

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LOS MIEMBROS NO PERMANENTES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD Y LA ESFERA
NACIONAL COMO FACTOR POTENCIADOR DE INCIDENCIA:
LOS CASOS MEXICANOS 2002-2003 y 2009-2010

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

ALBERTO EDUARDO ASCANIO JUÁREZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. JORGE ALBERTO SCHIAVON URIEGAS

CIUDAD DE MÉXICO

2021

Agradecimientos

A Dios

Quien es fuente de inspiración y fortaleza para seguir en su camino y en su verdad;

*Quien me ha iluminado y abierto mi mente en los momentos más difíciles de mi
trayectoria estudiantil;*

Quien me dio consuelo y aliento en cada momento de dificultad por el que pasé;

Quien ha guiado mi caminar y mis acciones en mi vida;

Quien nunca se apartó de mi lado.

A mis padres, Alberto E. Ascanio Tsuchiya y Clementina Juárez Silva

Quienes han dado su vida y tiempo para que hoy dé uno de los más grandes pasos de mi vida. Con esto, espero no solo retribuirles unos cuantos años de los muchos que sacrificaron por mi, sino, también, hacerme acreedor de su orgullo y cariño;

Papá

Desde muy chico has inculcado en mí los valores que un hombre debe tener. Ahora que comenzaré una nueva etapa en mi vida, una en la que necesitare poner en práctica ese conjunto de saberes y consejos que desde niño has inculcado en mi, te agradezco por tantas tardes de charlas. Cada consejo o relato viven en mi memoria. Creo que llegó el momento en el que la “manzanita” está lista (bueno, casi). Pero esto no lo hubiera logrado sin ti.

Te amo muchísimo y te estoy eternamente agradecido. Usaré los valores y consejos, que me inculcaste, como una armadura y un estandarte con los que me aventuraré en esta aventura llamada vida. Creo que la “katana” sufrió y se forjó. Gracias por tanto amor y comprensión. A ti debo este logro.

Mamá

Las realidades a las que nos hemos enfrentado las conocen pocos. Me siento afortunado de ser parte de esos pocos; sé el esfuerzo y el sacrificio que has hecho a lo largo de mi vida para que hoy pueda presentar mi examen profesional y entregarte mi título. Gracias infinitas, madre, por forjarme y haberme convertido en lo que soy ahora. Todas esas tardes en las que te sentaste a enseñarme el valor de la dedicación, el trabajo y el estudio rindieron fruto. Sin tu cansancio y entrega, nada de esto hubiera sido posible.

Te admiro y amo tanto, madre mía, que me encuentro en deuda eterna con Dios, nuestro Señor, por haberme puesto a tu cuidado; más aun, por haberme confiado a tu afecto. Te prometo, mamá, que cada uno de los valores que has inculcado los llevaré como una armadura. Gracias infinitas por tu amor. A ti debo este logro.

A mis hermanos, Jorge y Alejandro Ascanio Juárez

*Quienes con su amor y ternura me ayudaron a continuar en este camino;
Quienes me inspiran a seguir adelante y superarme día a día;
Por y para quienes busco la unidad de nuestra familia;*

Coco

Un día papá y mamá me dieron una noticia un tanto inesperada y, muy poco comprensible: ¡tendrás un hermanito! En ese momento, el mundo comenzó a cambiar; la realidad fue otra. Aunque no sabía bien lo que traería el futuro, comprendí que lo importante era que seríamos inseparables y que tú lucha sería mi lucha. Hemos vivido tantas cosas y compartido otros tantos momentos... creo que en aquel entonces nunca hubiera concebido que pasaría todo eso. Gracias, hermano, por todo tu cariño y apoyo; en cada etapa de mi vida has estado presente y, eso, es algo que siempre tendré en la mente y en el corazón. Quiero que sepas que de la misma manera que tu has estado de mi lado, yo estaré contigo, en cada etapa por la que la vida te pueda llevar: ayudándote, aconsejándote o, simplemente, siendo cómplice de alguna travesura. Siempre estaré contigo y para ti. Gracias por tanto y por todo.

Mojis

Después de entender lo que significaba tener un hermano menor llegaste a nuestras vidas. Mamá y papá te presentaron con nosotros. Era complicado ver que la rutina cambiaría de nuevo, pero, al mismo tiempo, cuando nos sonreíste, supimos que nuestro deber sería quererte y protegerte. Mojito, hemos vivido muchísimas cosas; hemos reído por otras y nos hemos enojado por otras muchas otras. Sin embargo, siempre terminamos riéndonos de todas esas situaciones. Hermano, gracias, porque así como alguna vez prometí cuidarte y estar contigo, de la misma manera tú me has apoyado y has estado conmigo en esta etapa tan importante: esto me ha ayudado e impulsado de muchas maneras que no te imaginas a seguir adelante. Alexín, siempre, siempre estaré contigo; nunca vayas a dudar de eso. Te acompañaré, te apoyaré y, si lo necesitas, te aconsejaré. Siempre estaré contigo y para ti. Gracias por tanto y por todo.

A la memoria de mis amadísimos abuelos, Jorge Juárez Gómez^(†) y Clementina Silva de Juárez^(†)

*Quienes fungieron como pilares y magnos educadores en mi vida;
Quienes me enseñaron e inculcaron el valor del profesionalismo, la honradez y la
auto-superación;
Quienes cultivaron en mi el amor y el sacrificio que son necesarios por y para la
familia,*

Abuelito Jorge

Al paso de la vida he visto la inmensa huella de tu ejemplo; no hay día en el que no recuerde o admire el gran hombre que fuiste y lo que hacías por cada uno de nosotros. Tu tenacidad y fortaleza continúan siendo fuente de inspiración para mis hermanos y para mí. Cada saber que me enseñaste, abuelito, está más que vivo en mi mente y en mi corazón; los llevaré y usaré en mi vida como los hiciste tu.

Hay cuestiones que platicabas y que no entendía, pero ahora me doy cuenta de tu grandeza y sabiduría. Doy gracias a Dios por haberte puesto en mi vida; por elegirte dentro de tantos para velar por nuestra familia. A ti debo más que mi educación. Te amo, abuelito y espero que estés orgulloso de lo que gracias a ti he podido conseguir. Pido a Dios gracia y sencillez para tomarte como modelo y, así, caminar por la misma senda que recorriste. De conseguirlo, y solo así, ¡habré triunfado como tú!

Abuelita Clemen

Desde muy chico la vida me enseñó el amor de los abuelos. En gran medida lo conocí gracias a ti, a tu cariño, tu paciencia y tu atención. Cada una de las anécdotas que me contabas han repercutido en mi vida; cada caricia que me diste antes de dormir continúa arrullándome, como si estuvieras aquí; cada enseñanza que me inculcaste sigue viva, en mi mente y en mi corazón.

Las lágrimas que hoy salen de mis ojos, mientras te dedico estas líneas, son lágrimas de añoranza, de tristeza y de alegría; porque, a pesar de que ya no estés aquí, conmigo, para verme graduado, sé que estás cuidándome. Lloro tu ausencia, pero, también, festejo la dicha de haber tenido la oportunidad de conocer la gran mujer que fuiste y de haber podido aprender de ti.

Te agradezco, te amo y te envío un abrazo hasta el cielo.

A la memoria de mi tío, Jorge Juárez Silva ^(†), nené

*Quien representó un apoyo fundamental en mi desarrollo temprano;
Quien fungió como bastión en una de las mayores encrucijadas de mi vida;
Quien con su ausencia siguió protegiéndonos (en el sentido más amplio de la palabra)
y otorgándonos grandes enseñanzas que, a lo largo de estos años, han forjado nuestro
carácter y nuestra forma de ser como hermanos;*

Nené

Al recordar tantos momentos en los que estuviste presente en mi vida es difícil comprender estos últimos seis años sin ti; en demasiados recuerdos de mi infancia estas presente. La realidad en la que vivimos por muchos años fue completamente diferente a la que ayudaste a construir para mis hermanos y para mí. Por eso y tantas otras cosas de las que no tuve conocimiento, te agradezco con el alma en todo lo que me apoyaste.

Hoy, con un sentimiento agrisado; con un profundo dolor en el corazón y con una inmensa alegría en el alma te dedico estas palabras que de ninguna manera engloban todo el cariño que siento por ti. Gracias a tu amor desmedido, por mis hermanos y por mí, pudimos entender y disfrutar muchos aspectos de la vida. Te doy gracias por cada pequeño-gran detalle que tuviste para con mis estudios. Todas esas tareas de papelería en las que me ayudaste, todos los consejos que me diste para dibujo y todas esas salidas a Chapultepec para distraerme ayudaron a formarme en una manera que, si estuvieras conmigo, no te imaginarías.

Con este ciclo que cierro no solo quedo eternamente agradecido contigo, por formar parte de mi vida, sino, también, con una enorme estela a seguir para poder ser como alguna vez fuiste. Doy gracias a Dios el haberme concedido la dicha de conocerte; le pido me dé fuerza para continuar tu ejemplo y apoyar a mis hermanos, como tu lo hiciste. Nené, este logro va para ti y por todas las veces que nunca te rendiste. Te amo.

A mi familia más querida y cercana

(A) mi abuelita y a mi madrina, Dolores Tsuchiya y María Eugenia Ascanio

Muchas gracias, abuelita y nena, por acompañarme en estos 22 años de vida. En cada etapa han estado presentes y dispuestas a apoyarme en los proyectos que se han presentado. Desde chico he sentido su apoyo y cariño incondicionales. Hoy que culmino una de las etapas más importantes de mi vida, aprecio en demasía su acompañamiento y afecto.

A mis tíos Javier y Rebeca

Ustedes siempre estuvieron hombro a hombro con mis abuelitos y han estado, de la misma manera, junto a nosotros. Este acompañamiento que hicieron con mis abuelos y ahora con mis padres no solo me enseñó el valor de la familia, sino, también, el compromiso y los sacrificios que hacemos por las personas que amamos. Gracias, tíos, por tanto cariño y apoyo en mi vida y en mi trayectoria estudiantil.

A mis tíos Óscar y Cristina

Todo el apoyo y comprensión que tuvieron conmigo, durante estos años de estudio, es algo que les agradezco infinitamente. Las pequeñas salidas que teníamos a los parques o las invitaciones a su casa fue algo que no comprendí en un inicio, pero hoy, con conocimiento de causa, quedo en deuda con ustedes. Gracias por reforzar nuestro vínculo familiar y acercarnos a nuestros primos.

A mis (p)rimos Óscar, Leonardo y Emmanuel Morales Juárez

Oscarín

Es hasta estos momentos de la vida que aprecié lo indispensable que eres en mi vida. Cada plática, cada debate y cada recuerdo que hemos tenido son algo que nunca pensé que llegaríamos a compartir. Nuestra vida dio un giro demasiado inesperado (en todos los sentidos); uno que nunca pediría que fuera diferente. Agradezco esa noche de desvelo, a las orillas del mar, en la que arreglamos nuestras diferencias. Hoy, sin dudarlo, puedo decirte con total firmeza que eres y quiero que seas parte de mi vida. Más que mi primo o mi amigo, eres un hermano. Te quiero demasiado; agradezco tu presencia y tu forma de ser. En sí, gracias por acompañarme en estos años.

Leo

Con tu apoyo mucha de mi carga de trabajo se aligeraba. Cada vez que jugábamos eran momentos en que los problemas y las complicaciones desaparecían; sin duda, tantos momentos a su lado han fortalecido nuestro vínculo y no desearía que fuera de otra manera. Muchas gracias, primo, por siempre mostrarte atento y por siempre apoyarme. Sabes que cuentas conmigo para cualquier cosa que necesites.

Boli

Muchos de los acontecimientos que hemos vivido solo nos han acercado más. Cada momento ha sido sumamente especial. El peso que nuestra familia tiene en nosotros es algo que debe prevalecer. Gracias por alentarme a continuar a pesar de que fuera difícil; gracias por interesarte en lo que hacía y gracias por escucharme.

A mi mejor amigo y confidente, Adrián López Vudoyra

Quien no solo fue un apoyo incondicional para sobrellevar la carga que implicó el estudiar en el CIDE, sino, también, quien se mantuvo a mi lado enseñándome lo que una verdad y sincera amistad significan;
Quien con sus doctos conse(j)os me motivó y apoyó en momentos de dificultad;
Quien con su apoyo supe que contaba con otro hermano para este momento y el resto de mi vida;

Adriano

Si alguien me hubiera dicho que serías mi mejor amigo a causa de nuestros hermanos nunca lo hubiera creído. Tampoco hubiera imaginado que una carne asada sería tan terapéutica. En fin, mucho de lo que no concebía ha sido realidad y viceversa. De lo único que sí estoy seguro es que gracias a ti he podido superar miedos, obstáculos y alcanzar metas y objetivos. En los momentos más complicados de mi vida siempre has estado ahí; no tengo cómo agradecerte más que con la promesa que en lo que necesites podrás contar conmigo y estaré ahí.

Los momentos que desde niños vivimos nunca cambiarán. Con estas líneas lo único que deseo es que sigamos construyendo un futuro juntos; que, independientemente, de los caminos por los que Dios nos lleve sepas que siempre contarás conmigo. Hermano, te quiero, te respeto y te admiro; gracias por tu compañía y por tu apoyo. Sé que tendrás un futuro más que brillante.

A mis compañeras de viaje en estos cuatro años, Ariadna Santos y Katy Sánchez

Con quienes aprendí el valor del trabajo en equipo al mismo tiempo que el significado de los momentos con amistades sinceras;

Arito de cebolla, gracias

Por enseñarme los errores que podemos cometer no solo en el ámbito académico sino, también, en la amistad;

Por contar contigo, indudablemente, para cualquier cuestión de mi vida;

Por ayudarme a conocer los momentos idóneos para tomar un café, un té o un trago;

Por tantas risas, por tantas noches de desvelo, por tanto apoyo y por ser parte de mi vida;

En estas líneas no podré agradecer la valía de tus consejos y escucha, ni si quiera tu hermosa amistad. Ary, quiero que sepas que seguiré contigo en este camino llamado vida; pues, haber coincidido y distanciarnos no será una opción.

Sra. Katy, gracias

Por enseñarme los momentos adecuados para comer un delicioso snack y continuar estudiando;

Por mantener nuestro ánimo en alto a pesar las peripecias que la vida traía consigo;

Por ser una gran compañía en estos cuatro años de carrera en el CIDE;

Por siempre apoyarme en las decisiones que tomé y, en especial, por explicarme y aconsejarme en aquellas que creías que no eran las adecuadas;

Katy, la razón por la que nos hicimos amigos nadie la creería: una calculadora. Aun así, agradezco en demasía que haya sido así. Amiga, sabes mejor que nadie que estoy para ti cuando lo necesites. Te quiero muchísimo y seguiremos caminando juntos por este sendero, en el cual, lo más difícil, ya lo hicimos: coincidir.

A mi director de tesis, profesor, mentor y amigo, Dr. Jorge A. Schiavon

Quien en poco más de dos años compartió conmigo oportunidades únicas, mismas que me han formado como estudiante y, ahora, como profesionalista;

Quien confió en mi una gran responsabilidad con la cual he crecido personal y académicamente;

Quien me enseñó y transmitió la pasión por la política exterior mexicana, su historia, su práctica y sus principales cambios y continuidades;

Jorge

En los últimos dos años aprendí numerosas enseñanzas. No hablo solo de lo que me transmitiste en el curso de Política Exterior de México en cuarto semestre. También hablo de los trabajos que me encomendaste como tu asistente de investigación o los vastos conocimientos que me dejaron los diplomados.

Todas estas cuestiones me han ayudado a crecer como persona, como alumno, como *cideita* y, ya en este futuro próximo, como politólogo-internacionalista. Recuerdo, muy al principio de quinto semestre, cuando me comentaste que si aun sabiendo que la paga no sería mucha aceptaba el puesto. Hoy, después de dos años y al mirar en retrospectiva, puedo afirmar que quedé en deuda contigo.

Además del sentimiento de gratitud por todos estos conocimientos con los que me voy, hay algo más por lo que te quiero agradecer: tu disposición y actitud. Creo que son contados los profesores que en el CIDE fueron empáticos con nosotros; tu nos ayudaste y motivaste a seguir adelante, haciéndonos ver la dificultad de la institución como un reto más, no como un impedimento.

Por si esto no fuera poco, nos hiciste ver, en un ambiente en donde eso es imposible de concebir, que nuestro ser no se reduce a grados, títulos o reconocimientos. Por el contrario, que nosotros mismos, a través de nuestras metas, objetivos y alegrías, definiríamos nuestro valor.

¡Mi admiración hacia ti, Jorge!

A mis sinodales, Dra. Ninfa Fuentes Sosa y Dra. Lorena Ruano Gómez

Quienes con la mejor disposición tuvieron la amabilidad de acompañarme en este proceso;

Quienes sin descanso me enseñaron y corri(g)ieron para que este proyecto tuviera la calidad y rigurosidad necesarias;

Quienes desviaron su tiempo para comentarme página por página cualquier detalle que consideraron necesario;

Quienes creyeron en mi y en este proyecto de investigación que llega a feliz término.

A las y los profesores que me formaron en estos cuatro años, con especial dedicación y cariño a:

Dr. Fausto Hernández Rico – Introducción a la Economía (Primer Semestre)

Quien en un momento personalmente difícil me ayudó e impulsó a seguir en esta institución de la cual egreso;

Quien me enseñó que, sin importar la institución y los rumores que la rodeen, el valor del alumno es el que prevalece;

Dr. Itza Tláloc Quetzalcóatl Cabral Curiel – Matemáticas I y II (Primer y Segundo Semestres)

Quien me mostró que lo complejo no es difícil, solo complicado;

Dr. José Antonio Aguilar Rivera – Teoría Política I y II (Cuarto y Quinto Semestres)

Quien logró acercarme e inculcarme la pasión por los textos clásicos;

Quien con dos semestres de extenso trabajo me enseñó el valor de la investigación y de mis aportaciones a temas que me apasionan;

Mtra. Érika Ruiz Sandoval – Estudios Regionales: Europa (Octavo Semestre)

Quien en un momento en el que el mundo se vio sumido en el caos y la desesperanza, la pandemia del virus SARS-CoV 2 o Covid-19, encontró las palabras que todos nosotros necesitábamos y supo motivarnos a culminar este último reto. Profesores como ella son necesarios.

A todas aquellas personas que me han acompañado en este camino y que continúan a mi lado.

A todas aquellas personas que zarparon conmigo y que, por distintas razones o cuestiones de nuestros proyectos de vida, ya no están

Resumen

El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas¹ ha sido estudiado desde diferentes perspectivas y enfoques. Una de las muchas temáticas en la que estos estudios se han enfocado es la membresía permanente y en el poder que estos cinco Estados poseen. Esto, también, debido al poco poder real que los otros diez miembros (los no permanentes) ostentan. Así, el estudio de los no permanentes ha sido reducido y residual. Empero, uno de los campos más relevantes y, a la vez, menos explorados sobre la capacidad de incidencia de los miembros que conforman el Consejo de Seguridad reside en este segundo tipo de membresía y su capacidad de dar seguimiento a un tema de la agenda y culminar en un proyecto de resolución.

Por ello, el principal objetivo de esta tesina descansa en proponer una explicación que abone al conocimiento respecto a la capacidad de incidencia de la membresía no permanente desde la política exterior nacional. Para responder a dicha interrogante, esta tesina usa la participación mexicana en el Consejo para estudiar este fenómeno. Además, utiliza dos técnicas de investigación que complementarán el estudio. Por un lado, el análisis documental. Por el otro lado, la entrevista a profundidad. Respecto al caso de México, se estudian los bienios 2002-2003 y 2009-2010, debido a que ambos fueron desarrollados en periodos con condiciones políticas, económicas y sociales distintas. Como objetivo secundario, se busca crear un esquema interinstitucional que permita incrementar la coordinación y vinculación entre las instancias institucionales relaciones al momento de participar en este órgano. Por ejemplo, en el período actual, 2021-2022.

En sí, esta tesina busca explicar la variación que existe entre i) instituciones nacionales y ii) la capacidad de incidencia al interior del Consejo de Seguridad. Para ello, responderá a la pregunta ¿bajo qué condiciones un Estado miembro no permanente posee capacidad de incidencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas? Esta tesina encuentra que, entre mayor coordinación interinstitucional tenga un país (México, en este estudio), mayor será su capacidad de incidencia en el Consejo de Seguridad. Esta tesina encuentra que durante su participación en el bienio 2009-2010, México, como Estado miembro no permanente, tuvo mayor capacidad de incidencia respecto al bienio 2002-2003. Lo anterior, debido a la coordinación interinstitucional, su capacidad institucional y su capacidad diplomática.

Palabras clave: Consejo de Seguridad ONU, Miembros no permanentes, México, Capacidad de Incidencia, Coordinación interinstitucional.

¹ De ahora en adelante: el Consejo, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad de la ONU.

