



DI 08/17

25/04/17

Maestro

Virgilio Muñoz Alberich<sup>1</sup>

## LA ONU Y LOS OBJETIVOS DE LA DIPLOMACIA MULTILATERAL DE MÉXICO

### INTRODUCCIÓN

La arena internacional juega un papel crucial en el planteamiento de nuestra seguridad nacional. En el mundo globalizado, cada vez son más los riesgos y amenazas cuya mitigación efectiva trasciende las capacidades de los Estados nacionales y, por lo tanto, obligan a la corresponsabilidad externa.<sup>2</sup> Sin embargo, en distintas regiones germinan movimientos políticos nacionalistas con suficiente tracción popular para conformar gobiernos, reticentes a la cooperación multilateral y construcción de consensos. Cabe entonces preguntarse ¿Cuál es el rol y las restricciones actuales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)?, ¿De qué depende su nivel de efectividad? y ¿Cómo contribuye a los objetivos nacionales de México?, así mismo se describe un panorama general de las potencialidades y desafíos de esta Organización en la coyuntura de los referidos movimientos nacionalistas, a partir de diálogos sostenidos por separado con el representante permanente de la misión de México ante la ONU, el administrador adjunto y director del Buró de Políticas y de Apoyo a las Operaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el embajador de México en China -ahora ante Reino Unido-, así como el coordinador residente del Sistema ONU en México.<sup>3</sup>

### México en la ONU y cambios de paradigma con la Agenda 2030

México ha mostrado una intensa actividad en el exterior, consciente de que su Poder Nacional encontrará mejores condiciones de evolución si la agenda multilateral del organismo más importante, se encuentra en sintonía con los medios y fines de sus objetivos permanentes. Por ejemplo, nuestro país al interior de la ONU: fue integrante no permanente del Consejo de Seguridad, rescató el valor de la Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático como mecanismo de concertación, incorporó a sus Fuerzas Armadas a las Operaciones de Mantenimiento de Paz, asumió acciones con el fin de cumplir con los Objetivos del Desarrollo Sostenible y hoy, preside junto con Suiza las negociaciones de un pacto global para la migración segura y ordenada. A la par de otras acciones a nivel bilateral y regional, la cancillería mexicana ha alentado incluso la discusión pública sobre la necesidad de redefinir los principios de política exterior con el fin de mejorar la defensa de los intereses nacionales.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Maestro en Seguridad Nacional por el CESNAV.

<sup>2</sup> Para comprender los retos de la corresponsabilidad, véase la naturaleza de las amenazas en el art. 5 de la Ley de Seguridad Nacional, así como el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.

<sup>3</sup> El autor agradece a cada uno de ellos su amabilidad. El autor es responsable único de los argumentos e interpretaciones derivados de los diálogos que son aquí expuestos.

<sup>4</sup> Véase Ruiz Massieu, Claudia. Mensaje de inauguración del foro "México Global. Intereses y Principios de Política Exterior". México. Mayo 2, 2016. Disponible en: <http://www.gob.mx/sre/prensa/mensaje-de-la-canciller-claudia-ruiz-massieu-en-la-inauguracion-mexico-global-intereses-y-principios-de-politica-exterior?state=published>. Consultado: abril 11, 2017.



La activa labor diplomática observada no es producto del azar, sino consecuencia de un planteamiento nacional estratégico. De acuerdo con el representante permanente de la Misión de México ante la ONU, Juan José Gómez Camacho, la diplomacia multilateral sirve y beneficia a nuestro país porque en un mundo cada vez más interconectado y abierto, “los problemas también se han globalizado y no se pueden resolver desde una perspectiva estrictamente doméstica”. En el mismo sentido apunta el administrador adjunto del PNUD, Magdy Martínez-Solimán, quien propone que “incluso para el más egoísta y nacionalista de los programas políticos, tiene sentido la cooperación internacional porque los problemas no van a desaparecer al intentar buscar soluciones cada uno por su lado.” De ahí que a México convenga una efectiva gobernanza global para superar en corresponsabilidad los retos comunes y, en ese contexto, la Organización de las Naciones Unidas juega un papel crucial.

