictos en los cuales los derechos humanos de la población se han visto gravemente violentados. Casos de atrocidades en masa, de violencia en contra de grupos minoritarios, entre otros, forman en el menú de los temas que los miembros del Consejo, motivados por intereses propios, han decidido ignorar o atender de manera marginal. Decepciones acumuladas, casos no atendidos, entre muchos otros factores, han llevado a gran parte de la comunidad internacional a cuestionarse la utilidad del uso del veto y la manera arbitraria en la que éste es utilizado. En este sentido, la iniciativa franco-mexicana se presenta como una de las propuestas que buscan detener esta

tendencia de irresponsabilidad y cinismo dentro del órgano más importante de las relaciones internacionales.

La iniciativa franco-mexicana busca la adopción de una norma mediante la cual los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se abstengan de usar el veto en la consideración de resoluciones que atiendan casos de crímenes en masa. Desde su presentación ante la comunidad internacional en 2013, Francia y México han persuadido a 96 países (94 miembros de la ONU) para que se sumen a la declaración política.

Sin embargo, desde finales de 2015 poco avance se ha percibido en el proceso de persuasión, mismo que se ha visto inhibido de poder pasar a la etapa de socialización efectiva dado que los Estados críticos para el éxito de la norma (los miembros permanentes) no se han sumado a ésta.

Sin lugar a dudas, el reto principal para la norma actualmente es que la acepten los miembros permanentes del Consejo; sin embargo, los mecanismos a través de los cuales se podría lograr esto aún no se encuentran claros. Aunado a la falta de negociaciones directas con los miembros permanentes, el ambiente político actual no es auspicioso para el éxito de la iniciativa, lo cual dificulta un avance positivo en los próximos meses.

Por los argumentos esgrimidos arriba, se puede afirmar que la hipótesis sobre la cual trabajo este proyecto de investigación resultó falsa, pues la norma contenida en la iniciativa no ha madurado en el proceso de evolución y se encuentra muy lejos de hacerlo.

La iniciativa franco-mexicana no ha logrado madurar y el Consejo de Seguridad sigue observando con las manos atadas lo que acontece en Siria –y en otras latitudes-.

Miles de personas mueren de manera arbitraria, por armas de fuego, por armas químicas, por diversas razones, y el Consejo no actúa.

Espero, con todo el optimismo posible, que la iniciativa franco-mexicana, si no se convierte en norma establecida, sí logre consolidarse como un serio recordatorio para México, para Francia y para el mundo de la responsabilidad que todos tenemos de preservar la raza humana y de alcanzar los ideales de convivencia que por décadas han guiado las intenciones del organismo más importante del mundo, pero no la de sus miembros, los Estados.

Reflexiones para México, su política exterior, las Naciones Unidas y apuntes para las Relaciones Internacionales

La presente investigación giró en torno a uno de los movimientos diplomáticos más importantes de México en el proceso de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU hasta la fecha: la iniciativa franco-mexicana se enlista como una de las iniciativas más ambiciosas que México ha puesto en la agenda internacional multilateral. Dado lo anterior, y aunado a las razones esgrimidas a lo largo del presente texto, la iniciativa franco-mexicana reviste una importancia especial en la antología de política exterior mexicana, así como en la historia de los esfuerzos por hacer de la ONU un organismo capaz de hacer frente a los retos del siglo XXI.

A pesar de que la hipótesis principal de esta tesis resultó ser refutada por los hechos, este trabajo supone elementos importantes que invitan a la reflexión en varios niveles, a saber: a nivel de la política exterior de México, a nivel de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad, en particular, y, finalmente, al nivel de las Relaciones Internacionales como disciplina.

Desde la fundación de la ONU, México ha sido un activo participante en todo proceso de reforma que implique el mejoramiento de la organización y de sus órganos. La iniciativa franco-mexicana, que busca lograr una reforma parcial al sistema de veto en el Consejo de Seguridad, resulta un elemento más que México ha aportado a la discusión de las distintas maneras a través de las cuales se mejoraría el diseño institucional del organismo. Sin embargo, como se observó en la presente investigación, los mecanismos de los cuales han hecho uso la diplomacia mexicana junto con la francesa no han logrado obtener el resultado esperado.

La ausencia de negociaciones directas con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, así como la reducción de la actividad destinada a la socialización y eventual aceptación de la norma contenida en la iniciativa franco-mexicana dan muestra de que ningún proceso político multilateral –y mucho menos uno tan significativo como el que nos ocupa- avanza con rapidez. De esta experiencia, el gobierno mexicano habrá de aprender de los errores u omisiones que no han permitido que la iniciativa avance al paso deseado. Por otro lado, el camino recorrido hasta el día de hoy, permitirá evaluar las estrategias a utilizar para impulsar iniciativas similares en foros multilaterales.