Tabla de contenido

I. Introducción. Los miembros permanentes y los no permanentes: distintas capacidades de incidencia en el proceso de toma de decisión al interior del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.....	1
II. ¿Incidencia? ¿Injerencia? ¿Influencia? ¿Qué debe entenderse?	4
III. ¿De qué se ha hablado y de qué no?: La literatura existente respecto a los E10	7
IV. Coordinación Interinstitucional, Capacidad Institucional y Capacidad Diplomática: La alineación de lo nacional reflejado en la incidencia ante el Consejo de Seguridad.....	12
V. Metodología: Presentación del caso, la técnica y la muestra	17
VI. Resultados: Un clavado a las muestras y un nado por los datos recopilados.....	23
i. Coordinación interinstitucional: el vínculo entre cuatro instancias gubernamentales.....	25
ii. Capacidad institucional: capitales humano y económico-financiero como potencias.....	30
iii. Capacidad diplomática: la fuerza proveniente del Servicio Exterior Mexicano.....	36
VII. Otros hallazgos a reflexionar	44
VIII. Conclusiones	45
Referencias.....	47

Entrevistas realizadas	52
Esquemas y gráficas.....	55

Tabla de Esquemas y Gráficas

Esquema 1: Visualización del argumento teórico.....	16
Gráfica 1: Comparación de número de Staff que conforman una Misión Permanente – México respecto a Estados representativos del Consejo de Seguridad.....	31
Gráfica 2: Comparación de número de Staff que conforman una Misión Permanente – México respecto a los Estados que conforman el P5.....	33
Gráfica 3: Comparación de número de Staff que conforman una Misión Permanente – México respecto a Estados latinoamericanos.....	33
Gráfica 4: Comparación del Equipo de Trabajo de la delegación mexicana – bienio 2002-2003 y 2009-2010.....	35
Gráfica 5: Comparación del Equipo de Trabajo de la delegación mexicana – México respecto a otros EMNP de distintas regiones geopolíticas.....	36

I. Introducción. Los miembros permanentes y los no permanentes: distintas capacidades de incidencia en el proceso de toma de decisión al interior del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas

Los efectos de los cinco Estados con membresía permanente en las discusiones del Consejo de Seguridad de la ONU² han sido estudiados a profundidad desde distintos enfoques: comportamiento en función de su voto, uso del veto, capacidad de establecer la agenda, poder blando, distribución de grupos de trabajo y poder duro, entre otros tópicos. Sin embargo, las capacidades de incidencia que resultan de las otras diez naciones que conforman al Consejo, con estatus no permanente o electo,³ aún no han sido examinadas exhaustivamente.

Para un mejor entendimiento del funcionamiento holístico de uno de los seis órganos principales de la Organización de las Naciones Unidas es necesario estudiar las distintas dinámicas que brotan de la interacción de estos diez miembros no permanentes, tanto al interior como al exterior de este foro. Es decir, es vital entender las capacidades que las diez naciones electas poseen para incidir en la agenda, las discusiones, los planteamientos, los proyectos de resolución, las resoluciones mismas y en el proceso de toma de decisión.

A pesar del vasto poder que la Carta fundacional de Naciones Unidas confiere al grupo de cinco Estados permanentes (por ejemplo, Bosco 2009, 3-9), importa estudiar a los otros diez Estados con asiento no permanente (EMNP o E10) por diversas razones. La primera alude a que son Estados *electos* por todos los miembros de Naciones Unidas – cuestión que otorga legitimidad al Consejo (Langmore y Thakur 2016, 100). La segunda apunta a la fuerza tanto individual como colectiva que los E10 poseen para hacer contribuciones tangibles e influir en las decisiones que se toman en este foro (McTaggart 2020). La tercera sugiere un cambio en las dinámicas internas del Consejo; en la actualidad, las tendencias indican que estos EMNP, que participan por periodos de dos años, tienen la capacidad de contrarrestar y desafiar al llamado P5 (Romita, Chowdhury y Papenfuss 2011). Finalmente, la cuarta menciona las distintas ventanas de oportunidad que estas delegaciones tienen para contribuir al debate del Consejo (Langmore y Farrall 2016).

² Estos cinco Estados son: el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Francesa, la Federación Rusa, los Estados Unidos de América y la República Popular China.

³ De ahora en adelante se referirá estas como: EMNP (Estados Miembros No Permanentes) o E10 (por la abreviatura anglosajona de *Elected 10*).

Así, un tema que no se ha estudiado es ¿bajo qué condiciones un Estado miembro no permanente posee capacidad de incidencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas? Esta tesina argumenta que un Estado electo que participa en el Consejo tendrá mayor capacidad de incidencia al interior de este foro, en la medida que exista mayor coordinación interinstitucional (distintas instancias gubernamentales nacionales). Es decir, a mayor coordinación interinstitucional, mayor capacidad de incidencia al interior del Consejo, respecto a aquellas ocasiones en las que posea menor coordinación.

El mecanismo causal que se propone es que cuando un Estado posee coordinación interinstitucional y preferencias establecidas en temas de política exterior multilateral, aumenta, por un lado, su capacidad institucional (capitales económico y humano) y, por el otro, su capacidad diplomática (la habilidad de un servicio exterior defender las posiciones que se le hagan). Una vez incrementadas estas dos capacidades, se detonan una serie de capacidades de política exterior⁴ que este Estado podrá utilizar y que, finalmente, servirán para tejer fórmulas de consenso con otras delegaciones (tanto al interior como al exterior del Consejo). Es decir, con un conjunto de capacidades potenciadas por la coordinación interinstitucional, la representación de un país puede crear una propiedad mínima de cooperación⁵ con otros Estados y recibir su apoyo.

Posteriormente, ya con el apoyo de otras naciones, el EMNP que ha logrado una convergencia de intereses con otras naciones, aumenta su legitimidad y representatividad ante este foro con el objeto de o proponer temas en la agenda o acompañar el proceso de discusión de un tópico hasta que se consolide como resolución. Por último, como resultado de emplear un conjunto de capacidades de política exterior detonadas y potenciadas por la existencia de coordinación interinstitucional, el EMNP incrementa su capacidad de incidencia en el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad.

Ahora bien, es preciso esclarecer que, dada la poca literatura que analiza la capacidad de incidencia que los E10 poseen en el Consejo de Seguridad de la ONU, el presente trabajo no pretende proveer una explicación definitiva sobre este aspecto. Por el contrario, su intención

⁴ Tales como i) capacidad de inteligencia, ii) capacidad de generación de información, iii) capacidad de coordinación entre embajadas, iv) capacidad de convencimiento a otras delegaciones, v) capacidad de negociación, vi) capacidad de generación de vínculos, entre otras.

⁵ Entiéndase por “propiedad mínima de cooperación” a aquella cualidad que provoca una condición óptima para cooperar. Es decir, que el dividendo que resulta de la cooperación beneficia a las partes que cooperaron y que, a su vez, provoca que cooperen entre ellas; es el incentivo que tienen para apoyarse.

descansa en avanzar una agenda de investigación novedosa para que pueda ser desarrollada posteriormente. También, resulta importante mencionar que la presente tesina justifica este análisis del Consejo de Seguridad y lo diferencia de otro foro multilateral por los temas de alta política que se debaten en este. Es bien sabido que la política multilateral mexicana posee procesos similares para su ejecución. Empero, las dinámicas en las que se ve envuelto el Consejo hacen que la cadena de mando, la obediencia, las consultas y las posiciones que se adopten requieran un grado mayor de rigidez.

Esta tesina está formada por siete secciones además del apartado introductorio. En la primera se realiza una definición del concepto “incidencia” para delimitar el alcance de esta investigación. En la segunda se efectúa un breve análisis de la literatura existente en torno a tres temas: negociación internacional, incidencia en el Consejo y la capacidad de influir de los E10 en el Consejo. En la tercera se explica el cuerpo argumentativo de la tesina; además, el mecanismo causal que yace detrás de la hipótesis central propuesta.

En la cuarta sección establece la metodología (las muestras y las técnicas de investigación empleadas para la obtención de datos) y la selección de los casos de estudio. En la quinta sección presenta los resultados de este ejercicio de investigación. La sexta se dedica a otros hallazgos que se obtuvieron que no fueron considerados al inicio en este trabajo. Con este punto, se busca motivar a investigaciones futuras, cuyo enfoque consista en comprender de mejor manera la capacidad de influencia que los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad poseen. Finalmente, la séptima sección expone las conclusiones de esta tesina. Así, para el caso mexicano, durante los bienios 2002-2003 y 2009-2010, hay una fuerte relación entre coordinación interinstitucional y capacidad de incidencia; una relación menor, aunque positiva, entre coordinación interinstitucional, capacidad institucional y capacidad de incidencia; y finalmente, una fuerte relación entre coordinación interinstitucional, capacidad diplomática y capacidad de incidencia.

II. ¿Incidencia? ¿Injerencia? ¿Influencia? ¿Qué debe entenderse?

La definición de la palabra *incidencia* resulta de vital importancia para la construcción del aparato conceptual y argumentativo de la presente tesina, pues, entorno a ella, gira la hipótesis central. Para esta sección, el trabajo de James E. Todd (1969) es la base para fundamentar los dos elementos centrales que el concepto *incidencia* debe poseer. Es preciso aclarar que la publicación de J.E. Todd en ningún momento busca medir la capacidad de incidencia de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad; su enfoque analiza el comportamiento del voto (*voting behavior*) de las naciones que han conformado históricamente el Consejo, con especial énfasis en la membresía permanente.

La importancia que esta tesina otorga al trabajo de Todd radica en los pilares conceptuales que este último proporciona para un análisis más completo del fenómeno de estudio. A partir de estos, es posible construir conceptos más útiles y comenzar a operacionalizar la incidencia que los EMNP poseen al interior del Consejo. Dicho de otra manera, dos conceptos mencionados en el ensayo del autor se explotan en la presente tesina para medir la capacidad de incidencia que los EMNP del Consejo de Seguridad poseen en función de su coordinación interinstitucional.

Bajo esta misma lógica, Todd da a conocer cómo, a partir de un análisis del comportamiento del voto de los miembros del Consejo de Seguridad, es posible considerar al patrocinio, al éxito, a las alineaciones y a las tendencias de un proyecto de resolución, como factores que expliquen la manera en la que los Estados votan. Además, detalla dos conceptos vinculados a su estudio. Por un lado, capacidad de iniciativa; por el otro, capacidad de efectividad política.

Respecto al primer concepto, *capacidad de iniciativa*, el autor explica que su relevancia yace en la facultad que un Estado posee para introducir un proyecto de resolución que establezca el contexto y el posible tema a discutir (Todd 1969, 63). En cuanto al segundo, *capacidad de efectividad política*, el autor advierte que su importancia se encuentra en función del éxito que un patrocinador haya obtenido en su proyecto de resolución, vinculado al porcentaje de miembros del consejo que lo puedan adoptar (Todd 1969, 66). Dicho de otra manera, estos conceptos se refieren a si se introdujo o no un proyecto de resolución y cuántas delegaciones lo secundaron – dado el esfuerzo y apoyo que dio – respectivamente.

Como se mencionó con antelación, de estas dos aproximaciones conceptuales, la presente tesina toma distintas características para redefinirlas y acoplarlas para explicar la capacidad de incidencia que los EMNP del Consejo podrían poseer – cuestiones de valor considerable para esta tesina, pues con ello, estudia y operacionaliza la incidencia. La capacidad de iniciativa propuesta por Todd resulta insuficiente para los fines que esta tesina persigue, pues el Estado patrocinador, bajo la concepción del autor, puede ser o un miembro permanente (P5) o uno no permanente (E10). Dado que el fenómeno de estudio del presente trabajo se refiere a la membresía de las naciones no permanentes, es preciso cernir y reducir el aproximamiento semántico de este concepto – sobre todo, al considerar las diferencias y desventajas institucionales y metodológicas que encarnan ambos tipos de membresía. Así, la *capacidad de iniciativa*, para la presente tesina, será entendida como aquella que posee un EMNP del Consejo de Seguridad para proponer un tópico que sea discutido y, a partir de ello, pueda establecerse una agenda o un debate claros sobre el fenómeno que atente contra la paz y seguridad internacionales señalado en el tema presentado.

De la misma manera, el concepto *capacidad de efectividad política*, definido y utilizado por Todd resulta incompleto para los objetivos de la tesina, pues no contempla el transcurso y proceso por el cual el EMNP debe pasar para ver los resultados, reflejados en un porcentaje específico de aceptación entre los demás miembros del Consejo. Dicho de otra manera, la definición propuesta por Todd no considera un complejo proceso de negociación, de esfuerzos conjuntos (tanto al interior del Estado como al interior y al exterior del Consejo), de convergencia de preferencias, de debates o de generación de vínculos para llegar a la última etapa: la resolución y su votación. De manera contraria, únicamente considera el resultado del proceso descrito: si la resolución fue aprobada o no. Por ello, esta tesina considera que proponer esta definición en términos dicotómicos no favorecería un análisis holístico de la capacidad de incidencia de los no permanentes. Así, la *capacidad de efectividad política* que un EMNP posee se encuentra vinculada al acompañamiento y a los esfuerzos que dicho Estado lleve a cabo para que el tópico propuesto termine en una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU.

Ahora bien, una vez explicadas las razones por las que fue necesario adaptar los conceptos propuestos por Todd y redefinirlos, esta tesina entiende por *capacidad de incidencia* aquella facultad que un EMNP posee para proponer un tópico que sea aceptado por los miembros del consejo (*capacidad de iniciativa*) y acompañar durante el proceso de discusión y

votación la propuesta que realizó en un principio (*capacidad de efectividad política*). Además, es necesario recalcar que la influencia de los EMNP también se entiende cuando la evolución de las decisiones⁶ del Consejo de Seguridad no pueden ser explicadas sin la participación o involucramiento de uno o varios de estos diez Estados electos (Farrall, Loiselle, Michaelsen, Prantl y Whalan 2019, 10). Finalmente, para fines gramaticales y semánticos de la presente, el concepto *incidencia* es sinónimo de *injerencia* o *influencia*.

⁶ Resoluciones y declaraciones presidenciales o métodos de trabajo.

III. ¿De qué se ha hablado y de qué no?: la literatura existente respecto a los E10

En esta sección, se realiza una revisión de literatura sobre temas vinculados al fenómeno de estudio de la presente investigación. Por ello, se analizan temas como la negociación y la cooperación internacionales, la capacidad de influencia de la membresía (en su conjunto), procesos de voto y negociación dentro del Consejo y las diferentes áreas de oportunidad que los EMNP poseen para incidir en las decisiones de este órgano central de Naciones Unidas. Estos tres temas comprenden diversas dinámicas del Consejo que son necesarias y útiles al momento de estudiar este órgano.

Al analizar un órgano multilateral en el que el diálogo, la diplomacia y las negociaciones son de tal importancia, resulta relevante entender las principales variables que permiten – o no – que estos mecanismos fluyan. Es decir, dentro del ámbito internacional ¿qué hace que los Estados logren acuerdos? ¿qué estrategias usan? ¿qué explica el resultado de una negociación? Respecto a la incidencia o capacidad de negociación internacional, diversos autores exponen las variables que pueden definir estos procesos.

Por un lado, están aquellos vinculados con la capacidad que los Estados tienen en cuanto a poder blando (*soft power*). Por ejemplo, para Cox, Jacobson y *et al.* (1973), la influencia de un Estado puede venir de tomar la iniciativa o evitar que una decisión se alcance por medio del conocimiento. Por el otro, se encuentran aquellas relacionadas con los medios de influencia del poder duro (*hard power*). Es decir, los medios que un Estado tiene para influir en el proceso de toma de decisión que devienen de su capacidad militar o económica (Baldwin 1985).

Además, al hablar de la amplia gama de los procesos de negociación, hay estudios que se refieren a los factores encontrados en toda negociación internacional. En sí, explican cómo las variables que se ven involucradas en este último fenómeno pueden ser estudiadas en la generalidad, sin necesidad de contextualizar o especificar el tipo de negociación a implementar. O'Neill encuentra que variables como costos, plazos (temporalidad), tipo de liderazgo, coaliciones, tipo de procedimientos, toma de decisión al interior y la vinculación de temas que cada país tiene, repercutirán en el resultado que se obtendrá (2018, 518-521 y 525-527). Así, propone entender estos conceptos a nivel macro, a fin de estudiar la negociación, y sus variables, como procesos transversales, sin necesidad de profundizar en un solo caso.

Autores como Winham (1979) detallan cómo la negociación internacional es un proceso de tal magnitud y complejidad que es necesario no solo entender cada una de sus fases, sino, a

su vez, tener la información necesaria para emprender el proceso mismo. Winham enfatiza el vínculo entre contexto, entendimiento completo de la situación a negociar y el resultado de dicho proceso. Es decir, destaca la necesidad de adaptar la negociación a la situación histórico-coyuntural que se vive en ese momento. Además, puntualiza cómo los negociadores deben enfrentarse a un juego de doble nivel (doméstico e internacional) en donde ambas esferas representan un peso considerable en el resultado que se desea obtener. Así, resulta indispensable comprender que la esfera nacional posee un grado significativo de importancia al momento de hablar de negociación internacional, pues la posición hacia el tópico proviene de ella.

Asimismo, como una de las vertientes de mayor peso al estudiar a los E10 del Consejo de Seguridad, es necesario considerar lo que se ha dicho de la membresía en su conjunto (por ejemplo, el poder que cada división presenta), los procesos para llevar a cabo la votación y la manera en que se negocia al interior de este órgano. Es decir, ¿qué se ha dicho de los poderes *reales* de los permanentes y de los no permanentes en el Consejo? ¿cuáles han sido las coaliciones que se han formado para votar? ¿cómo solucionan temas de alta discrepancia?

En este apartado se discute lo que se ha dicho sobre la influencia de las membresías. Algunos autores argumentan que hay una enorme brecha entre los dos tipos de membresía: los permanentes poseen un poder formidable (institucional, militar, presupuestal), mientras que los E10 enfrentan una situación diferente – de desventaja estructural. Con este planteamiento en mente, se ha cuantificado el valor del voto de cada tipo de membresía. Junn y Park (1997) encuentran que, del 100% del valor asociado a los votos de los 15 miembros del Consejo, 98% recae en los permanentes (cinco Estados) y 2% se divide entre los 10 miembros no permanentes.

Además, Jussi Hanhimäki (2015) establece que parte del conflicto que se suscita al interior del Consejo, en cuanto a la influencia de sus miembros, está relacionado con la llamada “unanimitad de las grandes potencias”.⁷ Para lograr una resolución, son necesarios nueve de los quince votos, incluyendo a los cinco miembros permanentes (Hanhimäki 2015, 51-52). De no contar con el apoyo unánime de estos cinco Estados, la resolución no es aprobada – aunque sea por un solo voto en contra y sin importar que los otros diez estén a favor. Esta cuestión amplía la brecha estructural e institucional entre ambas membresías; aunque, si los 10 EMNP votan en contra, equivalen a un veto que puede frenar a los P5.

⁷ Esto, en la práctica informal tanto del Consejo como de la academia, se conoce como poder de veto. Aunque, en la Carta de San Francisco, no está escrita o descrita explícitamente.

También, al tratar disparidades de poder entre la membresía, es relevante hablar sobre cómo se superan este tipo de problemas, es decir, cómo son desbloqueados estos candados impuestos por el diseño mismo del órgano. Para dar respuesta a esta interrogante, algunos autores como Prantl (2005) y Galbraith (2015) han hablado sobre mecanismos que han sido adoptados como prácticas políticas no oficiales – los llamados mecanismos informales. Prantl explica, por un lado, que la existencia de grupos informales al interior del Consejo de Seguridad favorece la cooperación y la solución de posibles votos que se opongan a un proyecto específico. Galbraith, por el otro, expone que mecanismos como el *gatillo de terminación*⁸ favorecen la confianza que miembros escépticos pudiesen tener para votar en favor de una resolución. En sí, ambos enfatizan que estas dinámicas informales otorgan una salida a las limitaciones estructurales propiciadas por el rígido y desbalanceado diseño del Consejo; tanto Prantl como Galbraith ven en los mecanismos informales una salida a los *impasses* que deriven de las dinámicas de este órgano y de sus miembros permanentes.

Una vez discutidas las diferencias de poder que existen entre los miembros, permanentes y no permanentes, es menester hablar sobre las distintas oportunidades que estos últimos tienen para influir en la agenda y en los procesos de toma de decisión del Consejo, pues son estas las áreas en las que pueden incidir mayormente. A pesar de la distancia que las brechas de poder impliquen entre un tipo de membresía y el otro, la literatura apunta a que, recientemente, se han desarrollado diferentes instancias para que los EMNP puedan influir en las dinámicas de este órgano, perseguir tanto sus objetivos nacionales como los del Consejo y navegar a través del poder de veto de los cinco permanentes para cumplir con su encargo: velar por la preservación y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

La importancia de discutir estas diferentes oportunidades reside en el hecho de que estos diez miembros, que rotan cada dos años, son *electos*; también, en que estos procesos otorgan *legitimidad* al Consejo (Hurd 2002 y 2008: para una mejor comprensión del símbolo de legitimidad que el Consejo encarna y la importancia de que estos miembros sean electos). Una

⁸ El autor lo entiende como un mecanismo por el cual Estados que apoyan una resolución persuaden a aquellos que dudan de su validez o de su operatividad para votar en favor y aprobar la resolución. La manera en que son convencidos yace en una cláusula que podrá ser activada en el momento en que la resolución falle: con la activación de ésta, la resolución deja de existir y los costos asociados a dichos países por aprobar una resolución con la que no estaban de acuerdo al principio, disminuyen. En sí, es un periodo en el que los miembros que dudaban ponen a prueba la resolución. Si los efectos de la resolución son diferentes a los esperados, el gatillo de terminación entra en vigor y finaliza la resolución.

de las principales razones para estudiar y entender estas oportunidades descansa en que hay postulaciones muy competidas por un asiento rotativo y a que hay un gran número de beneficios asociados a esta participación (Malone 2000: prestigio internacional, participación en la codificación de Derecho Internacional, acercamiento a las grandes potencias).