En cuanto a la ONU, para su coordinador residente en México, Antonio Molpeceres, dos han sido los hitos relevantes para el futuro de la humanidad que derivan del trabajo realizado por la Organización en la última década: el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El primero es jurídicamente vinculante -entró en vigor el 4 de noviembre de 2016-, y habilita un nuevo curso de cooperación internacional para mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los dos grados Celsius, así como para fortalecer la capacidad de respuesta de los países a partir de nuevas tecnologías, capacidades y flujos financieros. El segundo es “el compromiso político más incluyente de la historia” al ser adoptado por 193 países comprometidos con resolver -mediante cumplimientos específicos- los desafíos más apremiantes de la humanidad, como son pobreza, hambre, calidad educativa, igualdad, crecimiento, justicia e innovación antes del año 2030. “Estos objetivos -en opinión del mismo coordinador residente- solo se pueden lograr en un entorno de sociedades pacíficas, justas e inclusivas a través de alianzas basadas en un espíritu de solidaridad mundial y con la colaboración de todas las partes interesadas (sectores público, privado y social)”<sup>5</sup>.

Por su parte el embajador González Camacho coincide en la relevancia de la Agenda 2030, al decir: “por sí sola representa un potencial cambio paradigmático en la historia de la ONU, porque por primera vez pone la política de desarrollo en el corazón de la organización” como vía fundamental para asegurar la prosperidad y la paz sostenible en el orbe. Ésta abandona lógicas paternalistas del pasado que plantearon los retos del desarrollo en la lógica binaria de cooperación de naciones ricas a pobres, para ser sustituida por un esquema de plena corresponsabilidad internacional orientado a contrarrestar el fenómeno de creciente desigualdad al interior de las sociedades. La trascendencia del cambio paradigmático dependerá en gran medida, como se explica a continuación, del éxito que consiga la ONU en potenciar la efectividad del desempeño de sus distintas agencias.

### **“Las Naciones Unidas deben estar preparadas para cambiar”: Guterres**

Desde su toma de protesta como secretario general de Naciones Unidas, António Guterres manifestó la urgencia de “un proceso de reforma profunda y continua” a la gestión interna de la ONU, con el fin de generar mejores capacidades de respuesta a los desafíos globales y avanzar hacia el

<sup>5</sup> Ambas iniciativas fueron impulsadas bajo la gestión del entonces secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon. Para conocer mayores alcances consúltese: [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php) y <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>. Cabe recordar también la fundación de ONU Mujeres (<http://www.unwomen.org/en>) en este periodo.



cumplimiento de la agenda de desarrollo sostenible, paz duradera y prevención de crisis.<sup>6</sup> Desde la óptica del titular de la Misión de México ante Naciones Unidas, los propósitos de cambio del secretario Guterres son pertinentes: en el tiempo las distintas agencias de la Organización han ejercido visiones, responsabilidades e intereses fragmentados, lo cual les lleva al despliegue de esfuerzos desarticulados, duplicación de funciones e incluso a competir por recursos limitados entre sí. Por ello, “para que la Agenda 2030 sea viable la ONU debe transformarse, conectando todos sus brazos de desarrollo (PNUD, UNICEF, Derechos Humanos, ONU Mujeres, por mencionar algunas agencias) en un trabajo horizontal con objetivos comunes e integrales”. Así, la eficacia se conseguirá en la medida en que las agencias ejecutoras de una iniciativa sean definidas no sólo por la naturaleza de su mandato, sino por la solidez y el alcance de su contribución técnica en comparación con el resto de las agencias.