El surgimiento de una iniciativa que busca reformar uno de los grandes pilares fundadores de la ONU –la regla de la unanimidad- muestra claramente el descontento que existe en cierto sector de la membresía del organismo por dicho pilar¹¹⁵. Las críticas y replanteamientos que apuntan al derecho de veto de manera negativa dejan en claro la necesidad urgente de reformar las formas en las que la ONU opera, especialmente en aquellas situaciones en las que los civiles son quienes se ven gravemente afectados.

El presente trabajo presenta un breve recuento de las veces que la ONU se ha visto paralizada por la voluntad de unos cuantos (a veces, incluso, de un solo país) a merced del agravamiento de la situación para niños, niñas, mujeres y otros grupos vulnerables. Asimismo, se demuestra la correlación existente entre la parálisis del Consejo y la configuración política del sistema internacional, por lo que se advierte que en el siglo XXI, caracterizado por una creciente multipolaridad, el crear engranajes

¹¹⁵ Esto aunado a un conjunto de críticas hacia el Consejo de Seguridad por su falta de representatividad, abuso de poder, entre otros.

institucionales que permitan la acción en ciertas circunstancias debe ser una realidad imperante para una institución que busca mantener su prestigio y credibilidad.

Finalmente, el marco teórico constructivista que facilitó el análisis de la iniciativa franco-mexicana, en tanto que norma internacional, demostró contar con mayores ventajas comparativas frente a las escuelas neorrealista y neoliberal. Lo anterior permite reconsiderar la forma en que se estudian las normas internacionales desde las otras corrientes teóricas, con el fin de establecer marcos conceptuales que amplíen el campo de estudio de cada una de ellas.

Este trabajo busca aportar elementos a la discusión sobre la manera en las que se presentan y se persiguen propuestas en los foros multilaterales, especialmente aquellas que buscan la creación de marcos de acción contenciosos, que necesiten de alta estrategia política y un genio diplomático como pocos existen.

FUENTES CONSULTADAS

Artículos en revistas académicas

- Björkdahl, Annika, "Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections", en *Cambridge Review of International Affairs*, núm. 1, vol. 15, Reino Unido, Cambridge University Press, 2013, pp. 9-23.
- Fearon, James, "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs", en *Journal of Conflict Resolution*, Estados Unidos, Sage Publications, 1997, pp. 68-90.
- Finnemore, Martha, y Sikkink, Kathryn, "International Norm Dynamics and Political Change", en *International Organization*, núm. 4, vol. 52, Estados Unidos, MIT Press, 1998, pp. 887-917.
- Florini, Ann, "The Evolution of International Norms", en *International Studies Quarterly*, núm. 3, vol. 40, Reino Unido, International Studies Association, 1996, pp. 363-389.
- Goertz, Gary y Diehl, Paul, "Towards a Theory of International Norms: Some Conceptual and Measurement Issues", en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 4, vol. 36, Suecia, Sage Publications, 1992, pp. 634-664.
- Hurd, Ian, "Choices and Methods in the Study of International Organizations", en *Journal of International Organization Studies*, núm.2, vol. 2, Alemania, UN Studies Association, 2011, pp. 7-22.
- Mearsheimer, John, "The False Promise of International Institutions", en *International Security*, núm. 3, vol. 19, Estados Unidos, MIT Press, 1994, pp. 5-49.
- Raymond, Gregory, "Neutrality Norms and the Balance of Power", en *Cooperation and Conflict*, núm. 2, vol. 32, Estados Unidos, Sage Publications, 1997, pp. 123-146.
- Wendt, Alexander, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", en *International Organization*, núm. 3, vol. 41, Estados Unidos, MIT Press, 1987, pp. 335-370.

Artículos en obras colectivas

- Hurd, Ian, "Constructivism", en *The Oxford Handbook of International Relations*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2008, pp. 298-316.

Libros

- Frost, Mervyn, *International Relations- A Constitutive Theory*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1996, 258 pp.
- Katzenstein, Peter, *The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics*, Estados Unidos, Columbia University Press, 1996, 560 pp.
- Naciones Unidas, *Yearbook of the United Nations 1965*, Estados Unidos, United Nations Press, 1965.
- Patil, Anjali, *The UN Veto in World Affairs: 1946-1990: A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto*, Estados Unidos, UNIFO/MANSELLE, 1992, 559 pp.
- Petiteville, Franck, *Le multilateralism*, Francia, Montchrestien, 2009, 156 pp.
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, Estados Unidos, Waveland Press, 2010, 256 pp.