Langmore y Farrall (2016) explican tres formas en las que los EMNP pueden contribuir al trabajo del Consejo. En primera instancia, al organizar la agenda del Consejo de Seguridad una vez obtenida la presidencia de este órgano; en segunda instancia, al presidir órganos subsidiarios; finalmente, en tercera instancia, al ser *penholder* de un tema específico (63-64). De la misma manera, Langmore y Thakur (2016) establecen una cuarta manera en la que los E10 pueden incidir en la agenda del Consejo. Según estos autores, los no permanentes traen conocimiento local y de la región sobre diversas crisis que son necesarias atender, al igual que cierto grado de representatividad proveniente del exterior del Consejo; pues, abren el enfoque temático a la par que representan más intereses (Langmore y Thakur 2016, 107-108).

Farrall, Loiselle, Michaelsen, Prantl y Whalan (2019) proponen otras cuatro formas en que los E10 pueden incidir. En primera instancia, por medio de capacidades diplomáticas; en segundo lugar, a través de dinámicas de legitimidad y representatividad; en tercera instancia, por condiciones favorables y; finalmente, en cuarto lugar, por medio de mecanismos formales e informales. Además de las formas de incidencia mencionadas en líneas anteriores, Keating (2016) especifica que la coordinación, el acuerdo o el desacuerdo de los EMNP puede traer consigo un sexto *veto* en el Consejo. El artículo 27 de la Carta de Naciones Unidas estipula que una decisión sobre cuestiones de procedimiento se toma con nueve votos positivos. Por lo tanto, si bien los E10 no pueden vetar individualmente, son necesarios para aprobar las resoluciones que se deriven de un ejercicio de votación.

Ahora bien, después de esta revisión de literatura es posible confirmar dos hallazgos sobre lo que se ha estudiado de este tema. Por un lado, que los factores internacionales que influyen en las capacidades de los miembros del Consejo (por ejemplo, el grado de discrepancia y/o acuerdo; el grado de tensión y/o cooperación que el tópico a tratar puede traer; incluso, los bloques y el comportamiento de votación de sus miembros) han sido estudiados con mayor profundidad que los factores nacionales. Por ello este trabajo no considerará las variables internacionales; se enfocará en las variables nacionales para realizar un análisis que complemente la otra cara de la moneda. Por el otro lado, que se ha estudiado poco sobre las

causas que los EMNP tienen para generar capacidad de incidencia durante la participación que tienen en sus respectivos bienios.

Finalmente, las realidades y dinámicas socio-nacionales y político-internacionales que el Consejo de Seguridad de la ONU encarnan son tan complejas que no se espera que los medios de poder duro expliquen la capacidad de influencia de sus miembros no permanentes. Es por ello, que este tipo de membresía deberá buscar influir en las decisiones del Consejo de otra forma: poder blando, es decir, al usar medios simbólicos, por medio de discursos (*framing*) y en sus habilidades diplomáticas. Además, es vital mencionar que, cuando se ha estudiado a los EMNP, se ha enfatizado sus límites y limitaciones, más que sus capacidades.

IV. Coordinación interinstitucional, capacidad institucional y capacidad diplomática: La alineación de lo nacional reflejado en la incidencia ante el Consejo de Seguridad

En esta sección se desarrolla el argumento central del texto: las condiciones bajo cuales un EMNP del Consejo de Seguridad puede incrementar su incidencia en el proceso de toma de decisiones, discusiones y votaciones de este órgano. La intención de la presente tesina reside en explicar cómo coordinación interinstitucional que un país posea hace que aumente su influencia en las decisiones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Para ello, se definen los conceptos de coordinación interinstitucional, capacidad institucional y capacidad diplomática. Además, se explica el mecanismo causal desarrollado en esta tesina.

La *coordinación interinstitucional* es entendida, en esta tesina, como aquella vinculación y aquel acuerdo que existe entre el jefe del Ejecutivo, el Ministerio de Exteriores [la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)], el Congreso – específicamente, el Senado de la República⁹– y la Misión Permanente ante la ONU.¹⁰ En sí, es entender los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional que un Estado desarrolla entre su sede en Nueva York y su capital, por un lado, y entre las diferentes instituciones del ámbito federal, por el otro. Esto, con el fin de ver la capacidad de respuesta que este EMNP tiene en temas de alta política (como los debates, el posicionamiento y el voto en el Consejo de Seguridad).

Esto se justifica en la relevancia teórica y el papel que los hacedores de las políticas exterior y multilateral poseen al momento de pensar en capacidad de incidencia. Así, el alineamiento que estos cuatro actores deben tener es vital para comprender la manera – y el mecanismo causal – en que los E10 aumentan su capacidad de incidir en el proceso de toma de decisiones en uno de los foros más codiciados por la Comunidad Internacional y, también, más delicados en materia de negociación y cooperación – dados los debates de alta política.

Por *capacidad institucional*, esta tesina entiende aquellas herramientas que poseen tanto el Ministerio de Exteriores (SRE) como la Misión Permanente de dicho Estado ante la ONU para dirigir y desarrollar los temas que surjan en el Consejo. Es decir, los recursos materiales y humanos con los que cuentan estas dos instancias para realizar su participación; o,

⁹ Nota aclaratoria: si bien, para el caso mexicano, el Senado no tiene un papel fundamental en la participación ante el Consejo de Seguridad, tanto la literatura como los expertos entrevistados para esta tesina, señalan que es importante para aumentar la incidencia ante este órgano.

¹⁰ Estos actores derivan de la teorización de Graham (1971): *the inner circle, the second circle, the third circle* y *the outermost circle*; también, de lo que Velázquez (2007) explica como los actores tradicionales de la política exterior: actores gubernamentales y actores no gubernamentales.

específicamente, el presupuesto y el número de personal destinados a representar a ese Estado. La razón principal por la que esta tesina considera esta variable se encuentra justificada en que explica cómo el presupuesto destinado a una oficina de gobierno repercute en el desempeño y trabajo del ministerio, por un lado, y en el de su burocracia, por el otro (Schiavon y Figueroa 2020, 43 y 47).

Finalmente, por *capacidad diplomática*, se entiende aquella facultad encarnada en las habilidades de los diplomáticos de este Estado para avanzar los temas en la agenda del Consejo. Esta definición involucra distintas esferas; no solo a los miembros del servicio exterior acreditados ante la ONU, sino, también, a todos aquellos vinculados con la preparación del camino hacia el Consejo de Seguridad (campaña), las zonas geográficas en las que se encuentran soluciones puestas en marcha o propuestas de resoluciones y los otros 14 Estados que estarán presentes en el Consejo durante sus dos años de participación. Es decir, implica hablar de las principales embajadas en donde se promueve la candidatura mexicana, se desarrollen temas de la agenda del UNSC y se dialogue con otras delegaciones.

Ahora bien, el ámbito nacional resulta de gran valor para comprender la capacidad de incidencia que un EMNP posee ante el Consejo de Seguridad. Distintas instancias intergubernamentales (como la oficina del Ejecutivo, el Senado, el Ministerio de Exteriores y la Misión Permanente ante la ONU) adquieren mayor relevancia al tratarse temas de alta política en un foro multilateral como el Consejo de Seguridad. Por ello, la coordinación y cooperación que exista entre estos determina, en gran medida, qué tanto margen de influencia puede tener un Estado en las decisiones que se adopten en este órgano. Así, la capacidad de debate, de defensa, de postura y de voto que los diplomáticos posean en este órgano depende, principalmente, de instrucciones provenientes de estas oficinas – aunque varía en función del tópico. Además, se vincula con la generación y obtención de información, al igual que con la capacidad de acercamiento a otras delegaciones. Si las indicaciones y márgenes de movimiento provienen de un conjunto de oficinas en la capital, entonces su coordinación, cooperación y colaboración (coordinación interinstitucional) repercute en el desempeño de la delegación al participar en el Consejo de Seguridad de la ONU.

También, al presentarse un fenómeno de coordinación interinstitucional al interior de un Estado (como coordinación adecuada, buen flujo de información y cooperación), éste, por medio de su representación permanente ante la ONU, específicamente ante el Consejo de Seguridad,

podrá aumentar su capacidad institucional y su capacidad diplomática. Es decir, cuando hay coordinación interinstitucional en un Estado, hay mayor posibilidad de usar sus capacidades diplomática e institucional en un foro como el Consejo de Seguridad.

Una vez instaladas estas dos capacidades de política exterior, se usa una serie de capacidades que permiten aumentar la incidencia de este Estado en el Consejo. La idea detrás de esta última afirmación es que, al utilizar de manera más eficiente las capacidades diplomática e institucional, habrá la posibilidad de usar un conjunto de *tipos de capacidades* en dicho foro y, así, aumentar la injerencia que se tenga en el proceso de toma de decisiones. Entre estos tipos de capacidades se encuentran:

1. Generar información propia respecto al tópico que esté discutiéndose;
2. crear inteligencia en la red de embajadas de ese EMNP en el exterior,
3. analizar y trabajar con la información e inteligencia recabada,
4. compaginar y conciliar preferencias de política exterior propias con las de otras delegaciones,
5. convencer e influir en países afines (tanto al interior como al exterior del Consejo),
6. negociar y plantear una postura conjunta,
7. formar una coalición o alianza,
8. generar cooperación entre dicha coalición,
9. presentar y convencer al Consejo de la legitimidad y representatividad internas que respaldan a la delegación (al contar con apoyo del resto de la membresía de Naciones Unidas) y
10. dialogar con el resto de delegaciones en el Consejo para buscar fórmulas de consenso y que el proyecto de resolución sea aprobado.¹¹

La razón por la que su influencia en las decisiones del Consejo de Seguridad crece, se funda en que este EMNP tiene la facultad de potenciar sus capacidades diplomática e institucional y, con estas, llevar a los debates y sesiones un abanico de posibilidades más amplio, que le permitirá que sus intereses y los de los demás miembros converjan. Es decir, con más

¹¹ Véase, por ejemplo, Wenaweser (2020). En este capítulo, el autor explica cómo Estados de tamaño pequeño (S5) han podido actuar de manera *conjunta* para i) incrementar la transparencia, la rendición de cuentas e inclusión en los métodos de trabajo del Consejo y ii) buscar la reforma del Consejo, a través de la interacción no miembros del Consejo. Además, explica cómo tienden a ser más abiertos en cuanto a cambio institucional y a conocer las posiciones del exterior.

información respecto a los intereses nacionales de otros Estados, e incluso, respecto a problemáticas regionales, tanto de miembros como de no miembros del Consejo, es más factible que la capacidad de incidencia de este Estado aumente debido al gran respaldo que tendrá para impulsar este tema; traer nuevo conocimiento y de distinta índole permitirá movilizar apoyo político de otros países miembros de la ONU (Langmore y Farrall 2016).

Al tener preferencias similares, los intereses de distintos países se alinean (Monteleone 2015, 50). Esto último es de suma importancia; pues, no es suficiente tener estas similitudes, sino que, hay que saber identificarlas, enseñarlas y explotarlas. Es decir, con las preferencias nacionales claras y al trabajar con la información obtenida, los intereses que motiven a distintas naciones a apoyar el proyecto de resolución ante el Consejo de Seguridad pueden compaginarse. Y, con ello, plantear una postura conjunta. Así, al haber determinado estos puntos de convergencia, es posible incrementar la capacidad de incidencia de un Estado ante el Consejo de Seguridad, debido a que aumentará la representatividad y legitimidad de su voz al cooperar con varios países que piensan de manera similar a él. Dicho de otra manera, con más países (ya sean miembros o no miembros del Consejo) que apoyen la idea propuesta por este Estado, es posible aumentar tanto la legitimidad como la representatividad¹² de la iniciativa ante el Consejo (Hurd 2002 y 2008).

Finalmente, dada la importancia que este tema representa para las delegaciones patrocinadoras,¹³ es primordial entender la razón por la que actúan de esta manera. Los miembros que piensan de manera similar y cuyos intereses nacionales son parecidos, establecen un alineamiento ideológico y uno de carácter temático que, por consiguiente, acrecenta la eficacia, legitimidad y representatividad del proyecto de resolución que pudiese ser presentado. La formación de este bloque permite movilizar distintos Estados en favor (o en contra)¹⁴ del

¹² Ian Hurd explica cómo el símbolo de legitimidad que tienen el actuar y las acciones del Consejo provienen de sus miembros electos; pues, son designados por la membresía, en su conjunto, de la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, detalla que la legitimidad y la representatividad de este foro devienen de las instituciones de autoridad, que fueron creadas, y de sus símbolos. El autor expone que sin los “representantes” de los demás Estado de la membresía, el actuar del Consejo no tendría legitimidad debido a que se reduciría las decisiones que cinco naciones tomarán en la Comunidad Internacional en lugar de 15 – de las que 10 representan a las regiones del mundo.

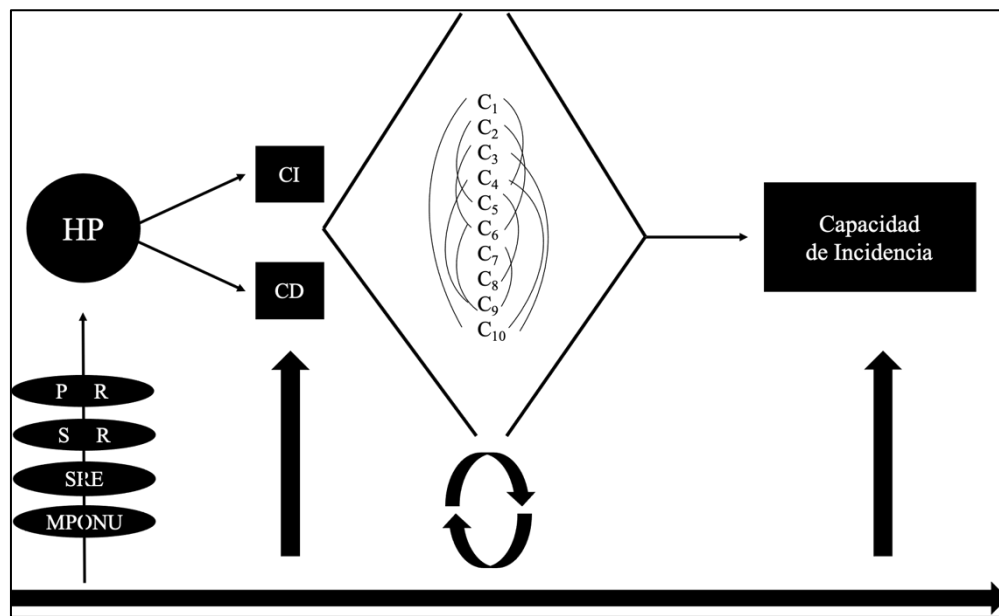
¹³ Carla Monteleone explica que el patrocinar un proyecto de resolución indica la relevancia política que el tema representa para el(los) patrocinador(es) (2015, 52).

¹⁴ Hay que recordar que existe un sexto veto en el Consejo: la coordinación de los miembros electos (véase Keating 2016, 145-149).

tema propuesto, lo que le es conveniente al EMNP que propuso el t3pico, y al resto de pa3ses que lo apoyen para dividir costos e incrementar beneficios.

En suma, la existencia de coordinaci3n interinstitucional en un EMNP aumenta su capacidad de incidencia en el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad. La raz3n principal por la que este fen3meno sucede reside en un incremento de las capacidades institucional y diplom3tica que se originan al acrecentarse la coordinaci3n interinstitucional. Adem3s, la capacidad institucional y la diplom3tica potencian otros tipos de capacidades que permiten a este Estado aumentar su capacidad de injerencia en el foro. Con ello, genera una condici3n de propiedad m3nima y un dividendo de cooperaci3n que el apoyo a la proposici3n del t3pico y el acompa1amiento de este hacen que se aumente su capacidad de incidencia ante el Consejo.

Esquema 1 – Visualizaci3n del argumento te3rico



Fuente: Elaboraci3n propia.

V. Metodología: Presentación del caso, la técnica y la muestra

En esta sección, se exponen la presentación y justificación del caso, la metodología y las técnicas que se utilizaron para la recolección de datos. Para empezar, el caso que ejemplifica el argumento teorizado en el apartado anterior está relacionado con las participaciones de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante los bienios 2002-2003 y 2009-2010. El objetivo final es utilizar el caso mexicano para ilustrar el mecanismo causal propuesto en el argumento.

El caso de México resulta interesante por distintas particularidades. La primera es por la calidad que se le atribuye como potencia media regional (Pellicer 2013), pues no posee ni mucha ni poca capacidad de incidencia en este foro. La segunda radica en el número de veces que ha participado. Dadas sus pocas participaciones en el Consejo de Seguridad (hasta 2021, solo cinco¹⁵ en los 75 años de la Organización), no ha entablado una relación de compañerismo con los cinco miembros permanentes del Consejo – como el caso alemán, japonés, indio, argentino o brasileño.¹⁶ La tercera vincula su poca capacidad militar o *hard power*, el apego que presenta a sus principios nacionales¹⁷ y su estrecha relación con las normas de Derecho Internacional. Estas distintas instancias han permitido que su política exterior proteja los intereses más legítimos de la nación (Sepúlveda 1984 y 1995), a la par que impulsa la cooperación con otras naciones – cuestiones de gran valor en el ámbito multilateral; esto significa que mantiene un canal de comunicación abierto con diversos Estados para distintos fines.

La cuarta explica la claridad que ha tenido para codificar sus valores en la configuración de sistema internacional y en el apego al multilateralismo como una herramienta necesaria para impulsar su interés y desarrollo nacionales, al igual que las necesidades internacionales bajo una misma lógica de convergencia (Castañeda 2001, 45-46 y 48). La quinta da a conocer su complicada relación con una de las potencias del globo que, no solo es su vecino

¹⁵ Al recordar: a) 1946, b) 1981-1982, c) 2002-2003 y d) 2009-2010

¹⁶ Expertos en materia del Consejo de Seguridad apuntan a que la *frecuencia* con la que un Estado participa influye, significativamente, en su incidencia; pues, no solo mejora su acercamiento con las naciones permanentes, sino que, también, le permite generar mayor memoria institucional y familiaridad con los métodos de trabajo del Consejo. Empero, es menester entender que no es el único factor que importa. Por ejemplo, es necesario analizar la historia y trayectoria diplomáticas de dicho país, el tamaño de su economía, su densidad poblacional, la contribución que realiza al presupuesto de Naciones Unidas, su vinculación con el grupo regional con el que se le asocia, el tamaño de su red diplomática y el grado de coordinación interinstitucional a nivel nacional.

¹⁷ Respecto a este punto, es importante mencionar que, aunque en lo abstracto estos principios no son contradictorios, en la práctica, muchas veces chocan y se contraponen entre ellos.

geográficamente, sino, también, ocupa uno de los cinco asientos permanentes del Consejo de Seguridad: los Estados Unidos de América (Schiavon 2004).

Estas cinco particularidades son de suma relevancia para entender la riqueza de estudiar el caso mexicano; un caso que permite analizar la incidencia de un EMNP que no participa con regularidad en el Consejo, con un tamaño de población y de economía considerable, con poco *hard power*, con alto apego al Derecho Internacional y con una vecindad compleja. Además, resulta importante debido a que es uno de los casos en los que es posible vislumbrar como un EMNP interactúa, tanto en su relación bilateral como en este foro multilateral, con una potencia mundial y con uno de los Estados que mantiene un asiento permanente en el Consejo. También, México es un caso paradójico, pues, a pesar de ser el décimo contribuyente al presupuesto de Naciones Unidas, sus participaciones han sido escasas y poco analizadas.

Una vez expuestas las razones por las que la presente tesina considera relevante adentrarse en el caso mexicano, prosigue a explicar el tipo de caso de estudio que utiliza: caso comparativo similar entre los bienios 2002-2003 y 2009-2010. La motivación principal que anima esta elección es que, dado que el tema es relativamente reciente y, por ende, existe poca literatura respecto a ello, es menester tener en claro y controlado el mecanismo: mismo país, misma historia, misma historia del sistema político, etc. Asimismo, con esta elección, la presente tesina explica las diferencias y similitudes de los resultados particulares de los dos casos que serán analizados.

El caso comparativo similar permite tener mayor claridad sobre las variables de control; pues, al estudiar casos dentro de un mismo fenómeno de estudio, es posible seguir caminos causales. También, una de las ventajas que el análisis comparativo trae consigo radica en el grado analítico que se alcanza con el estudio de cada uno de los casos. Es decir, lo que se espera, después de analizar los dos casos, es que, ante contextos similares, haya resultados diferentes y, al identificar causas comunes, puedan explicarse resultados distintos.

Además de lo expuesto con anterioridad, otra ventaja, al analizar una sola unidad en diferentes momentos, radica en el comportamiento que puede observarse (y, por ende, en las conclusiones que pueden derivarse del ejercicio). Cuando un solo fenómeno de estudio es examinado en diferentes periodos, es posible entender las tendencias y las *causas* que originaron dichas directrices. Respecto al caso mexicano, esta tesina observa el comportamiento que esta nación tuvo a lo largo de cuatro años (dos bienios: 2002-2003 y 2009-2010), durante diferentes

instantes, con el fin de entender las tendencias que guiaron el actuar de este Estado, las acciones que tomó, los éxitos y los fracasos y, con ello, comparar dichas actuaciones. También, intenta, con este tipo de caso, controlar distintas relaciones que pudieran presentarse, con el fin de descartarlas. Por tanto, lo que la presente tesis observa, al analizar el caso mexicano, es cómo la coordinación interinstitucional (que estuvo presente, o no) en diferentes momentos de los dos bienios, repercutió en la capacidad de incidencia que este país tuvo en el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad.