Para el embajador Gómez Camacho, esta nueva dinámica tendría también un impacto positivo en uno de los grandes pendientes de Naciones Unidas: asegurar la paz sostenible. Mediante las operaciones de mantenimiento de paz, la Organización ha demostrado efectividad en contener el conflicto al interior de un país, sin embargo, no consigue afianzar la paz sostenible en la fase posterior a su intervención. En perspectiva afín con el secretario general Guterres, el diplomático mexicano señala que “si se considera que la paz no es producto de la ausencia de conflicto, sino deriva de grados mínimos de bienestar de la población, entonces resulta fundamental conectar paz con desarrollo y comprender que la prevención de conflictos va más allá de la mediación, del envío de relatores y de cascos azules.” Por ello, un trabajo horizontal e integral de aproximación de las agencias del sistema de Naciones Unidas a las zonas en conflicto, aceleraría la construcción de capacidades institucionales estatales y las condiciones de desarrollo social que contribuyen a la estabilidad.

El cambio de paradigma también podría tener un efecto alterno positivo. Como sostiene el administrador adjunto del PNUD, la cooperación internacional es primordialmente voluntaria y está determinada por criterios nacionales de política pública que modifica cada gobierno conforme al parecer de su ciudadanía. Por lo tanto, resulta fundamental “ir a la raíz y conseguir apoyo ciudadano a la cooperación más global”. Si la Agenda 2030 es exitosa, entonces la prosperidad global se construirá en una creciente movilización de capacidades de abajo hacia arriba, lo cual permitiría el ejercicio de políticas públicas de largo plazo con mejores desempeños.

### **¿La Agenda 2030 está en riesgo con los movimientos nacionalistas?**

A los retos de gestión interna de la ONU se suma un entorno adverso a la cooperación internacional generado por movimientos nacionalistas -algunos de ellos ya encabezan gobiernos en potencias mundiales, otros tienen posición electoral competitiva en países con poder nacional relevante-, que han sido críticos en extremo del cambio climático, el fenómeno migratorio y la integración económica, entre otros puntos de la agenda de desarrollo. Cabe entonces preguntarse aquí las implicaciones en la viabilidad de la Agenda 2030.

<sup>6</sup>Guterres, António. Discurso del Secretario General electo ante la Asamblea General de la ONU. Diciembre 12, 2016. Disponible en: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech>. Consultado: abril 8, 2017



Para el administrador adjunto del PNUD, “una agenda para el desarrollo global sin apoyo de alguna de las potencias globales es posible, pero obviamente no deseable. Los acuerdos no se paran porque uno o cinco se bajen del tren, por importantes que sean... (también) es evidente que con menos apoyo político cuesta más trabajo hacer cosas ambiciosas.” En opinión del embajador Gómez Camacho: “país que evita negociar en la ONU pierde porque la maquinaria se mueve y distribuye costos políticos”. Si bien existen unos cuantos países con influencia en el acontecer de la Organización, “al mismo tiempo el resto de la membresía tiene un peso real que sí cuenta cuando logra hacer acuerdo a pesar de los grandes. Éstos cuentan mucho, pero nadie es absoluto.” Para el embajador Julián Ventura -hoy representante de México ante el Reino Unido y hasta hace unas semanas ante China- tampoco existen incentivos claros para que las potencias se distancien de la agenda de desarrollo, como reacción a las políticas con criterios nacionalistas ejercidas en algunos países desarrollados. Desde su perspectiva, es previsible que China siga fortaleciendo su participación en la ONU, incluyendo sus ya significativas contribuciones presupuestarias y de personal militar a las operaciones de mantenimiento de paz. “La ONU ofrece una plataforma de credibilidad a los países, que les permite demostrar su responsabilidad con la comunidad internacional.

Al margen de legítimos y divergentes planteamientos de política pública impulsados por los países, para Magdy Martínez-Solimán el debate multilateral debe ser guiado por argumentos fundamentados en “la presentación de evidencia científica y los datos técnicos de los expertos que alimenten las mejores soluciones entre gobiernos. Con ese argumento se construye el incentivo político, que es la coincidencia entre los intereses nacionales con las soluciones internacionales.” Divorciar la toma de decisiones de la evidencia científica implica riesgos; uno claro: “la vinculación de los movimientos nacionalistas con industrias contaminantes que niegan la evidencia científica del calentamiento global por interés propio, no por desconocimiento (... con lo cual se podría...) debilitar la agenda del desarrollo sostenible y en particular el Acuerdo de París.”