Sitios de internet

- Departamento de Estado de los Estados Unidos, *The League of Nations 1920*, [en línea], Departamento de Estado, 2014, <https://history.state.gov/milestones/1914-1920/league>, [consultado: 22 de agosto de 2016].
- Fabius, Laurent, *A Call for Self-Restraint at the U.N.*, [en línea], Estados Unidos, The New York Times, 4 de octubre de 2013, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html>, [consultado: 14 de abril de 2017].
- France Diplomatie, *Por qué quiere Francia restringir el uso del veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, [en línea], Francia, 16 de diciembre de 2016, dirección URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/organizaciones-internacionales/francia-y-naciones-unidas/article/por-que-quiere-francia-restringir>, [consultado: 14 de abril de 2017].
- GCSE History, *The League of Nations*, [en línea], Reino Unido, 2013, dirección URL: <http://www.gcsehistory.org.uk/modernworld/interwarperiod/index.htm>, [consultado: 22 de agosto de 2016].
- Naciones Unidas, *¿Qué es el Consejo de Seguridad?*, [en línea], Estados Unidos, Naciones Unidas, 2017, dirección URL: <http://www.un.org/es/sc/about/>, [consultado: 13 de marzo de 2017].
- Naciones Unidas, *Discurso de François Hollande en el Debate General del 68 período de sesiones de la Asamblea General*, [en línea], Estados Unidos, Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2013, dirección URL: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/FR_en.pdf, [consultado: 14 de abril de 2017].
- Naciones Unidas, *El Consejo de Seguridad*, [en línea], Estados Unidos, Naciones Unidas, 2017, dirección URL: <http://www.un.org/es/sc/>, [consultado: 13 de marzo de 2017].
- Naciones Unidas, *Funciones y poderes*, [en línea], Estados Unidos, Naciones Unidas, 2017, dirección URL: <http://www.un.org/es/sc/about/functions.shtml>, [consultado: 13 de marzo de 2017].
- Naciones Unidas, *Security Council – Veto list*, [en línea], Estados Unidos, Naciones Unidas, 2017, dirección URL: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick>, [consultado: 25 de marzo de 2017].
- Naciones Unidas, *United Nations General Assembly Official Records*, [en línea], Estados Unidos, Naciones Unidas, 5 de octubre de 1955, dirección URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.450, [consultado: 27 de agosto de 2016].
- Security Council Report, *The Veto*, [en línea], Estados Unidos, Security Council Report, 2015, dirección URL: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf, [consultado: 25 de marzo de 2017].
- Syrian Network for Human Rights, *Death toll*, [en línea], Reino Unido, Syrian Network for Human Rights, marzo de 2017, dirección URL: <http://sn4hr.org/blog/2017/03/18/35726/>, [consultado: 25 de marzo de 2017].
- Universidad de Indiana, *National Membership of the League of Nations*, [en línea], Universidad de Indiana, octubre de 2002, dirección URL: <http://www.indiana.edu/~league/nationalmember.htm>, [consultado: 22 de agosto de 2016].
- Universidad de Oxford, *League of Nations: Structure of the League of Nations*, [en línea], Universidad de Oxford, 2015, dirección URL: <http://ox.libguides.com/ln/Instruc>, [consultado: 22 de agosto de 2016].

- Winkler, Sigrid, *Taiwan's UN Dilemma: To Be or Not To Be*, [en línea], Estados Unidos, Brookings Institution, 20 de junio de 2012, dirección URL: <https://www.brookings.edu/opinions/taiwans-un-dilemma-to-be-or-not-to-be/>, [consultado: 27 de agosto de 2016].
- Woodrow Wilson, *El discurso de los catorce puntos*, [en línea], 8 de enero de 1918, dirección URL: <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/catorcepuntos.htm>, [consultado: 22 de agosto de 2016].
- Worth, Robert, *Saudi Arabia Rejects U.N. Security Council Seat in Protest Move*, [en línea], Estados Unidos, The New York Times, 18 de octubre de 2013, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2013/10/19/world/middleeast/saudi-arabia-rejects-security-council-seat.htm>, [consultado: 27 de agosto de 2016].

Instrumentos internacionales y documentos diplomáticos

- Pacto de la Sociedad de Naciones, 1920
- Carta de las Naciones Unidas, 1945
- Resolución 1991 de la Asamblea General de la ONU, 1963
- Resolución 2758 de la Asamblea General de la ONU, 1971
- Acuerdos de Alma-Mata, 1991
- Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2011/612, 2011
- Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2012/77, 2012
- Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2012/538, 2012
- Political Statement on the suspension of the veto in case of mass atrocities, 2015
- Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2016/846, 2016
- Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2017/172, 2017