La elección de los bienios 2002-2003 y 2009-2010 se justifica con base en dos criterios principales. El primero, ceñido al horizonte temporal que el siglo XXI trajo consigo. Con la transición democrática iniciada en el año 2000, la política exterior mexicana dio un giro considerable; pasó de ser una política reactiva a una política proactiva; de una política meramente legalista, a una más pragmática y de una política aislacionista a una política inmersa e involucrada en los cambios del sistema internacional. Prueba de ello es que, en menos de diez años, México logró ocupar dos veces un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad; cuestión perfectamente contrastable con los 34 años que pasaron, desde 1946, para que México participara en 1980-1981 o, los 22 años para volver a participar en 2002. Además, al interior, las nuevas fuerzas políticas (tanto nacionales como subnacionales) cambiaron el panorama en Los Pinos, el Congreso, la Secretaría de Relaciones Exteriores y, por consiguiente, la dirección de la Misión Permanente ante la ONU. Por lo estipulado en este párrafo, es posible observar variación en la coordinación interinstitucional que México tuvo en 2002-2003 (con el sexenio del presidente Fox y el secretario de Relaciones Exteriores Castañeda), por un lado, y, por el otro, en 2009-2010 (con el sexenio del presidente Calderón y la secretaria de Relaciones Exteriores Espinosa).

El segundo criterio está relacionado con las temáticas y los discursos por los que México navegó al interior del Consejo. Los temas de agenda que el Estado mexicano ha hecho suyos desde el cambio democrático son, relativamente, diferentes a aquellos llevados al Consejo en 1946 y en el bienio 1980-1981. México pasó de un énfasis exclusivo en su relación bilateral con Estados Unidos (Ruiz-Cabañas 2020, 7) a debatir otros temas como el tráfico de armas cortas, el desarme, la protección de infantes en conflictos armados, la promoción de Derechos Humanos, el empoderamiento de la ONU y el apoyo a la construcción del Derecho Internacional – aunque, ello no significa que México haya dejado temas atribuidos a su tradición de política

exterior; es en este sentido que, es posible, hablar sobre cambios y continuidades en la política exterior multilateral mexicana. En este sentido, es posible vislumbrar que la continuidad temática entre los dos bienios propuestos – y la exclusión de los otros dos – permite controlar cambios que en principio pudiesen suscitarse entre las dos administraciones panistas.

Este apartado también explica las métricas que la presente tesina usó. Asimismo, da a conocer la aproximación que esta tesina seguirá para enfocarse en el fenómeno de estudio y sus respectivos problemas. Asimismo, presenta dos cuestiones de suma relevancia en todo trabajo. Por un lado, está la forma en que la investigación fue llevada a cabo. Por el otro lado, resalta la manera en que los datos fueron recolectados e interpretados.

Así, la forma en que la investigación fue realizada es con base en criterios y métricas de metodología cualitativa, pues la compleja realidad político-internacional y socio-estatal de los miembros (permanentes y no permanentes) del Consejo de Seguridad, en específico del caso mexicano, requiere de un análisis sensible a los detalles y en los cambios contextuales. Además, dadas las complejas relaciones y vínculos entre Estados que participan en el Consejo, resulta vital conocer el contexto bajo el cual se desarrollan relaciones y discusiones. También, por la dificultad temática – o, de alta política – con la que se trabaja, era esencial utilizar una herramienta que permitiese diseños de investigación flexibles y adaptables a las circunstancias que se presentaran (Flick 2015, 34). Finalmente, y al usar como base las dos justificaciones anteriores, la metodología cualitativa permitió la construcción de categorías a través de las cuales fue posible trazar caminos causales para responder a la interrogante inicial.

Respecto a la recolección e interpretación de los datos, las ventajas que el método cualitativo proporcionó para evaluar el argumento pueden ser divididas en tres. En primera instancia, se pueden involucrar el discurso y el contenido para otorgar significados y entendimientos integrales a los datos analizados. Es decir, al hacer que converjan discurso, contenido y explicaciones, el argumento pudo ser entendido con una menor cantidad de sesgo; pues, la saturación de la información redujo la posibilidad de tenerlos.

En segunda instancia, es el método cualitativo el que permite manejar datos primarios y secundarios; estos últimos, otorgaron una perspectiva diferente a los textos originales, al hacer que la información provenga de diferentes puntos de vista: satura, triangula y ordenada, coherentemente, los datos y los resultados de la investigación (Flick 2015, 67-69). Finalmente,

la metodología cualitativa permitió mapear procesos y describir la naturaleza del resultado. Así, el mecanismo causal adquiere mayor fuerza, veracidad y validez.

Las técnicas de investigación que se ajustan a este trabajo son dos. El análisis documental y la entrevista a profundidad. Ambas fueron elegidas por su funcionalidad y por su alto grado de complementariedad. Si bien las dos herramientas poseen una capacidad explicativa considerable, al momento de unir la información obtenida de ambas, se satura la información. Las ventajas específicas que el análisis documental tiene, reside en su capacidad de entender el fenómeno con la que la información que puede ser recogida (Corbetta 2007, 376-377). Además, al considerar que los documentos son una de las únicas formas de obtener información, resulta conveniente que su acceso sea sin un gran costo, con un alto grado de validez y sin interrumpir las actividades o de los agentes o del fenómeno observados.

Respecto a la muestra, este trabajo realizó un análisis del *Libro Blanco* de la SRE sobre la participación de México ante el Consejo de Seguridad.¹⁸ Además, contempla Apuntes¹⁹ del periodo en que México ocupó la presidencia de este órgano de alta política multilateral. Estos documentos fueron seleccionados por su calidad y, también, por su grado de representatividad. Es decir, la elección de esta muestra es justificado por su seguimiento (Flick 2015, 64) a) cumple con las características y estándares que corresponden a una parte de la población, b) permite de manera eficaz y eficiente la recolección de información y c) las instituciones que las publican no solo les otorgan validez, sino, también, reconocimiento.

A pesar de las ventajas que el análisis documental trae consigo, existen una serie de desventajas que pudiesen suscitarse; por ejemplo, el acceso a ellos, un sesgo por parte de quien los escribió, inexactitud cometida con un propósito específico (Rapley 2014, 37-38) o la falta de éste en un periodo específico. Por ello, la información fue complementada por medio de entrevistas. La idea fue saturar y triangular la información obtenida en el análisis documental para obtener información y datos profundos y detallados (Valles 2009, 54).

Además, una de las cualidades por las que esta técnica fue elegida radica en el hecho de que permite al investigador personalizar cuestiones y temáticas acorde al perfil profesional de cada entrevistado y obtener aportaciones no previstas (Valles 2009, 58-59). Finalmente, el guión

¹⁸ El Libro Blanco que fue analizado corresponde a aquel emitido de manera posterior a la participación de México en el bienio 2009-2010. Desafortunadamente, respecto al bienio 2002-2003, no hay un Libro Blanco; pues, la Cancillería no lo publicó.

¹⁹ Estos Apuntes corresponden al periodo 2009-2010 por las mismas razones – expuestas en la nota al pie *no.* 12.

con el que se trabajó fue de tipo *semiestructurado*; pues, la flexibilidad con la que el orden de las preguntas puede ser tratado resulta vital para el flujo de la conversación y, a su vez, para la búsqueda de información. También, es debido a que proporciona cierta rigidez en cuanto a los temas a tratar: solo aquellos incluidos.

En cuanto a la muestra de las entrevistas a profundidad, fueron seleccionados distintos puntos de vista de académicos y diplomáticos mexicanos reconocidos en materia del multilateralismo y del Consejo de Seguridad. Además, muchos de los diplomáticos entrevistados representaron a México en el Consejo durante los dos períodos analizados en esta tesina. Así, los entrevistados fueron elegidos por el conocimiento que poseen y por su pericia y experiencia en dicho tema.

Con el perfil descrito en las líneas anteriores, esta tesina buscó conciliar dos pilares para la evaluación del argumento. Por un lado, el pilar teórico, el componente académico que pudo reforzar el mecanismo causal descrito. Por el otro lado, el pilar práctico, el factor empírico que permitió entender de viva voz cómo fue que las situaciones variaron y, así, comprender la relación con el éxito o fracaso que tuvieron. Como un factor adicional para apelar a la calidad y representatividad de esta muestra, es de suma importancia resaltar que los expertos seleccionados para estas entrevistas poseen un conocimiento privilegiado del tema; por ello, fue posible dar mayor contexto a la información obtenida en el análisis documental y saturarla para evitar posibles sesgos o datos que no se encontraran explícitos.

VI. Resultados: Un clavado a las muestras y un nado por los datos recopilados

Después de realizar el análisis documental y las entrevistas a profundidad, se exponen los datos que, en su conjunto, fueron generados a partir de estas dos técnicas de investigación cualitativa. El objetivo central de esta sección es sacar conclusiones generales y específicas. Asimismo, busca explicar aquello que tuvo en común y aquello en lo que discrepó la delegación mexicana en los bienios analizados: 2002-2003 y 2009-2010.

Esta sección se encuentra dividida en tres apartados. El primero está dedicado a la coordinación interinstitucional; el segundo se vincula a la capacidad institucional y, finalmente, el tercero dedica unas líneas a la capacidad diplomática. Asimismo, en los últimos párrafos de esta sección, se presentan los casos en los que México tuvo incidencia, su relación con la coordinación interinstitucional y un análisis sobre en qué bienio hubo mayor capacidad de incidencia.

También, se presentan los hallazgos sobre cómo la coordinación interinstitucional repercute en las capacidades diplomática e institucional y, a su vez, en cómo estas dos detonan distintos tipos de capacidades que, finalmente, influyen en la capacidad de incidencia que México tuvo durante su participación como EMNP en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en los bienios 2002-2003 y 2009-2010. Es decir, los siguientes apartados presentan cómo documental, académica y empíricamente la coordinación interinstitucional, junto con las capacidades institucional y diplomática, tuvieron un efecto considerable en la capacidad de incidencia de México en los bienios 2002-2003 y 2009-2010.

Así, se concluye que el bienio que presentó mayor incidencia fue aquel en el que se México participó entre 2009 y 2010. Aunque, es importante mencionar que este resultado no es univariable, pues hubo dos factores, principalmente, por los que México no pudo incidir en el bienio 2002-2003. El primero fue la invasión a la República de Irak por parte de los Estados Unidos de América y su coalición.²⁰ Este hecho significó un ataque directo al corazón de la política multilateral, a la par que representó un factor de división y enemistad entre los miembros del Consejo de Seguridad.²¹ Por esto, el Consejo entró en un periodo de *impasse* o punto muerto,

²⁰ Entre algunos, el Reino Unido de la Gran Bretaña y Australia.

²¹ Respecto a este punto, algunos expertos en materia multilateral y del Consejo de Seguridad expresan que en tiempos de suma inestabilidad, son los E10 los que tienen mayor posibilidad de incidir en los debates, pues pueden tejer fórmulas de consenso y acercamiento entre las grandes potencias involucradas en el conflicto.

en el cual fue sumamente difícil conciliar intereses y acordar posiciones en pos de la paz y seguridad internacionales.

El segundo fue la ruptura de la cadena de mando en la delegación mexicana. Durante esta primera participación, el desacuerdo que hubo entre el presidente Vicente Fox y el secretario Jorge Castañeda, por un lado, y el representante permanente de México ante Naciones Unidas Adolfo Aguilar Zinser, provocó un debilitamiento considerable de la posición de la delegación.²² Esto, debido a que generó un sentimiento de desconfianza por parte del resto de los Estados miembros hacia México; cuestión que marcó el resto de la participación. Es decir, el que el representante permanente haya votado en un sentido opuesto al que mandó su capital, generó que la delegación fuera percibida como impredecible, poco comprometida y confiable.

Asimismo, se identificaron ocho acciones llevadas a cabo tanto por la representación mexicana en Naciones Unidas como por las instituciones nacionales del país para aumentar la incidencia de este Estado durante su participación en el bienio 2009-2010. En primer lugar, se realizaron consultas al interior de la Cancillería mexicana con el fin de determinar si era conveniente o no emprender el viaje en el Consejo.²³ Estas reuniones ayudaron a elegir a los diplomáticos que representarían a México en el foro; pues, se buscaba, por un lado, no repetir los errores de la participación pasada y que los participantes estuvieran comprometidos, en todo sentido, por el otro.

En segundo lugar, se realizaron páneles y conferencias (antes y durante la participación en el Consejo) con el fin de informar a distintos grupos de interés sobre las posiciones y votaciones que la delegación adoptó. Esto, con el fin de que la información fuera clara y no se prestara a malas interpretaciones. En tercera instancia, México utilizó la experiencia y los errores de su participación en 2002-2003 para crear una oficina de coordinación y enlace entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y su representación permanente en Nueva York.

En cuarto lugar, contó con seis años de preparación para cabildear y ganar apoyo de otras delegaciones, principalmente del GRULAC. Además, ese tiempo ayudó a México a lanzar una campaña convincente para ganar votos en la Asamblea General, a la par que para tener en claro

²² El embajador Aguilar Zinser desobedeció las órdenes que se habían girado desde la Cancillería mexicana y votó en un sentido contrario al que había sido establecido.

²³ Sobre todo, para terminar con los años de la llamada "Doctrina Tello". Esto, en parte, ayudó a homogenizar el pensamiento de los diplomáticos mexicanos respecto a la participación de México en el Consejo de Seguridad. Empero, esto no significó que la totalidad de los diplomáticos estuviera de acuerdo en participar en este foro.

el interés nacional y los objetivos que defendería en el Consejo. En quinta instancia, tanto la Presidencia de la República como la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgaron un carácter prioritario a la participación de la delegación mexicana. Esto, debido a que la participación en el Consejo, los temas debatidos y los intereses que México perseguía coincidieron en diversas ocasiones y estos últimos fueron claros desde el inicio.

En sexto lugar, se colocó al frente de la delegación a un miembro de carrera del servicio exterior: el embajador Claude Heller. A diferencia del embajador Aguilar Zínser, el embajador Heller conocía el rigor con el que el cuerpo diplomático se manejaba. También, conocía cómo la cadena de mando era esencial para tener tanto mayor incidencia como una buena participación en el Consejo. En séptima instancia, México consiguió, tras un arduo proceso de negociación, presidir los Grupos de Trabajo que eran de interés nacional.²⁴

Finalmente, en octavo lugar, es importante resaltar que no hubo una crisis que, como lo fue la invasión a Irak en 2003, paralizara el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad. Esto no significa que no hubiera crisis durante este bienio; pero, a pesar de estas micro crisis, México supo aprovechar esos espacios para conciliar intereses e incidir en el debate. Por ejemplo, en los casos de Corea del Norte, Sri Lanka o Kirguistán, en donde los diálogos interactivos organizados por la delegación mexicana no solo contribuyeron a la solución de estos conflictos y a transparentar los trabajos del Consejo, sino, también, a aumentar la capacidad de incidencia de México.

i. Coordinación interinstitucional: el vínculo entre cuatro instancias gubernamentales

A partir de la muestra analizada es posible entender la importancia que la coordinación y cooperación entre la Presidencia de la República, el Senado, la SRE y la Misión Permanente de México ante la ONU representaron al hablar sobre incidencia mexicana en las decisiones del Consejo de Seguridad. Los elementos encontrados y referidos en el análisis y las entrevistas indican la preeminencia que este vínculo representa para aumentar la injerencia de la delegación al interior de uno de los seis principales órganos de Naciones Unidas.

²⁴ Esta fue una hazaña sorprendente, pues la práctica en el Consejo es que el P5 asigne, discrecionalmente, el Grupo de Trabajo que una delegación presidirá. En el caso mexicano, logró obtener de Francia la presidencia del Grupo de Trabajo sobre Niños en Conflictos Armados.

Las menciones sobre cómo una debida comunicación entre estas instancias gubernamentales aumenta la capacidad de incidencia que México tiene al interior del Consejo es algo que no puede ser pasado por alto, mucho menos ignorado. Las alusiones hacia la relación que debe existir entre la Misión Permanente de México ante la ONU y la Secretaría de Relaciones Exteriores son considerables. La Secretaría coordina y gira instrucciones a los representantes ante la ONU sobre las posturas que México adoptará a lo largo de los distintos debates geográficos y temáticos. En este sentido, la comunicación entre estas dos instituciones debe ser constante, certera y fluida para proyectar unidad, solidez y gran manejo del tema – cuestión apreciada por el resto de las delegaciones (Emb. Juan Manuel Gómez-Robledo Verduzco, entrevista, abril y mayo 2021). De la misma manera, las ocasiones en las que se refiere a la cooperación entre la misma Secretaría y la Presidencia son sumamente relevantes (más si se trata de temas de alta política). Hay veces que los temas a debatir y, sobre todo, las decisiones y posiciones que hay que adoptar, son de tal calibre que el voto debe venir y ser resuelto, directamente, desde la Presidencia de la República (Emb. Claude Heller Roussant, entrevista, febrero 2021).

Por un lado, el vínculo que existe entre la Misión Permanente ante la ONU y la Secretaría de Relaciones Exteriores puede ser entendido como uno de completa obediencia y subordinación por parte de la primera instancia hacia la segunda (Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi, entrevista, noviembre 2020). Siete de los entrevistados expresaron que la cadena de mando existente entre estas dos instituciones debe ser respetada para que se eviten divisiones internas y se debilite la participación de la delegación (Emb. Roberta Lajous Vargas, entrevista, diciembre 2020). Las instrucciones se siguen sin duda alguna u objeción. De lo contrario, los demás países podrían percibir debilidad y fragmentación en la delegación; también, esto podría provocar que se le vea como un Estado poco predecible – cuestión que no ayuda a generar alianzas (Emb. Gómez-Robledo Verduzco, entrevista, abril y mayo 2021) por su falta de compromiso hacia los tópicos o al Consejo mismo (Emb. Guillermo Alejandro Puente Ordorica, entrevista, marzo 2021).

Por el otro lado, fue expresado que la relación entre la Presidencia de la República y la Cancillería mexicana es una interacción vital para la incidencia de México en el proceso de toma de decisiones del Consejo (Dr. Roberto Dondisch Glowinski, entrevista, enero 2021). Acorde a lo expuesto, de las decisiones que toma el Ejecutivo respecto a la postura o al voto de la

delegación mexicana resultan acciones y disposiciones que impactan tanto positiva como negativamente en la injerencia que tuvo en el foro. Una cuestión vital de este vínculo descansa en que la Secretaría pueda informar al presidente para que, en caso de necesitar la aprobación de este, la información y la decisión fluyan rápida y eficazmente (Emb. Heller Roussant, entrevista, febrero 2021).

También, aunque sean menores sus referencias en la revisión documental o en las entrevistas realizadas, el vínculo entre la Misión Permanente y el Senado resulta de gran valía.²⁵ Esto, al tomar en cuenta cómo la rendición de cuentas y la fuerza con la que la delegación puede regresar y pronunciarse en el foro del Consejo aumenta su capacidad de incidencia. Por ejemplo, mientras que en el bienio 2002-2003 hubo un diálogo mínimo con el Senado, en el bienio 2009-2010, la interacción con esta rama del Legislativo Federal permitió que la delegación mexicana tuviera, en el Consejo, mayor legitimidad y respaldo (Cónsul Fernando González Saiffe, entrevista, enero y febrero 2021). Además, con este lazo, se cumple con un deber y una obligación constitucionales (Emb. Heller Roussant, entrevista, febrero 2021).

Asimismo, en reiteradas ocasiones, los datos aluden a dos cuestiones que relacionan a la coordinación interinstitucional con la capacidad de incidencia en el Consejo de Seguridad de la ONU. En primera instancia, se refieren a que, en cuanto que la participación en el Consejo represente una prioridad presidencial, mayor injerencia tendrán en el foro (véase, por ejemplo, Langmore y Thakur 2016 o Langmore y Farrall 2016 o Farrall *et al.* 2019). Con esta condición, el representante ante la ONU y el presidente de la República poseerán un punto de vista similar a defender en este foro. Además, habrá mayores recursos destinados al cumplimiento del objetivo que el presidente se ha fijado. En segunda instancia, apuntan a que la obtención de la membresía no permanente simbolice un tema de alto nivel y reto tanto para el secretario de Relaciones Exteriores como para el subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Bajo esta situación, aumentará la eficiencia al interior de la SRE y el flujo de información entre esta última y la Misión Permanente ante la ONU.

²⁵ Esto, debido a que, en el caso mexicano, el Senado de la República, si bien posee facultades en materia de política exterior, no posee gran influencia en cuanto a Consejo de Seguridad se refiere. En sí, como es expresado a lo largo del libro Roberto Dondisch, coord. *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas* (México: Random House Mondadori S.A. de C.V., 2016) el vínculo con el Senado responde más a una lógica de rendición de cuentas y transparencia por parte de la Misión Permanente de México ante la ONU que a una de obligatoriedad. Aunque, es necesario aclarar que la literatura puntualiza que, en el proceso de toma de decisiones en materia de *política exterior*, el Legislativo es un actor no solo importante, sino necesario.