### **Intereses de México en Naciones Unidas**

Las negociaciones vinculadas a la agenda de reformas de la ONU serán complejas, dado que éste no es una entidad autónoma sino un organismo dependiente de la voluntad de los estados miembro. Sea por rivalidad regional, perfil ideológico, nivel de desarrollo, circunstancias de orden histórico, o simplemente por legítimas visiones de cómo debe darse esa reorganización, las naciones habrán de superar sus divergencias si comparten el interés de establecer un nuevo mandato y reglas más efectivas al sistema multilateral. En esta coyuntura de obligada transformación, parte del trabajo estratégico de México se encuentra concentrado en el uso del peso nacional para facilitar la interlocución y los acuerdos sobre las alternativas viables de reforma, conforme a los planteamientos estratégicos de nuestro país.

Además de la transformación en la gestión interna, México concuerda con una reforma a la instancia más importante de deliberación al interior de la ONU: el Consejo de Seguridad. Si bien nuestra misión ante Naciones Unidas no prevé modificación a las reglas de esta instancia de deliberación en el futuro inmediato, sí persigue un doble interés en el debate. Primero, el establecimiento de un Consejo más transparente, democrático y representativo. Segundo, un arreglo institucional distinto al promovido





por Brasil, India, Alemania y Japón (G4), quienes pugnan por que ellos mismos se incorporen como miembros permanentes marginando a países con el mismo peso e influencia en la arena internacional. En este rubro, la iniciativa del G4 ha sido rechazada en el pasado por naciones como Italia, Argentina y España, además de México.

Asimismo, la misión de México país ante Naciones Unidas lidera un esfuerzo histórico en la Organización orientado a concretar el “Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, con el cual se pretenden generar lineamientos de gobernanza global en la materia, a partir de un proceso de construcción de consensos abierto y transparente que tiene como objetivo adoptarse en 2018. Así como impulsa iniciativas para prohibir las armas nucleares y generar mayor efectividad en los alcances del Tratado sobre el Comercio de Armas, del cual México es Estado parte.

### Conclusiones

Por lo expuesto, para avanzar los intereses de México en la arena multilateral se necesita:

- a. Mantener la deliberación sobre la pertinencia entre objetivos nacionales y principios de política exterior, con el fin de garantizar coherencia y efectividad en los planteamientos estratégicos del Estado mexicano. La existencia de riesgos y amenazas a nuestra seguridad nacional que requieren de la corresponsabilidad de otros gobiernos para su solución, hacen obligado la revisión profunda del principio de no intervención. La neutralidad parece no ser un criterio útil en el arranque del siglo XXI.
- b. Valorar áreas de mejora en criterios y desempeños de las instancias nacionales responsables de garantizar el desarrollo sostenible, a la luz de la experiencia multilateral en el cambio de paradigma y de los propios hallazgos identificados en los grupos de trabajo en México encargados de dar seguimiento al cumplimiento de la Agenda 2030. Es una coyuntura favorable para engranar mejor las acciones de contención criminal con el despliegue de la política social, especialmente en aquellas zonas del país asoladas por la violencia.
- c. Promover y asegurar la presencia de cuadros técnicos y diplomáticos mexicanos, en instancias clave de decisión en las distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas. Condición que permita no sólo la incorporación de criterios favorables en la gestión interna, sino el aprendizaje de mejores prácticas que pudieran enriquecer la política pública en México.
- d. Desplegar desde el Ejecutivo Federal las gestiones diplomáticas necesarias del más alto nivel para favorecer las iniciativas impulsadas por la misión de México ante las Naciones Unidas, con el fin de profundizar la reputación y credibilidad de nuestro Poder Nacional en la solución de retos comunes, así como ampliar sus márgenes de negociación futura en áreas de política fundamentales para nuestro país.