Como prueba de lo anterior, se manifestó que la importancia que el Ejecutivo Federal dé a la participación de México en el Consejo definirá, en gran medida, la forma en que la delegación sea percibida en el foro y, por ende, en su capacidad de influencia. Las razones que motivan el involucramiento de la presidencia en el Consejo son un punto de partida bajo el cual es percibida la seriedad que dicho Estado otorga al foro, a sus discusiones y a su propio proyecto de política exterior (Dra. Ana Covarrubias Velasco, entrevista, noviembre 2020). Asimismo, diversas fuentes en la literatura señalan que, en el momento en que un ministro de exteriores (o secretario, para el caso mexicano) se encuentra en el Consejo, en ese momento el tema a tratar es sinónimo de prioridad nacional. Langmore y Farral (2016, 65) detallan que los resultados pueden ser incluso inmediatos: “El ministro de Relaciones Exteriores de Australia viajó a Nueva York para liderar las negociaciones sobre el texto del proyecto de resolución con otros miembros del Consejo. Después de varios encuentros pragmáticos [...] se adoptó la Resolución 2166 (2014) [...]”.²⁶

Para que el presidente o el secretario de exteriores se encuentren en este foro, tuvo que existir un fuerte e informado vínculo entre Presidencia, SRE y Misión Permanente; las últimas dos instituciones, deben informar con detalle a la primera para que esta: transmita el carácter prioritario del tema en la agenda del país y del Consejo, utilice diplomacia presidencial (entre jefes de Estado) para obtener apoyo y posicione a la delegación en una lugar de respeto por la unidad que reflejan al igual que con la voz y fortaleza necesarias para seguir el debate.

Con las condiciones anteriormente señaladas, fue posible entender cómo en el bienio 2009-2010, México logró tener una mayor capacidad de incidencia ante el Consejo de Seguridad en relación con el bienio 2002-2003.²⁷ Por ejemplo, en el caso del debate referente a la Misión

²⁶ Traducción propia.

²⁷ Respecto a este punto es importante recalcar que, además de la falta de coordinación interinstitucional que hubo al interior de la delegación mexicana, la crisis provocada por la invasión a Irak, por parte de Estados Unidos de América, jugó un papel fundamental en la falta de capacidad de incidencia que tuvo en este periodo. En sí, hay que entender que fue una coyuntura internacional por la que la esfera multilateral se fracturó; una que dividió a los miembros del Consejo y al mundo (la misma Unión Europea sufrió la división entre quienes apoyaban la intervención armada y quienes no); y una que contaminó lo que quedaba del bienio tanto para México (por ser vecino de la potencia que inició el problema) como para el resto de los miembros del foro, pues las posiciones que ostentaron estuvieron encontradas la mayor parte del tiempo. Además, referente al caso mexicano, es relevante mencionar que la definición del interés nacional no fue claro (véase la relevancia de la identificación del interés nacional en Tomassini 1987). Esto complicó aún más la posición de México en el foro, pues llevó a una serie de errores que debilitaron su capacidad de incidencia. Por ejemplo, el que el presidente Fox haya declarado en cadena nacional que su aliado económico-estratégico, Estados Unidos, erró al invadir Irak, fue algo que elevó la tensión entre Washington y Los Pinos y entre sus respectivas representaciones en Nueva York. Si México hubiera tenido mayor coordinación interinstitucional y menor rivalidad entre el presidente, el canciller y el representante ante

en Haití o el debate sobre Estado de Derecho; en estos, impulsó proyectos de resolución y logró resoluciones y declaraciones presidenciales. Durante el periodo en que México participó por cuarta vez en el órgano anteriormente mencionado, no solo representó una prioridad para el presidente Calderón y la secretaria Espinosa, sino que, de igual forma, se estableció una oficina adjunta a la subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos para estrechar contacto entre los miembros del servicio exterior en Ciudad de México y en Nueva York.

En cambio, durante el bienio 2002-2003, hubo poca coordinación entre la capital y la misión en Nación Unidas; además, no hubo una oficina que organizara ni información ni instrucciones. También, existieron discrepancias, tanto personales como profesionales, entre el presidente, el secretario de Relaciones Exteriores y el representante de México ante la ONU. Una de las causas que pudiera explicar estos desacuerdos es que no hubo, al inicio de la participación, un embajador de carrera al frente de la Misión que siguiera ciegamente las instrucciones que se giraban desde la capital. Este último punto es crucial para el presente análisis, pues un voto fue comprometido debido a estas divergencias – cuestión que, claramente, disminuyó la capacidad de incidencia de México al interior del Consejo. México quedó en una posición vulnerable entre los miembros debido a que perdió apoyo por parte de delegaciones como el Reino Unido (Emb. Lajous Vargas, entrevista, diciembre 2020).²⁸

Es importante mencionar que el bienio 2002-2003 es característico en muchos sentidos, específicamente, en aquel vinculado a las enormes tensiones que se suscitaron con la invasión a Irak. Por un lado, el multilateralismo sufrió un golpe severo: aumentó la desconfianza hacia el sistema de Naciones Unidas. Por el otro, el Consejo entró en un prolongado *impasse* dadas las marcadas divisiones entre sus miembros (permanentes y electos). Bajo estas condiciones, México tenía pocas posibilidades de influir en las decisiones del Consejo, pero pudo haber utilizado su experiencia como Estado mediador para paliar esta deficiencia. Sin embargo, la falta de coordinación interinstitucional y las divisiones internas que tenía la delegación lo

Naciones Unidas, probablemente la delegación mexicana hubiera tenido una ventana de oportunidad más clara para incidir y fungir como mediador en este conflicto (dada su amplia experiencia y trayectoria como mediador de conflictos). Además, el que el interés nacional no hubiera estado definido, provocó, entre otras cuestiones, la politización y movilización pública de la sociedad mexicana, cuestión sumamente controversial. Esto, debido a que la sociedad mexicana no se caracteriza por tomar en consideración cuestiones vinculadas al ámbito internacional con tanta importancia.

²⁸ Cuestión para nada menor al considerar que esta nación es un miembro permanente del Consejo de Seguridad.

colocaron en una posición de poca confianza hacia los demás miembros; no bastó ni la pericia ni la historia institucional con la que la delegación contaba.

Asimismo, durante el primer bienio analizado en esta tesina, no hubo en el Senado una Comisión de Relaciones Exteriores encargada de revisar la participación de México en el Consejo de Seguridad (Emb. Puente Ordorica, entrevista, marzo 2021). Por lo que hubo mayor desconexión con los representantes de los ciudadanos mexicanos. Por el contrario, en el bienio 2009-2010 hubo una Comisión de Relaciones Exteriores que monitoreó la actividad de la delegación mexicana en Nueva York, a la par que un grupo por parte de la Misión fue destinado a rendir cuentas y explicar el actuar de México en el Consejo (Dr. Dondisch Glowinski, entrevista, enero 2021).²⁹ Con ello, México regresó con mayor legitimidad interna a este foro, a la par que logró ser percibido como un Estado que tomaba en consideración a otra rama del gobierno: el legislativo.

En suma, este apartado expuso cómo la existencia de coordinación interinstitucional afectó la capacidad de incidencia de México en el Consejo de Seguridad de la ONU. Con este mismo análisis fue posible constatar la variación de coordinación interinstitucional que hubo durante los dos bienios examinados. Cuanta mayor coordinación interinstitucional hubo (bienio 2009-2010), mayor capacidad de incidencia en el Consejo; mientras que, cuanta menor coordinación interinstitucional fue registrada (bienio 2002-2003), menor capacidad de incidencia en el Consejo fue determinada.

ii. Capacidad institucional: capitales humano y económico-financiero como potencias

Con base en los datos de las muestras analizadas en el análisis documental y en las entrevistas a profundidad, esta sección explica cómo la capacidad institucional repercute en la capacidad de influencia que México posee en las decisiones del Consejo. En este apartado, se expone la importancia que el capital humano (número de personal) y el capital económico-financiero (presupuesto) representan para el desempeño de la SRE y de la Misión Permanente de México ante la ONU. Es decir, el propósito de este bloque es mostrar los hallazgos vinculados a la

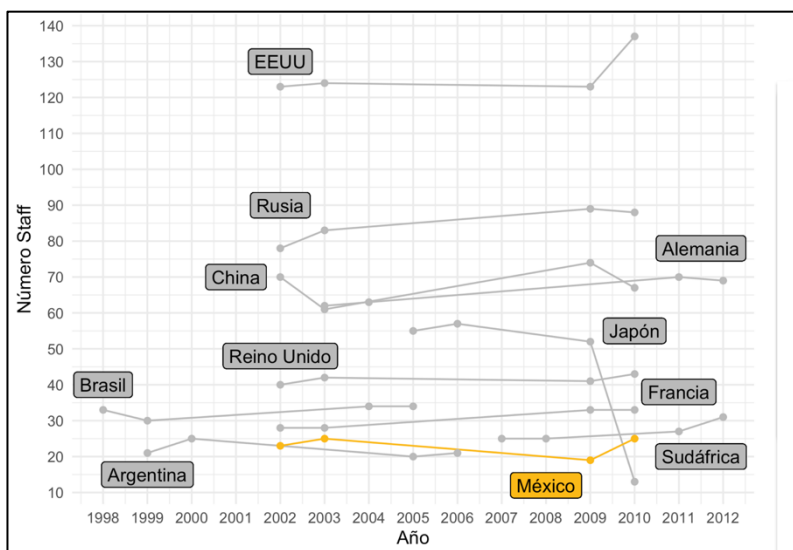
²⁹ Tanto el Dr. Dondisch como otros tres entrevistados resaltaron la relevancia que la participación previa tuvo para acumular experiencia y desarrollar estos aprendizajes en el bienio 2009-2010.

relación que existe entre el número de personal y el presupuesto, por un lado, y la capacidad de incidencia que México tuvo en los bienios 2002-2003 y 2009-2010, por el otro.

Ahora bien, antes de analizar los resultados, es menester explicar un detalle metodológico referente al análisis documental. Dado el carácter oficialista de los documentos que fueron examinados, no hay una crítica que enfatice la falta de presupuesto o la de coordinación en la delegación. Por ello, esta sección presenta solo los resultados de las entrevistas. Además, no fue encontrado el presupuesto asignado al equipo de Trabajo de México ni para el bienio 2002-2003 ni para el 2009-2010.

Las respuestas de esta sección apuntan a un estrecho vínculo entre el presupuesto destinado a la delegación y el número de personal que la conforman. Aunque, no uno entre i) presupuesto y número de personal y ii) capacidad de incidencia. Si bien, México ha tenido un presupuesto bajo y un número mucho menor de delegados (al compararlo con otros EMNP³⁰ y el tamaño de su economía), al participar en el Consejo de Seguridad, la calidad de su capital humano³¹ realiza una especie de compensación que ayuda a balancear esta carencia.

Gráfica 1 – Comparación de número de Staff que conforman una Misión Permanente: México respecto a Estados representativos del Consejo de Seguridad



Fuente: Elaboración propia con datos del GPF.

³⁰ Véase Gráfica 1 para comparar el número de miembros que conformaron los equipos de trabajo de diez delegaciones (cinco permanentes y cinco electas) *vis à vi* la mexicana.

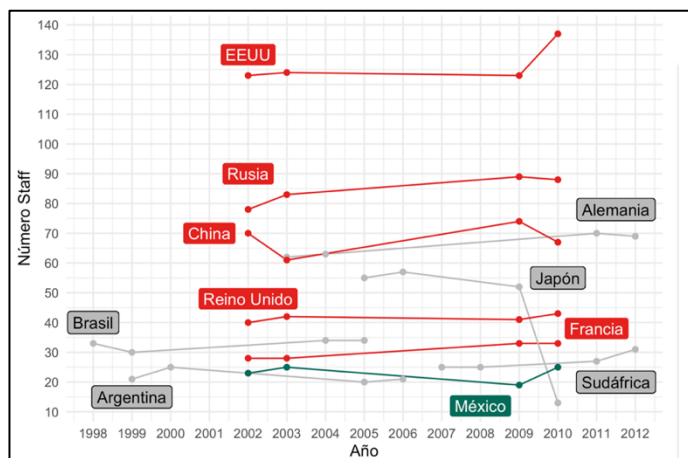
³¹ De manera específica, aquellos que forman parte del Servicio Exterior Mexicano de Carrera.

Bajo esta misma lógica es que argumentos como “gente que hace milagros con poco”, “gente que cree en lo que está haciendo” o “cuando hay un funcionario convencido, con una vena multilateral [como los miembros del SEM], el trabajo se saca” (Dra. Covarrubias Velasco, entrevista, noviembre 2020) pueden ser esgrimidos. Además, en esta misma vena, se advierte que la buena formación de los miembros del cuerpo diplomático mexicano y, por ende, de sus capacidades y habilidades, han sido el único capital o insumo con el que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha contado y explotado (Emb. Lajous Vargas, entrevista, diciembre 2020).

A pesar de la compensación que el capital humano trae consigo, hay elementos identificables que repercuten en la capacidad de incidencia de México. Estas debilidades son explicadas en función del número de miembros que conforman al equipo de trabajo (Dra. Saltalamacchia Ziccardi, entrevista, noviembre 2020) que, a su vez, pueden ser traducidas como asimetrías de poder.³² La idea detrás de este argumento yace en las dificultades que México tuvo para contar con un miembro de su delegación en cada una de las sesiones que debatió el Consejo o, en su defecto, con el personal que pudiera estar en contacto con otros Estados involucrados en las discusiones, directa o indirectamente, dentro o fuera del Consejo, y, así, generar acuerdos y consensos.

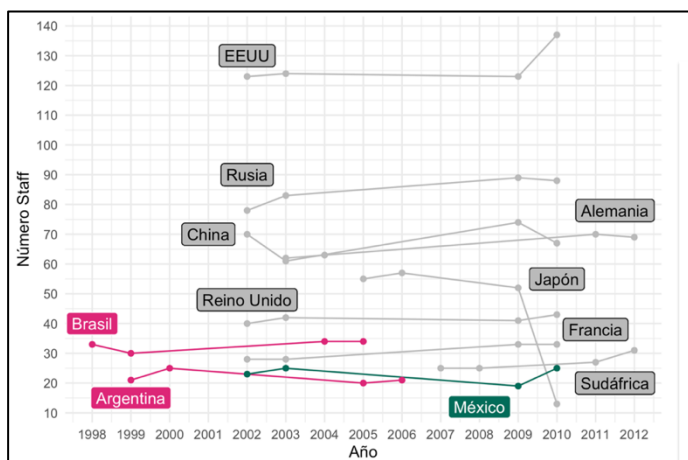
³² Véase Gráfica 2 para comparar el número de miembros con los que los cinco permanentes contaron *vis á vi* el staff de la representación mexicana. Esta visualización da a conocer y ejemplifica las asimetrías que el diseño y la estructura del Consejo ocasiona entre la membresía permanente y la electa. También, véase Gráfica 3 para comparar el número de miembros que conformaron las delegaciones argentina, brasileña y mexicana y, así, comprender su capacidad de incidencia en el Consejo de Seguridad.

Gráfica 2 – Comparación de número de Staff que conforman una Misión Permanente – México respecto a los Estados que conforman el P5



Fuente: Elaboración propia con datos del GPF.

Gráfica 3 – Comparación de número de Staff que conforman una Misión Permanente – México respecto a Estados latinoamericanos



Fuente: Elaboración propia con datos del GPF.

Estas debilidades también estuvieron ligadas con su capacidad de incidir en el Consejo durante los 30 días que presidió el foro (febrero 2002, abril 2009 y junio 2010): durante estos meses, fue cuando la misión necesitó organizarse y dialogar, de manera simultánea, con el resto de los Estados, miembros y no miembros, para discutir temas, obtener consensos y proponer resultados. De igual manera, se documentó que, si bien, la capacitación que los funcionarios en Nueva York poseen ayuda a las tareas diarias de la delegación, también, aumentar el número de personal (aunque solo lo necesario para no entorpecer las dinámicas de trabajo), hubiera sido de

gran ayuda para avanzar los objetivos de México en otras áreas, directa e indirectamente, vinculadas con los debates del foro (Emb. Heller Roussant, entrevista, febrero 2021).

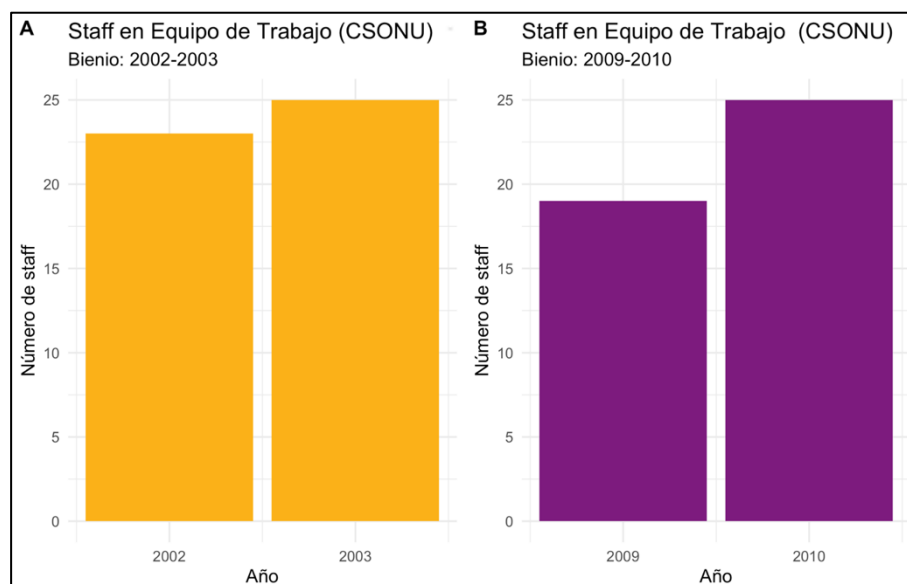
Por otro lado, un capital económico-financiero reducido afectó la capacidad de incidencia de México en dos sentidos (Dra. Covarrubias Velasco, entrevista, noviembre 2020). El primero se vincula al estado anímico de los funcionarios. El cansancio acumulado, el estrés y la presión a la que se sometieron fueron innecesarios, pues de contar con un número mayor de miembros en el equipo de trabajo asociado al Consejo de Seguridad, hubieran sido evitados. El segundo se relaciona con el material de trabajo y la capacidad de generar información. Respecto a este punto, se evidenció que, por más que “se hagan milagros”, si no se “cuenta con los equipos necesarios y los espacios para cada uno”, la capacidad al interior de la Misión tiene un límite (Dra. Covarrubias Velasco, entrevista, noviembre 2020).

Al analizar los datos de los bienios 2002-2003 y 2009-2010, en cuanto a personal se refiere, se encontró que, contrario a lo que la literatura tradicional asumiría, México contó con un menor número de miembros en su equipo de trabajo en el segundo periodo respecto al primero.³³ Según datos del *Global Policy Forum*, la delegación mexicana en 2002-2003 estuvo conformada por 23 y 25 miembros en el equipo de trabajo, respectivamente; mientras que, para el bienio 2009-2010, fue integrada por 19 y 25 miembros, respectivamente (Global Policy Forum, n.d.).³⁴ Ahora bien, dados los aumentos presupuestales que recibe la Cancillería cada sexenio y el carácter prioritario que tomó la segunda participación tanto por parte del presidente Calderón como por parte de la secretaria Espinosa, es posible afirmar que México, en el bienio 2009-2010, contó con mayor capital económico-financiero que en 2002-2003. Además, se registró que, seguramente, hubo un incremento significativo por la inflación para el segundo periodo en relación con el primero (Emb. Lajous Vargas, entrevista, diciembre 2020).

³³ Aunque, esta variación no es significativa. El total de miembros destinados en el bienio 2002-2003 fue de 48, mientras que en 2009-2010 fue de 44. Es decir, solo cuatro miembros hicieron la diferencia entre una participación y otra.

³⁴ Véase Gráfica 4 para comparar el número de personal que México tuvo durante su participación como EMNP en el Consejo de Seguridad en los dos bienios analizados.

Gráfica 4 – Comparación del Equipo de Trabajo de la delegación mexicana – bienio 2002-2003 y 2009-2010



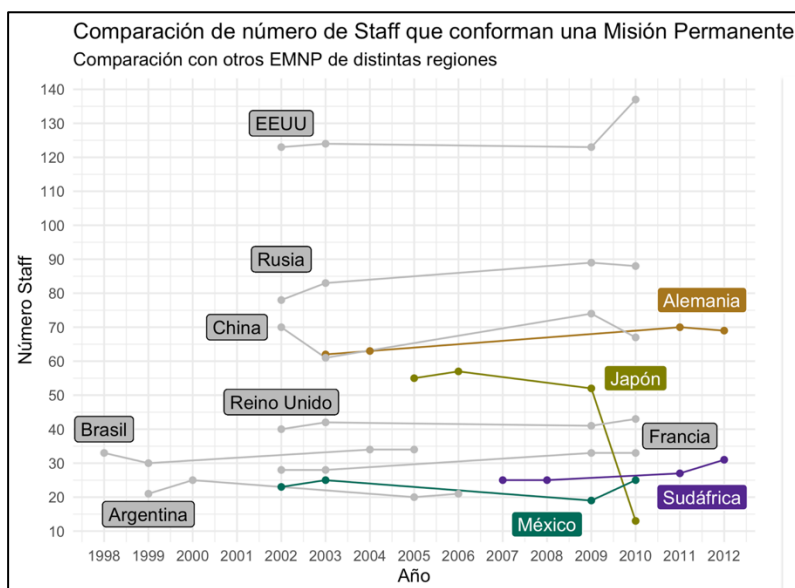
Fuente: Elaboración propia con datos del GPF.

En suma, este apartado presentó la variación que hubo en cuanto a capacidad institucional se refiere durante los bienios 2002-2003 y 2009-2010. Con ello, evidenció que el número de personal y de presupuesto destinados no fueron una variable que tuviera gran peso en la capacidad de México para generar vínculos e información y, por ende, de incidencia, durante su participación al interior del Consejo de Seguridad de la ONU. Como fue documentado en esta sección, para el caso mexicano, no hubo cambios significativos entre un bienio y otro. Incluso, en el primer año del segundo bienio hubo menos personal que en otro de los tres años analizados; aun así, se obtuvieron resultados importantes en la capacidad de incidencia de México en el Consejo durante el periodo 2009-2010. Es decir, a pesar de que, la literatura explica que una delegación correctamente fondeada y con un número considerable de miembros aumenta su capacidad de incidir en un foro como es el Consejo de Seguridad, en el caso mexicano, estas variables parecen no tener un gran peso.

Es importante resaltar que fue registrado que, en los meses en los que México ostentó la presidencia del Consejo durante el bienio 2009-2010, se requirió un número mayor de personal debido a la importancia del cargo y a la gran cantidad de trabajo que conlleva (Emb. Heller Roussant, entrevista, febrero 2021). Con estos resultados, la presente tesina identifica que, para el caso mexicano, importa más la preparación de cada diplomático; aunque, lo que fue registrado

como deseable (pero no esencial) es tener un equipo de trabajo amplio para repartir las tareas (Emb. Lajous Vargas, entrevista, diciembre 2020; Dra. Covarrubias Velasco, entrevista, noviembre 2020; Emb. Heller Roussant, entrevista, febrero 2021; Emb. Puente Ordorica, entrevista, marzo 2021; Dr. Arturo Sotomayor Velázquez, entrevista, diciembre 2020). Esto es concluyente con distintas fuentes consultadas en la literatura, las cuales explican que una delegación con un presupuesto y personal amplios aumenta la posibilidad de tener más incidencia.³⁵

Gráfica 5 – Comparación del Equipo de Trabajo de la delegación mexicana – México respecto a otros EMNP de distintas regiones geopolíticas



Fuente: Elaboración propia con datos del GPF.

iii. Capacidad diplomática: la fuerza proveniente del Servicio Exterior Mexicano

Al igual que en los dos apartados anteriores, con base en las muestras analizadas en las entrevistas y en el análisis documental, esta sección expone la relevancia que la capacidad diplomática tiene para que México llegue al Consejo y posea capacidad de incidencia una vez electo como un EMNP. Es decir, este bloque tiene como principal objetivo explicar el papel que la capacidad diplomática (a través del apoyo en otras embajadas y las aptitudes personales de

³⁵ Véase Gráfica 5 para comparar el número de personal que tuvo la delegación mexicana *vis à vi* otros EMNP (de regiones geopolíticas distintas a la latinoamericana) tradicionalmente asociados a niveles de incidencia considerables en sus participaciones en el Consejo.

los miembros del servicio exterior) desempeñó en los bienios 2002-2003 y 2009-2010 para presentar y apoyar la candidatura de México al Consejo y para incidir en los debates una vez electo.

Las reiteradas veces en que se menciona lo necesario que son los diplomáticos, su pericia y sus habilidades, para una participación significativa en el Consejo, dejan en claro la relevancia de esta variable para la capacidad de incidencia de México en este órgano (Emb. Puente Ordorica, entrevista, marzo 2021; Dra. Saltalamacchia Ziccardi, entrevista, noviembre 2020; Emb. Gómez-Robledo Verduzco, entrevista, abril y mayo 2021). El perfil prioritario que toma el *obtener un asiento en el Consejo o acompañar a la delegación en el Consejo*, en la totalidad de la red de embajadas mexicanas, involucra, de manera casi inmediata, al cuerpo diplomático que no solo está o en la capital o en la Misión Permanente en Nueva York, sino, también, en el resto del globo. Muchos entrevistados aludieron a la importancia que embajadores en otros Estados tienen para entrar al Consejo y acompañar el trabajo que se desempeña durante el bienio. Numerosas respuestas señalaron a las embajadas de México en los cinco miembros permanentes, los otros nueve Estados con los que se comparte la membresía no permanente en ese bienio y los países involucrados directamente en la agenda del Consejo – principalmente aquellos en África y en Medio Oriente (Dr. Arturo Sotomayor Velázquez, entrevista, diciembre 2020; Emb. Gómez-Robledo Verduzco, entrevista, abril y mayo 2021).

Ahora bien, la idea de cómo las embajadas de México en otros Estados del mundo son ficha clave para la generación y transmisión de información fue discutida (Emb. Puente Ordorica, entrevista, marzo 2021). En sí, distintos entrevistados enfatizaron el papel de las embajadas en los países miembro con estatus permanente; pues, el diálogo y el conocimiento de posturas previos al debate o a la votación en el foro implican claridad y ventanas de oportunidad para mejorar la injerencia de México. De la misma manera, se discutió el papel de embajadas específicas en función del tema que se debata: “[...] depende mucho del tema que se trate en ese momento en el Consejo; es muy coyuntural. Hubo una vez que necesitamos información de las embajadas de Japón, Corea del Sur y Estados Unidos porque el tema era sobre Corea del Sur” (Emb. Gómez-Robledo Verduzco, entrevista, abril y mayo 2021; Emb. Heller Roussant, entrevista, febrero 2021). Asimismo, se registró la importancia que las embajadas en África tienen al entender que casi el 80% de los temas tratados en el foro están vinculados a este continente (Dr. Sotomayor Velázquez, entrevista, diciembre 2020). Empero, se comentó que,

en este aspecto, México tiene una posición débil por el número de representaciones diplomáticas que posee: ocho embajadas para 53 países.

Ahora bien, es pertinente estipular que las embajadas resultan en un papel esencial para esta tarea debido a que la información con la que pueden nutrir el debate proviene, directamente, de la capital del país en dónde se está generando. La importancia radica en que la información con la que México acude al foro no puede depender, exclusivamente, de lo que provean organizaciones internacionales (Emb. Puente Ordorica, entrevista, marzo 2021). Es indispensable que México genere esta información a través de su red global de embajadas, pues, de lo contrario, depende de otros actores para decidir una posición. Como ejemplo de ello, en la participación del bienio 2009-2010, uno de los miembros que integró la delegación mexicana tuvo que viajar a la Ciudad del Vaticano³⁶ con el fin de obtener información “vital” para el debate que se iba a tener; pues, era de tal importancia que no bastaba con lo que las organizaciones internacionales pudieron proveer – además de que no era suficiente la información con la que se contaba.³⁷ Esto da cuenta de la falta de mecanismos de generación de información e inteligencia que México posee.

Antes de pasar al siguiente hallazgo, es primordial ahondar en los puntos mencionados en líneas anteriores. Cuando México participa en el Consejo importa obtener la aprobación del GRULAC al mismo tiempo que el respaldo de la mayoría de la membresía de la Asamblea General. Para ello, es necesario emprender una enorme campaña a nivel global, proceso en el que los embajadores y representantes en el exterior fungen como emisarios y como agentes de convencimiento/persuasión para ganar el voto de diversas delegaciones en favor de México. Además, una vez electos es necesario seguir las líneas del debate en curso, debido a que, con un mayor entendimiento y apoyo proveniente de otras delegaciones, se incrementa la legitimidad y la representatividad con la que México se presenta al foro. Más importante resulta aún conocer el punto de vista del Estado o la nación involucrada en el tema. Por estas razones, es fundamental

³⁶ El entrevistado explicó que la razón por la que acudió al Estado Vaticano radica en la cantidad de información que éste posee; detalló que el Vaticano es el único Estado que cuenta con un representante diplomático (Nuncio Apostólico) en cada una de las capitales de los países del mundo, por lo que la información se encuentra completamente actualizada y es de primera instancia. También, dio a conocer que una de las ventajas que esta decisión conllevó fue que una de las características de la información que otorgó el Vaticano es que tiene un componente de “realidad”. Es decir, la información con la que se cuenta viene de los fieles de las parroquias – gente que está en contacto o involucrado en los conflictos.

³⁷ En entrevista a fuente que solicitó que no se le atribuyera directamente la cita, pero que sí podía ser utilizada ésta.

lograr un acercamiento considerable y un estrechamiento de lazos entre la red diplomática de México y su Misión Permanente ante la ONU.

Con esto en mente, es posible observar una mayor capacidad de incidencia por parte de México, como en el bienio 2009-2010, debido a que no solo llegó al Consejo con un apoyo significativo, tanto interna como externamente, sino que, también, colocó temas con información privilegiada. Por ejemplo, de manera comparativa, México obtuvo 138 votos en la Asamblea General (para ser un EMNP en el Consejo de Seguridad) para el bienio 2002-2003, mientras que en el bienio 2009-2010, obtuvo 185 votos. Además, es importante recordar que, por un lado, la participación de México en el primer bienio no fue planeada, fue una decisión de política exterior arriesgada, pues no obtuvo el apoyo total del GRULAC y desplazó la candidatura de República Dominicana. Por otro lado, durante 2009-2010, la Cancillería mexicana desplegó recursos económicos y humanos, desde que fue decidido que México competiría por un asiento rotativo en el Consejo, para obtener mayor apoyo. Aquí, puede verse la labor que la red de embajadas mexicanas tiene en la capacidad de incidencia, pues la información y la representatividad existentes potenciaron la capacidad con la que México se insertó en el debate del Consejo. Dicho de otra manera, la capacidad diplomática importa en tanto que permite un estrecho tratamiento entre i) la Embajada y la Capital en la que se designó esta representación, ii) la Embajada y la sección de información de la SRE, iii) la SRE y la Misión Permanente ante la ONU, iv) el acercamiento de la delegación mexicana a otra con información que le permita compaginar intereses y converger en posturas similares y v) lanzar una postura o propuesta y el grado de legitimidad que tenga ante el Consejo.³⁸

Los datos recolectados apuntan a que las habilidades y aptitudes personales de los miembros del equipo de trabajo son variables que no pueden ser descartadas. A pesar del poco presupuesto que llegase a tener la delegación, el servicio exterior, especialmente de carrera, con su formación y sus capacidades personales, son el “único capital que existe en la SRE” (Emb. Lajous Vargas, entrevista, diciembre 2020) que puede llevar en sus hombros la lucha diaria de participar en el Consejo. Pues, son los que mantendrán una comunicación constante con el resto de las naciones. El diálogo formal y, sobre todo, informal que los delegados establecen con las demás representaciones es fundamental para conocer hasta dónde llegará el país. Como distintas

³⁸ Véase Esquema 1 para hilar coordinación interinstitucional, capacidades de política exterior y capacidad de incidencia.

fuentes apuntan, la mayoría de las negociaciones y resultados del Consejo se desarrollan *tras bambalinas* por la secrecía con la que el órgano se conduce, motivo por el cual se busca reformar (Harrington 2016, Wenaweser 2016, Wenaweser 2020). Este punto en específico solo puede ser explicado por las capacidades carismáticas, académicas y personales que el cuerpo diplomático posee: la rigurosa formación de un servicio profesional de carácter civil.³⁹ Así, con las relaciones que los representantes de México en el Consejo de Seguridad traen de antes, más aquellas que desarrollan dentro del foro mismo, es como México, también, incrementa su capacidad de incidencia.

Al analizar los bienios correspondientes fue posible inferir dos cuestiones. La primera es que, durante 2002-2003 y 2009-2010, las aptitudes personales de los representantes de México en el Consejo de Seguridad no variaron considerablemente; la mayoría presenta habilidades que cumplen con lo planteado en líneas anteriores. Aunque, lo que sí registró variación fue el tipo de personal. En el primer bienio, México tuvo a un jefe de misión que no formaba parte del SEM (Adolfo Aguilar Zinser), razón por la cual fue reemplazado a mediados de la participación por Enrique Berruga Filloy, diplomático de carrera. Esto repercutió en el desempeño y capacidad de incidencia de la delegación debido a que no es común retirar al representante a la mitad del bienio; al hacer esto, las demás delegaciones desconfiaron de México. Por su parte, en el segundo bienio, el embajador Claude Heller ocupó este puesto hasta 2011, cuestión que otorgó confianza, continuidad y predictibilidad a los demás Estados.

La segunda alude a la variación que hubo respecto al trabajo realizado en las embajadas. En el bienio 2009-2010 no solo se obtuvieron más votos en la Asamblea General (185) para que México fuera electo como un miembro no permanente (respecto al bienio 2002-2003: 138), sino, también, fue posible relacionarse y trabajar más de cerca con otras embajadas antes y durante el trabajo al interior del Consejo (Emb. Puente Ordorica, entrevista, marzo 2021). El carácter prioritario impulsado desde la Cancillería y la Presidencia, al igual que el tiempo de preparación (SRE, “Participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la

³⁹ La mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en que, el mejor ejemplo de esta afirmación fue el Emb. Claude Heller. Salvo el propio embajador, el resto de los entrevistados reconocieron que el liderazgo, el carisma, el trato y las estrategias desarrolladas por el Emb. Heller ayudaron a tener una mejor participación y una mejor incidencia en el bienio 2009-2010. Uno de los mejores ejemplos de esto puede ser visto en las páginas 45-46 del libro, anteriormente citado *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*. En estas páginas es el embajador Heller mismo quien describe cómo supo controlar una situación crítica, con la delegación estadounidense – mientras fue presidente del Consejo de Seguridad a título de México –, para reconstruir los vínculos y continuar con la discusión.

Organización de las Naciones Unidas en el bienio 2009-2010. Libro Blanco”, n.d.) contribuyeron a ello.

En suma, este apartado explicó cómo la capacidad diplomática, representada en la red de embajadas de México y las aptitudes de los funcionarios del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad, permitió potenciar la capacidad de incidencia de este EMNP al interior de este órgano durante el bienio 2009-2010 respecto a la injerencia que tuvo en el bienio 2002-2003. Con ello, es posible concatenar los dos apartados anteriores para explicar cómo la coordinación interinstitucional repercutió en la capacidad de influencia de México en el Consejo – a través de un incremento en la capacidad diplomática.

A pesar de que en el bienio 2002-2003 México logró incidir en las decisiones del Consejo al hacer contribuciones en diferentes resoluciones; incluso, impulsó la resolución 1502(2003) sobre la protección al personal de Naciones Unidas. También, incluyó temas como mapas de minas terrestres en Eritrea, cultura de prevención en África y libre determinación en Medio Oriente. Empero, internamente, tuvo complicaciones que disminuyeron su capacidad de incidencia. En primera instancia presentó un grado considerable de oposición a su participación (Cónsul González Saiffe, entrevista, enero y febrero 2021). La Doctrina Tello⁴⁰ todavía imperaba no solo en algunas secciones de la Cancillería, sino, también, en varios niveles de gobierno (Emb. Lajous Vargas, entrevista, diciembre 2020).

En segunda instancia, México tuvo poco tiempo para preparar su participación dada su inesperada y abrupta decisión por lanzar su candidatura. Además, esta decisión fragmentó al GRULAC. En tercera instancia, finalmente, existió una gran desarticulación entre Presidencia de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Misión Permanente ante la ONU; pues, distintos desacuerdos ideológicos demostraron divisiones entre estas oficinas. Esto, a tal grado, que un voto se vio comprometido, el presidente Fox evitó dar respuesta después de posicionarse abiertamente sobre la invasión de Estados Unidos a Irak, el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, renunciara y el representante de México ante Naciones Unidas, Adolfo Aguilar

⁴⁰ La *Doctrina Tello* refiere a una posición de política exterior que predominó en el pensamiento de la Cancillería mexicana hasta principios del siglo XXI; esta fue impulsada por el embajador Manuel Tello Macías y su hijo. En esta, se declara que la participación de México en el Consejo de Seguridad era de escaso interés nacional y que, por el contrario, era sumamente perjudicial, contraversial y sin ningún beneficio, pues significaba enfrentarse a las grandes potencias a cambio de cuestiones alejadas de la realidad del país. Ante esta premisa, la Doctrina Tello puntualiza que el mejor interés para México es no participar en el Consejo. En parte, esta postura explica la ausencia de 20 años de México en el foro.

Zinser, fuera destituido (Cónsul González Saiffe, entrevista, enero y febrero 2021; Emb. Puente Ordorica, entrevista, marzo 2021).

Ahora bien, en el bienio 2009-2010 no solo hubo varias consultas internas para determinar si la participación de México en el Consejo era viable, sino que, también, fueron presentados paneles para explicar y discutir por qué era conveniente participar en este foro (Emb. Gómez-Robledo Verduzco, entrevista, abril y mayo 2021; Emb. Heller Roussant, entrevista, febrero 2021). También, México contó con seis años de preparación más la experiencia del bienio pasado. Al hablar de la comunicación, coordinación y cooperación internas, la delegación mexicana gozó de un gran flujo de información y convergencia de intereses, pues era una prioridad tanto para el presidente Felipe Calderón como para la secretaria de Relaciones Exteriores Patricia Espinosa. Esto puede ser ilustrado cuando el presidente Calderón participó en los debates una vez (SAMDH-SRE 2009a); la secretaria Espinosa tres veces (SAMDH-SRE 2009b, SAMDH-SRE 2010a, SAMDH-SRE 2010b) y el subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Juan Manuel Gómez-Robledo Verduzco, una vez (SAMDH-SRE 2010a).

Además, México tuvo, internamente, el visto bueno tanto del Senado de la República, como de distintos sectores de la sociedad civil, academia y sector privado. Incluso, se dialogó con empresarios y comunidades económica y políticamente relevantes con el fin de informales de la razón y la posición mexicanas en el Consejo (Dr. Dondisch Glowinski, entrevista, enero 2021). Por estas condiciones nacionales, México adquirió la oportunidad de aumentar su capacidad de incidencia, en las decisiones del Consejo de Seguridad, *vis à vi* su participación en el bienio 2002-2003.

En primera instancia, México logró, por primera vez en su historia, ocupar la presidencia de órganos subsidiarios que coincidieran con su interés nacional: Niños y Conflictos Armados y el Comité 1540, como resultado de la fuerza nacional que lo respaldaba y de las habilidades de los diplomáticos que encabezaron el equipo de trabajo. En segunda instancia, pudo, a través de la figura y *expertise* del Embajador Claude Heller, implementar diálogos interactivos con la finalidad de transparentar los métodos de trabajo del Consejo, al igual que para incrementar el diálogo y consenso en las decisiones del Consejo en temas sensibles o delicados como Sri Lanka, Kirguistán o Corea del Norte.

En tercera instancia consiguió incluir, en distintas resoluciones y declaraciones presidenciales, tópicos esenciales para su política exterior. Por ejemplo, tráfico ilícito de armas o enfoque e involucramiento de organismos regionales (SAMMDH-SRE 2009b). En cuarta instancia, durante su presidencia en 2009, el Consejo logró adoptar cuatro declaraciones presidenciales:

1. relativa a Haití, en la que México invita a esta delegación a exponer su punto de vista,
2. vinculada a la Mediación y Arreglo Pacífico de Controversias, en la que México invitó a no miembros del Consejo,
3. relativa a Niños y Conflictos Armados y
4. en cuanto al incumplimiento de la resolución 1718 por parte de Corea del Norte (SAMMDH-SRE 2009b).

Mientras que, en su presidencia del 2010, el Consejo adoptó dos declaraciones presidenciales. La primera, sobre Niños y Conflictos Armados; la segunda sobre Estado de Derecho (SAMMDH-SRE 2010a).

En quinta instancia el Consejo adopta la resolución 1882(2009) sobre Niños y Conflictos Armados, misma que fue presentada por la delegación mexicana; también, logra que esta sea copatrocinada por otros diez miembros del Consejo y 36 no miembros del Sistema de Naciones Unidas (SAMMDH-SRE 2009c). En sexta instancia, México copatrocina la resolución 1894(2009) sobre protección de civiles en conflictos armados al impulsar el respeto al Derecho Internacional Humanitario (SAMMDH-SRE 2009d).

En séptima instancia, México logró introducir referencias al principio de responsabilidad compartida en la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas en la resolución 1917(2010) sobre Afganistán (SAMMDH-SRE 2010c). Finalmente, en octava instancia, es debido a la habilidad y experiencia de los miembros del equipo de trabajo de la delegación mexicana, al igual que, al grado de autonomía que poseen, en cuanto a toma de decisiones se refiere que, durante su presidencia en 2010, el Consejo adopta la resolución 1929(2010) sobre nuevas sanciones a Irán (SAMMDH-SRE 2010a).

VII. Otros hallazgos a reflexionar

Como el presente subtítulo expresa, esta sección tiene por objeto dar a conocer variables que, tanto en las entrevistas como en la revisión documental, fueron mencionadas y no consideradas, en primera instancia, durante la elaboración de esta tesina. El fin de este breve ejercicio yace en señalar estas variables para que sean consideradas en análisis posteriores. Así, dos hallazgos serán mencionados.

Por un lado, la Embajadora Roberta Lajous enfatizó la importancia de *no* vincular de manera *directa* distintas instancias gubernamentales. Según la embajadora, es la Cancillería misma la que debe “pasar la voz” de Los Pinos y el Senado a la Misión Permanente de México ante la ONU. El fundamento de esta idea yace en i) la institucionalidad y obediencia del servicio exterior mexicano para con el Canciller – o al subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos – y ii) la cadena de mando que debe existir para que las instrucciones giradas desde la capital se obedezcan al pie de la letra. Aunque, otros entrevistados mencionaron la necesidad de involucrar otras secretarías o instancias gubernamentales con el fin de aumentar el análisis de México en el foro. Es decir, tener mayor tecnicismo en otros asuntos que se tratan en el Consejo y no solo la esfera diplomática.

Por otro lado, la Dra. Ana Covarrubias destacó como una variable a considerar para entender la capacidad de incidencia en el Consejo de Seguridad, el apego al Proyecto de Política Exterior planteado al inicio del sexenio. Dicho de otra manera, la congruencia que debe existir entre lo escrito en el plan y los temas que son llevados ante el Consejo, pues, según la Dra. Covarrubias, es importante entender las dinámicas políticas al interior de los grupos de interés, más que la visión legalista que fue adoptada.

VIII. Conclusiones

En suma, la presente tesina tuvo por objeto primario desarrollar una posible explicación acerca de la capacidad de incidencia de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Como fue mencionado a lo largo del texto, esta explicación no pretende ser ni única, ni univariable, ni unidireccional; solamente, pretende abonar a un campo del conocimiento en la disciplina de las Relaciones Internacionales respecto a la capacidad de incidencia de los E10. Asimismo, busca ampliar el campo de investigación en cuanto a este último tema se refiere, pues es reducido y residual.

Ahora bien, esta tesina encontró, en primera instancia, una fuerte relación entre coordinación interinstitucional y capacidad de incidencia. Es decir, encontró un vínculo considerable entre el alineamiento interno/nacional de una delegación y la capacidad de incidencia que presenta al momento de i) participar en la agenda (proponer un tema) y ii) impulsar un proyecto de resolución de su interés (como patrocinador). Al existir coordinación, comunicación y un flujo eficiente de información, una delegación logra potenciar las capacidades de política exterior multilateral que pudiese tener – como fue ilustrado en el caso mexicano durante el bienio 2009-2010.

En segunda instancia, encontró una relación menor, para el caso de estudio mexicano, entre coordinación interinstitucional y capacidad institucional. Dicho de otra manera, se registró que, de manera específica para el caso mexicano, esta variable no tuvo un peso significativo, contrario a lo que la literatura apunta. Independientemente del presupuesto asignado a la delegación o el número de miembros que componen el equipo de trabajo de ésta ante el Consejo, se logró tener incidencia en ambos bienios – aunque en distintos grados. Pues, el bajo número de miembros o el poco presupuesto a la delegación, se contrarresta con la calidad, eficacia y eficiencia de los miembros del Servicio Exterior Mexicano. Aunque, no es menor mencionar que, una delegación correctamente fondeada y con un número de personal que le permita dividir la carga de trabajo, tendrá mayor posibilidad de incrementar su capacidad de incidencia en este foro en donde se discuten temas de alta política.

En tercera instancia, esta tesina encontró que hay una fuerte relación entre coordinación interinstitucional, capacidad diplomática y capacidad de incidencia. Es decir, el presente trabajo registró que hay un fuerte vínculo, para el caso mexicano, entre i) la forma en que las fuerzas políticas internas se alinean, cooperan y coordinan, ii) el rol y habilidades de los diplomáticos y

iii) la injerencia que la delegación puede tener ante este foro multilateral como es el Consejo de Seguridad: a mayor alineamiento, mayor incidencia y viceversa. Esto, debido a que, habrá un mayor grado de coordinación y cooperación entre las instancias que quedan en capital y el equipo de trabajo en la ONU para incidir en el Consejo.

Referencias

- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Baldwin, David A. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Bosco, David L. 2009. *Five to Rule them all. The UN Security Council and the Making of the Modern World*. Nueva York: Oxford University Press.
- Castañeda, Jorge G. 2001. "El nuevo activismo internacional mexicano." *Revista Mexicana de Política Exterior*, 64 (Julio-Octubre): 43-53.
- Corbetta, Piergiorgio. 2007. *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Cox, Robert W., Harold K. Jacobson, Gerard and Victoria Curzon, Joseph S. Nye y Susan Strange. 1973. *The Anatomy of Influence: Decision-Making in International Organization*. New Haven: Yale University Press.
- Dondisch, Roberto, coord. *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*. México: Random House Mondadori S.A. de C.V., 2016.
- Farrall, Jeremy, Marie-Eve Loisel, Christopher Michaelson, Jochen Prantl y Jeni Whalan. 2019. "Elected member influence in the United Nations Security Council." *ANU College of Law Legal Studies Research Paper Series* 19. 29: 1-36.
- Flick, Uwe. 2015. *El Diseño de investigación Cualitativa*. Traducido por: Tomás del Amo y Carmen Blanco. Madrid: Ediciones Morata.
- Galbraith, Jean. 2015. "Ending Security Council Resolutions." *The American Journal of International Law* 109 (4): 806-821. JSTOR.
- Gerring, John. 2004. "What Is a Case Study and What Is It Good for?" *The American Political Science Review* 98 (2): 341-354. JSTOR.
- Global Policy Forum. n.d. "Size of Missions of Council Members – Table." Acceso abril 24, 2021. https://archive.globalpolicy.org/images/pdfs/size_of_Missions2012_1.pdf.
- Harrington, Joanna. 2016. "The Working Methods of the United Nations Security Council: Maintaining the Implementation of Change." *International & Comparative Law Quarterly* 66: 39-77.
- Hanhimäki, Jussi M. 2015. *The United Nations. A Very Short Introduction*. Nueva York: Oxford University Press.

- Hurd, Ian. 2002. "Legitimacy, Power and the Symbolic Life in the UN Security Council." *Global Governance* vol. 8(1): 35-51. JSTOR.
- . 2008. "Myths of Membership: The Politics of Legitimation in the UN Security Council Reform." *Global Governance* 14 (2): 199-217. JSTOR.
- Junn, Robert S. y Tong-Whan Park. 1997. "Calculus of Voting Power in the U.N. Security Council." *Social Science Quarterly* 58 (1): 104-110. JSTOR.
- Keating, Colin. 2016. "7. Power Dynamics Between Permanent Members and Elected Members". En *The UN Security Council in the 21st Century*, editado por Sebastian von Einsiedel, David M. Malone y Bruno Stagno Ugarte, 139-155. Colorado: The International Peace Institute.
- Langmore, John y Jeremy Farral. 2016. "Can Elected Members Make a Difference in the UN Security Council? Australia's Experience in 2013-2014." *Global Governance* 22: 59-78. JSTOR.
- Langmore, John y Ramesh Thakur. 2016. "The Elected but Neglected Security Council Members." *The Washington Quarterly* 39: 99-114. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2016.1204412>
- Malone, David, M. 2000. "Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council." *Global Governance* 6 (1): 3-23. Cambridge University Press.
- McTaggart, Scott. 2020. "The Role of Non-Permanent Members of the United Nations Security Council." 12 de junio 2020. <https://hillnotes.ca/2020/06/12/the-role-of-non-permanent-members-of-the-united-nations-security-council/#:~:text=In%20June%202020%2C%20the%20United,%2D2022%20two%2Dyear%20term.&text=The%20council%20is%20also%20responsible,dozen%20peacekeeping%20and%20political%20missions>.
- Monteleone, Carla. 2015. "Coalition building in the UN Security Council." *International Relations* 29 (1): 45-68. SAGE.
- Musotti, Sara. 2020. "Capítulo 44. Robert David Putnam: Diplomacia y Política Interna." En *Los Clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y Conceptos para la Construcción Teórica de la Disciplina*, editado por Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Dámaso Morales Ramírez, 209-212. México: AMEI: CIDE: UABC.

- O'Neill, Barry. 2018. "International Negotiations: Some Conceptual Developments." *Annual Review of Political Science*, núm. 21, 515-533. <https://doi.org/10.1146/anurev-polisci-031416-092909>.
- Pellicer, Olga. 2013. "México como potencia media en la política multilateral, 2006-2012." *Foro Internacional* 53 (3/4): 873-896. JSTOR.
- Prantl, Jochen. 2005. "Informal Groups of States and the UN Security Council." *International Organization* 59 (3): 559-592. JSTOR.
- Rapley, Tim. 2014. *Los análisis de conversación, de discurso y de documentos en Investigación Cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Romita, Paul, Naureen Chowdhury Fink y Till Papenfuss. 2011. "What Impact? The E10 and the 2011 Security Council." En *Issue Brief*, International Peace Institute: 1-10. <https://www.ipinst.org/2011/03/issue-brief-impact-of-emerging-powers-on-the-council>.
- Ruiz-Cabañas Izquierdo, Miguel. 2020. *México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el periodo 2021-2022*. México: COMEXI. <http://consejomexicano.org/multimedia/1592317479-153.pdf>.
- Schiavon, Jorge A. 2004. "Cohabitando el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq." *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 72 (Julio-October):195-222.
- Schiavon, Jorge A. y Bruno Figueroa. 2020. "Los recursos y las capacidades de la política exterior de México (2012-2020)." En *Fundamentos internos y externos de la política exterior de México (2012-2018)*, editado por Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores y Humberto Garza Elizondo, 17-24. Ciudad de México: El Colmex, CIDE.
- Sepúlveda Amor, Bernardo. 1984. "Reflexiones sobre la Política Exterior de México." *Foro Internacional* 24 (4): 407-414. JSTOR.
- . 1995. "México, el Consejo de Seguridad y el Futuro de la ONU." *Foro Internacional* 35 (4): 461-475. JSTOR.
- Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos-Secretaría de Relaciones Exteriores. 2009a. *México en el Consejo de Seguridad: Boletín Informativo*, 1 (9). <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/discursos-anteriores/840-consejo-de-seguridad-el-pulso-del-csonu-boletin-informativo>.

- . 2009b. *México en el Consejo de Seguridad: Boletín Informativo*, 1 (4). <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/discursos-antiores/840-consejo-de-seguridad-el-pulso-del-csonu-boletin-informativo>.
- . 2009c. *México en el Consejo de Seguridad: Boletín Informativo*, 1 (8). <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/discursos-antiores/840-consejo-de-seguridad-el-pulso-del-csonu-boletin-informativo>.
- . 2009d. *México en el Consejo de Seguridad: Boletín Informativo*, 1 (11). <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/discursos-antiores/840-consejo-de-seguridad-el-pulso-del-csonu-boletin-informativo>.
- . 2010a. *México en el Consejo de Seguridad: Boletín Informativo*, 2 (6). <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/discursos-antiores/840-consejo-de-seguridad-el-pulso-del-csonu-boletin-informativo>.
- . 2010b. *México en el Consejo de Seguridad: Boletín Informativo*, 2 (9). <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/discursos-antiores/840-consejo-de-seguridad-el-pulso-del-csonu-boletin-informativo>.
- . 2010c. *México en el Consejo de Seguridad: Boletín Informativo*, 2 (3). <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/discursos-antiores/840-consejo-de-seguridad-el-pulso-del-csonu-boletin-informativo>.
- Todd, James E. 1969. "An analysis of Security Council Voting Behaviour." *The Western Political Quarterly* 22 (1): 61-78. JSTOR.
- Tomassini, Luciano. 1987. "Elementos para el análisis de la política exterior." *Estudios Internacionales* 20 (78): 127-157. JSTOR.
- Valles, M. 2009. *Entrevistas Cualitativas*. Madrid: CIS.
- Velázquez Flores, Rafael. 2007. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. 2da. ed. México: Plaza y Valdés.
- Wenaweser, Christian. 2016. "9. Working Methods: The Ugly Duckling of Security Council Reform." En *The UN Security Council in the 21st Century*, editado por Sebastian von Einsiedel, David M. Malone y Bruno Stagno Ugarte, 139-155. Colorado: The International Peace Institute.
- . 2020. "Chapter 18. Working From The Outside to Change the Working Methods of the Security Council: Elected Members as a Bridge between the Permanent Members

and the Rest of the UN Membership.” En *Elected Members of the Security Council. Lame Ducks or Key Players?*, editado por Nico Schrijver y Niels Blokker, 279-283. Estados Unidos: Leiden: Brill Nijhoff.

Winham, Gilbert R. 1979. “International Negotiation in an Age of Transition.” *International Journal* 35 (1): 1-20. JSTOR.

Entrevistas realizadas

Agradezco de una manera muy efusiva y especial a los siguientes académicos y diplomáticos por haber distraído su atención y brindado un poco de su tiempo para atender a las entrevistas que dieron cuerpo a este trabajo. La información brindada en cada una fue de suma utilidad para llegar al objetivo planteado desde un inicio.

Covarrubias Velasco, Ana. (Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford, Gran Bretaña; dentro de sus temas de investigación y publicaciones destacan política exterior mexicana, México y América Latina; actualmente, es profesora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores SIN III). En discusión con el autor. Noviembre 2020.

Dondisch Glowinski, Roberto. (Doctor en Estudios Internacionales por la Johns Hopkins SAIS; ha trabajado en sector público y privado, en ONGs, en la Academia y en Organizaciones Internacionales; sirvió como Cónsul de México en Seattle, WA, Estados Unidos; fue Director General para Asuntos Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores; además, fue punto focal en la participación mexicana como miembro electo del Consejo de Seguridad de la ONU en el bienio 2009-2010; actualmente, es miembro distinguido del Programa de Defensa Convencional en The Stimson Center). En discusión con el autor. Enero 2021.

Gómez-Robledo Verduzco, Juan Manuel. (Maestro en Derecho Público por la Université de Paris X (Nanterre) y Maestro en Relaciones Internacionales por el Instituto de Estudios Políticos de París; en 2001 obtiene el grado de embajador tras ingresar al Servicio Exterior Mexicano en 1988; en 2006 fue Subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos; de 2000 a 2004, fue el Consultor Jurídico de la Cancillería Mexicana; entre 2004 y 2006 fue designado Representante Permanente Adjunto de la Misión Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas). En discusión con el autor. Abril y mayo 2021.

González Saiffe, Fernando. (Maestro en Derecho y Diplomacia por la Fletcher School of Law and Diplomacy, Universidad de Medford, MA, Estados Unidos; entre 2001 y 2004 fue Director para Asuntos Políticos del Consejo de Seguridad, responsable del área

encargada de elaborar instrucciones y proyectos de intervenciones en la agenda política de México en como miembro electo del Consejo de Seguridad, participó en la presidencia de México en el Consejo durante el mes de abril de 2003; entre 2009-2011 fue Director General Adjunto para Asuntos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y Coordinador del Equipo de México en el Consejo y centro de vinculación con la Misión Permanente en Nueva York; actualmente, es Cónsul Titular de México en Detroit, MI, Estados Unidos). En discusión con el autor. Enero y febrero 2021.

Heller Roussant, Claude. (Maestro en Historia y Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Ginebra, Suiza; ha sido embajador de México ante distintas naciones, tales como: Austria, Cuba, Eslovenia, Francia, Japón y Suiza, también ante organismos internacionales como: ONU, ECDE y OEA; entre 2007 y 2011, fue Representante Permanente de México ante la ONU y, asimismo, presidió el Consejo de Seguridad; actualmente, es embajador Eminente de México y vicepresidente del Comité de la ONU contra la Tortura). En discusión con el autor. Febrero 2021.

Lajous Vargas, Roberta. (Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Stanford, California, Estados Unidos; en 1995 obtiene el grado de embajadora tras ingresar al Servicio Exterior Mexicano en 1980; en 1999 fue Coordinadora General del Instituto Matías Romero; entre 2000 y 2002 fue designada Representante Permanente Alternativa ante la Organización de las Naciones Unidas [sede Nueva York], donde coordinó la participación de México en el Consejo de Seguridad). En discusión con el autor. Diciembre 2020.

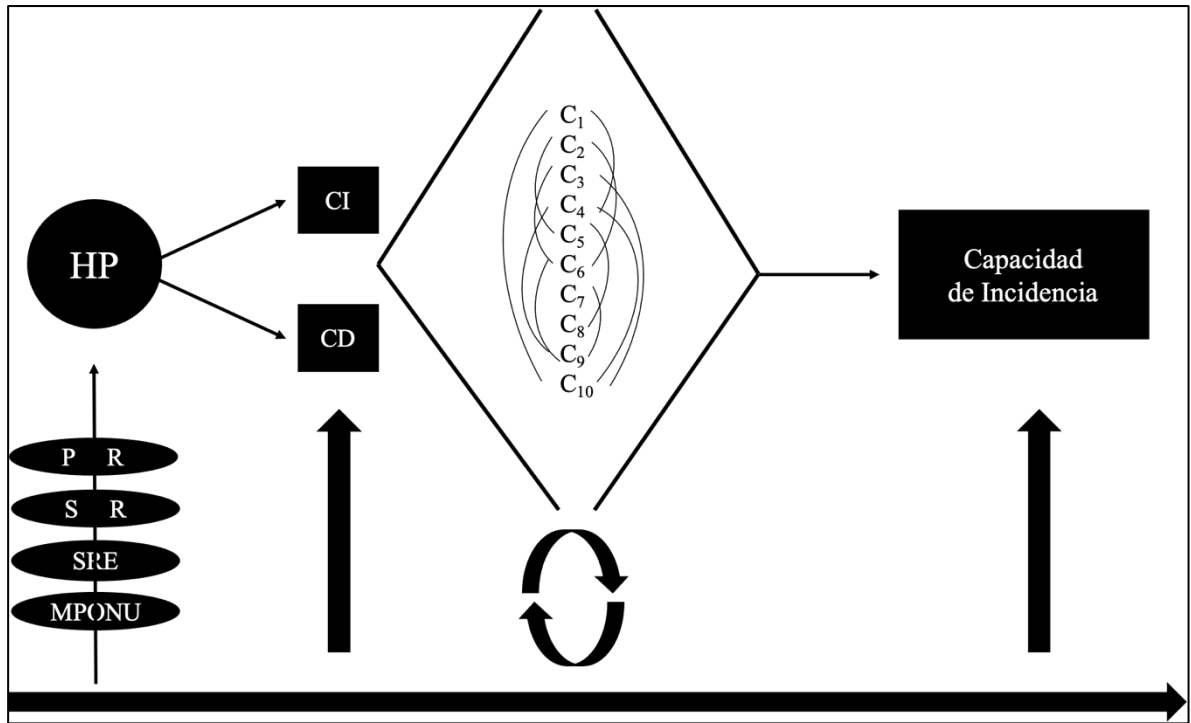
Puente Ordorica, Guillermo Alejandro. (Doctor en Estudios Europeos por la Fundación José Ortega y Gasset de Madrid, España; para el bienio 2009-2010, participó como Coordinador Político de México en el Consejo de Seguridad de la ONU; actualmente, es Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de México ante la República Islámica de Irán). En discusión con el autor. Marzo 2021.

Saltamacchia Ziccardi, Natalia. (Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid; entre 2015 y 2018 fue Directora General del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores; actualmente, es profesora del Instituto Tecnológico Autónomo de México y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores SIN I). En discusión con el autor. Noviembre 2020.

Sotomayor Velázquez, Arturo. (Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia; dentro de sus temas de investigación y publicaciones destacan política multilateral – con énfasis en participación de América Latina en OMP – y relaciones de seguridad transnacionales en México; actualmente, es profesor asociado de Relaciones Internacionales y Director de Estudios de Política de Seguridad de la Elliot School de Relaciones Internacionales de la Universidad de George Washington). En discusión con el autor. Diciembre 2020.

Esquemas y Gráficas

Esquema 1



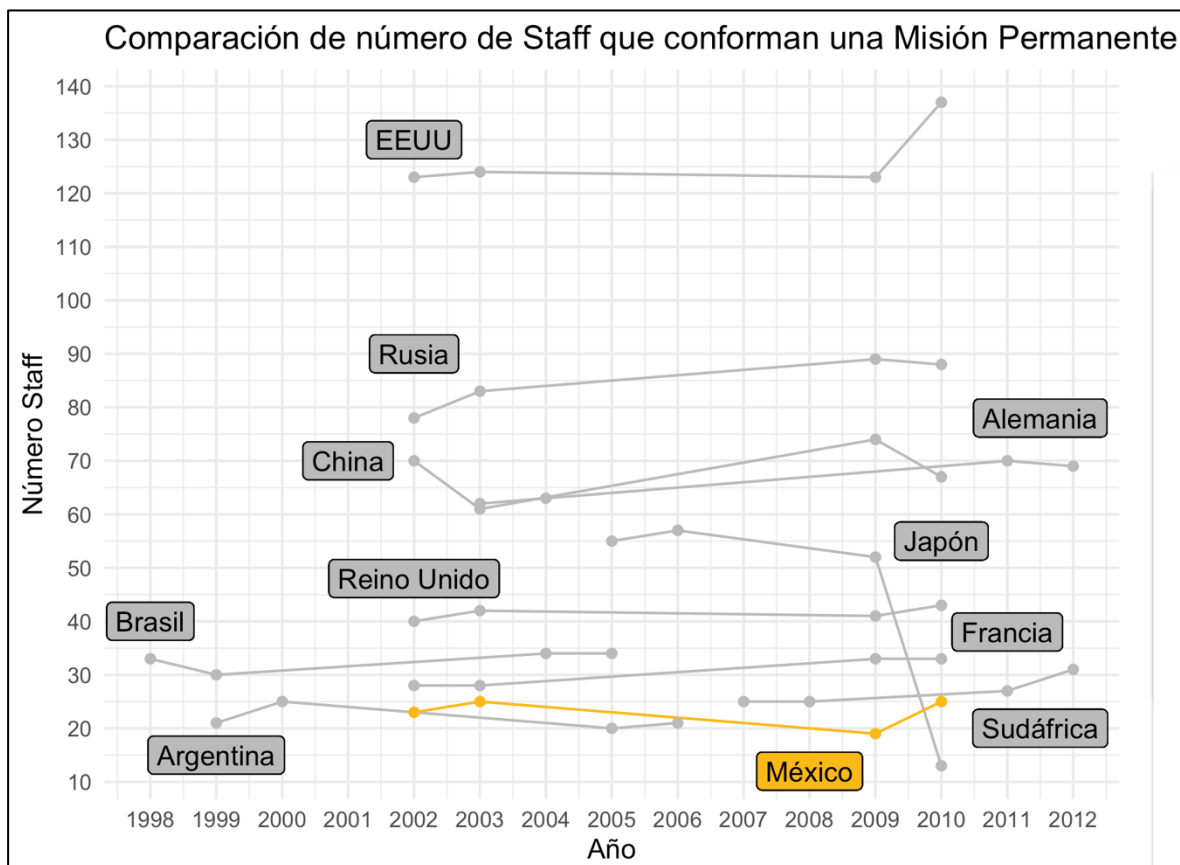
Fuente: Elaboración propia.

El presente esquema da a conocer una representación gráfica del argumento principal de esta tesina. Como puede ser observado en los óvalos de la parte inferior izquierda, la coordinación interinstitucional (HP) inicia cuando existe un alineamiento entre cuatro instancias gubernamentales: Presidencia de la República (PR), Senado de la República (SR), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y Misión Permanente de México en la ONU (Mponu). Posteriormente, la HP potencia dos tipos de capacidades; por un lado, capacidad institucional (CI) y, por el otro, capacidad diplomática (CD).

Una vez potenciadas tanto la CI como la CD, estas detonan otra serie de capacidades de política exterior (C₁, ..., C₁₀) que, a su vez, están estrechamente vinculadas con i) la comunicación con otras embajadas de México en el exterior, ii) la capacidad de generación de información e inteligencia, iii) la capacidad de negociación, iv) la capacidad de crear alianzas con otras delegaciones y v) la capacidad de revestirse tanto de legitimidad como de representatividad al interior y al exterior (con la membresía de la ONU) del Consejo de

Seguridad. Finalmente, esto repercute en la capacidad de incidencia que esta Nación tuvo en el Consejo de Seguridad de la ONU durante los bienios 2002-2003 y 2009-2010.

Gráfica 1

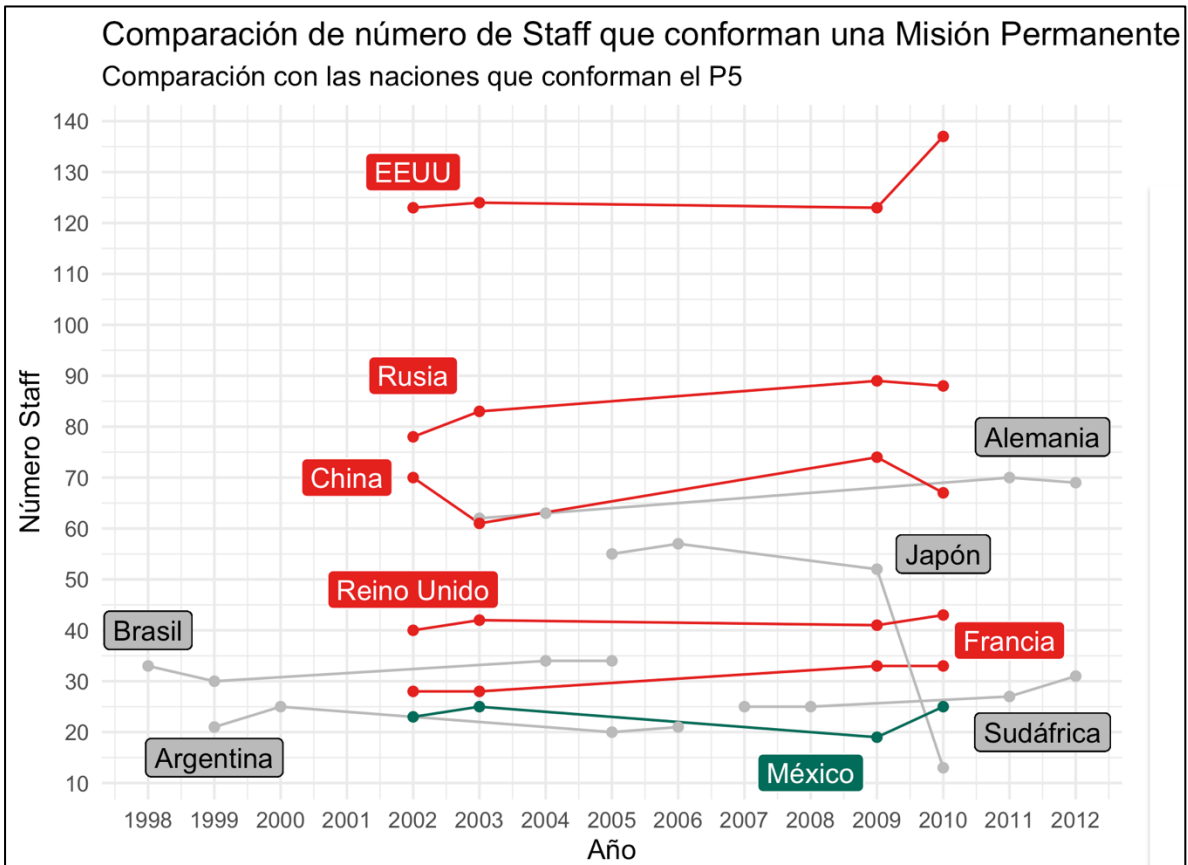


Fuente: Elaboración propia con datos del GPF.

Esta segunda gráfica presenta el número total de miembros del staff de 11 naciones que han participado en el Consejo de Seguridad en distintos periodos: entre 1998 y 2012. De estas 11 delegaciones, cinco son permanentes –EE. UU., Rusia, China, Reino Unido y Francia– y seis no permanentes –Alemania, Argentina, Brasil, Japón, Sudáfrica y México. Ahora bien, es preciso esclarecer que, por un lado, los nodos representan el bienio en que esta nación participó y el número de staff con el que contó; por el otro lado, las líneas, únicamente, cumplen con la función de unir los dos bienios analizados con su respectiva delegación.

Esto, debido a que entre un bienio y otro no puede trazarse una línea de tendencia; pues, hay naciones, como las cinco permanentes, que han participado de manera continua desde 1998 hasta 2012. Así, resulta relevante mencionar que México, a comparación de las otras 10 naciones analizadas, es de las misiones que contó con menos personal en su equipo de trabajo durante los dos bienios analizados.

Gráfica 2



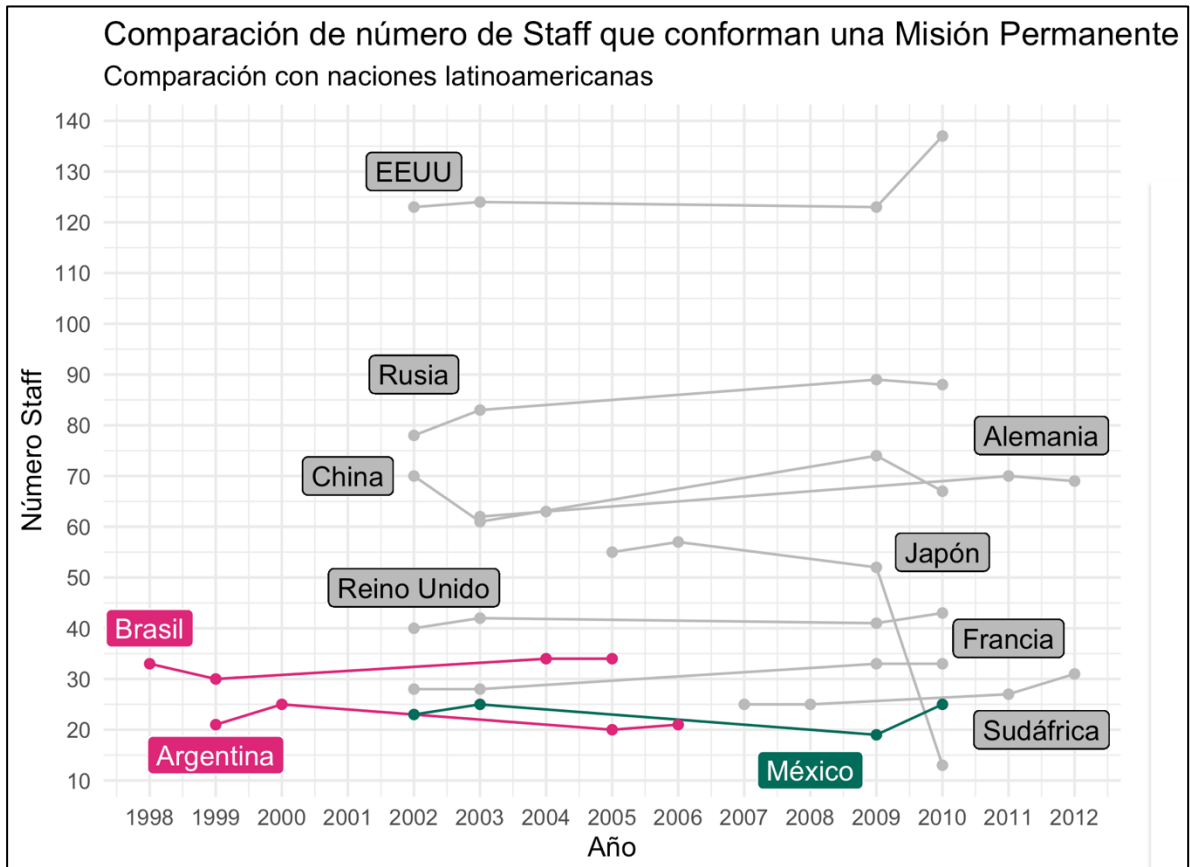
Fuente: Elaboración propia con datos del GPF.

La segunda gráfica que presenta esta tesina compara, a través del tiempo, i) el número de miembros con los que contó la misión mexicana y ii) los números de staff que compusieron las delegaciones del llamado P5 – o aquellas que no rotan bienalmente. Con esta visualización es posible observar que México es la nación con menos miembros en su equipo de trabajo; mientras que, entre las naciones del P5, Estados Unidos es la que mayor número tuvo en 2010 con 137 y, Francia, la menor, con 28 en 2002-2003. Posteriormente a Estados Unidos, le siguen: Rusia, China y Reino Unido, respectivamente. Así, en general, es posible explicar que Estados Unidos, Rusia y China destinan un número, considerablemente, mayor de miembros a sus equipos de trabajo; mientras que, por su parte, Reino Unido y Francia, destinan, relativamente, menos.

Este fenómeno puede ser explicado por los incentivos económico-temporales que las reglas y dinámicas del Consejo ocasionan. Es decir, dado que los permanentes no rotan, poseen mayores estímulos a i) incrementar sus asignaciones presupuestales y de personal y ii) contar con equipos de trabajo y de generación de inteligencia fijos respecto a naciones electas

bienalmente. Empero, es posible observar, a su vez, que Francia, durante el bienio 2002-2003, solo superó a México por cinco y tres miembros, respectivamente.

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con datos del GPF.

En esta tercera gráfica son presentadas las comparaciones del número de miembros de tres naciones latinoamericanas: Argentina, Brasil y México. Con ellas, es posible explicar que Brasil, entre 1998-1999 y 2004-2005, fue la delegación con mayor número de miembros que conformaron su equipo de trabajo.⁴¹ De la misma manera, México superó marginalmente, en cuanto a suma agregada se refiere, a Argentina; pues, contó entre 2002-2003 y 2009-2010 con 92 miembros, mientras que, Argentina tuvo, entre 1999-2000 y 2005-2006, un total de 87 miembros.⁴²

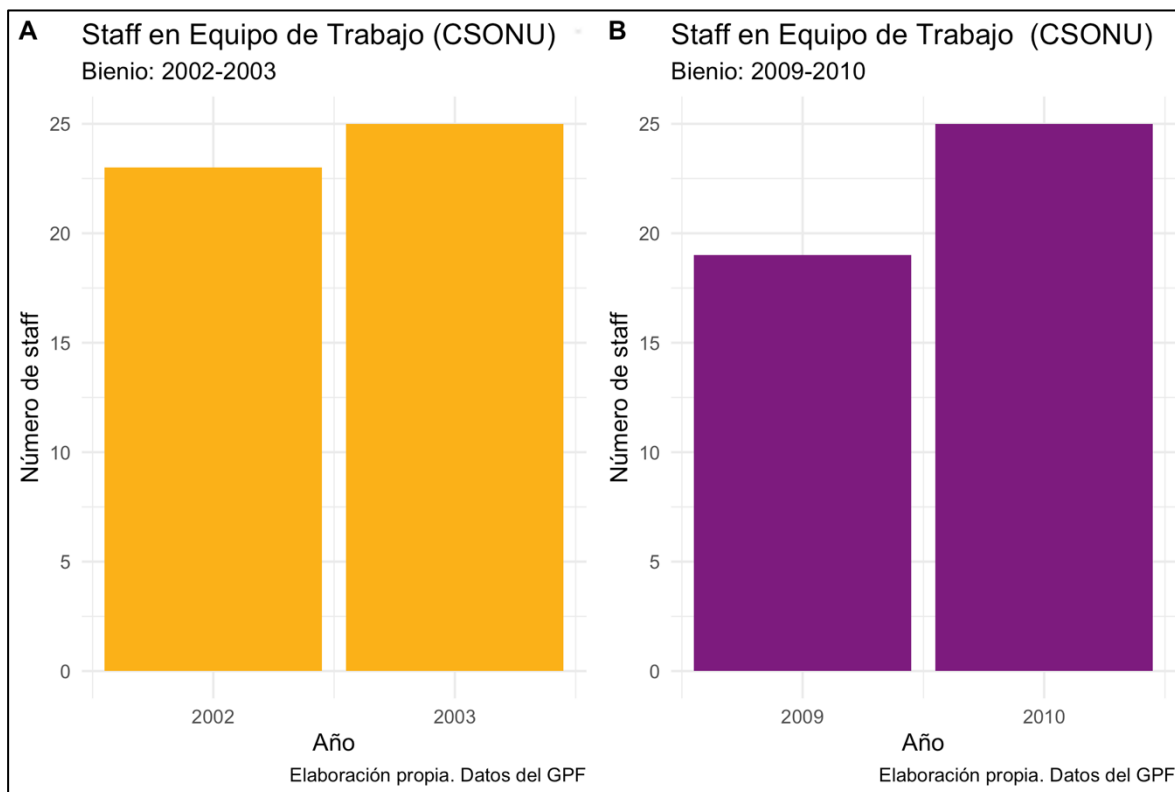
Ahora bien, independientemente, de i) la memoria institucional que Brasil o Argentina poseen, en cuanto a su número y frecuencia de participación en el Consejo se refiere, ii) el

⁴¹ Brasil contó con, un total agregado, de 131 miembros: 1998-1999: 33 y 30 miembros, respectivamente; 2004-2005: 34 y 34 miembros, respectivamente.

⁴² Argentina – 1999-2000: 21 y 25 miembros, respectivamente; entre 2005-2006: 20 y 21 miembros, respectivamente.

tamaño de la economía de estas tres delegaciones o iii) su densidad poblacional, su capacidad de incidencia puede ser explicada de manera considerable por el número de miembros que poseen en sus equipos de trabajo. Aunque, esto último, no definitivamente; pues, como fue explicado anteriormente, México puede contrarrestar esta debilidad con la calidad de sus diplomáticos, su historia diplomática o su carácter como mediador, por ejemplo.

Gráfica 4



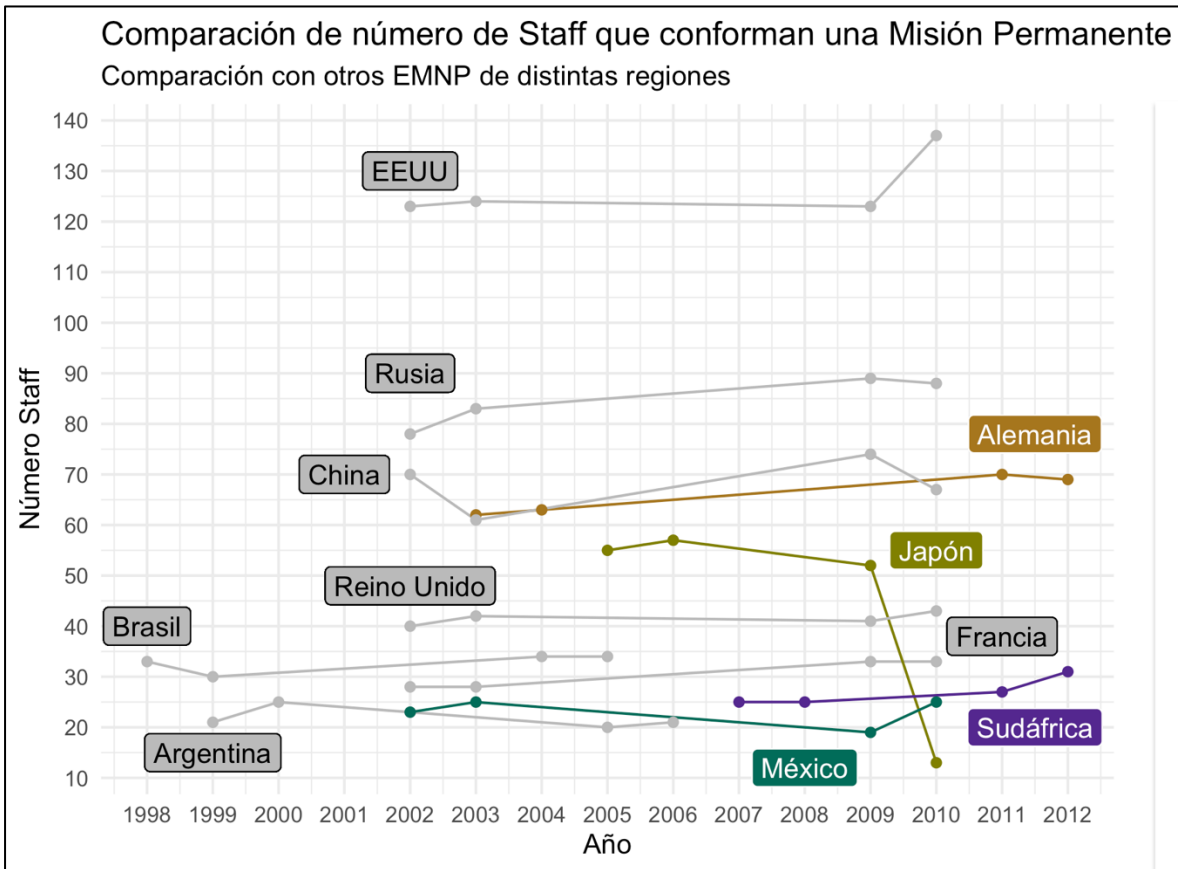
Fuente: Elaboración propia con datos del GPF.

En esta cuarta gráfica se encuentran representados los datos relacionados con el número de miembros que conformaron el equipo de trabajo de México ante el Consejo de Seguridad de la ONU durante su participación como miembro electo en los bienios 2002-2003 (color amarillo) y 2009-2010 (color morado). Para ambos casos, es posible observar que el número máximo fue de 25 miembros, en los años 2003 y 2010. De manera contraria, el número mínimo fue ubicado en el año 2009, con 19 miembros.

Al hacer una suma agregada de ambos bienios, el primero contó con un total de 48 miembros; mientras que, el segundo, gozó de 44. Así, según lo descrito en la literatura, podríamos haber esperado que, en el bienio 2002-2003, la delegación mexicana hubiera tenido mayor incidencia. Empero, acorde a datos recopilados tanto en entrevistas como en análisis documental, el bienio que registró un mayor nivel de incidencia fue el segundo: 2009-2010. Esto, debido a que, en el caso mexicano, la calidad de los diplomáticos que participan en el Consejo contrapesa el limitado número de miembros con el que la delegación cuenta. También,

como fue registrado en la sección de resultados, este bienio tuvo mayor coordinación interinstitucional.

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con datos del GPF.

En esta quinta y última gráfica son dadas a conocer las comparaciones del número de miembros con las que contaron cuatro delegaciones, de distintas regiones geopolíticas/grupos regionales, en distintos bienios: Alemania (Europa occidental), Japón (Asia-Pacífico), Sudáfrica (África) y México (Latinoamérica). Dentro de las características que estas cuatro naciones comparten, resalta que todas son EMNP o miembros electos. Empero, países como Alemania y Japón,⁴³ invierten una cantidad considerable de personal a lo largo de su participación – a tal grado de superar a naciones permanentes como Reino Unido y Francia.

También, resulta importante mencionar que Sudáfrica tuvo mayor número de miembros en los dos bienios que participó; esta nación tuvo un total agregado de 108 miembros de su equipo de trabajo. Finalmente, México contó con el equipo de trabajo más reducido de este conjunto de naciones. Con este breve análisis, esta tesina pretende recordar que es importante

⁴³ A excepción del año 2010, cuando la delegación japonesa sufrió una disminución en su número de personal de 52 a 13 miembros.

tener un número considerable de miembros que conformen el equipo de trabajo; pues, a pesar de poder contrarrestarlo con calidad en los diplomáticos, como menciona la literatura y las entrevistas realizadas, el número de diplomáticos encargados de cada tema, de generar lazos con otras naciones, de mantenerse en contacto con los equipos espejo en la capital o en las embajadas en otras naciones, repercute en la capacidad de incidencia de una Misión Permanente en el foro.