

Chapter Title: INTRODUCCIÓN

Chapter Author(s): Gustavo Vega Cánovas

Book Title: Bernardo Sepúlveda

Book Subtitle: juez de la Corte Internacional de Justicia

Book Editor(s): Gustavo Vega Cánovas

Published by: El Colegio de Mexico

Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/j.ctv3dnp8h.3>

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This content is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



*El Colegio de México* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Bernardo Sepúlveda*

JSTOR

## INTRODUCCIÓN

El 7 de noviembre de 2005 se designó juez de la Corte Internacional de Justicia a Bernardo Sepúlveda Amor. Con una abrumadora mayoría, tanto de la Asamblea General de las Naciones Unidas como del Consejo de Seguridad, México obtuvo los votos necesarios para volver a tener presencia en el Palacio de la Paz. Desde 1973 año en que concluyó el periodo de Luis Padilla Nervo, nuestro país no había contado con un juez permanente en La Haya. Este acontecimiento es de gran satisfacción para México, no sólo por lo que significa el honor de tener un puesto permanente en el órgano judicial más importante de las Naciones Unidas, sino también por la centralidad que ha desempeñado el derecho internacional en nuestra política exterior y la defensa incansable que Bernardo Sepúlveda ha hecho del mismo.

Con motivo de este distinguido nombramiento, El Colegio de México, casa académica de Bernardo Sepúlveda Amor, decidió rendirle un homenaje al colega que de manera constante ha nutrido las discusiones desde una perspectiva fundamental para las relaciones internacionales, la jurídica; y al profesor de quien múltiples generaciones de internacionalistas aprendieron las bases del derecho internacional y sus organismos. La designación fue causa de gran alegría en la comunidad de El Colegio de México ya que, como señala Mario Ojeda en una de sus contribuciones a este homenaje, “Sepúlveda es uno de los nuestros”.

Así, el 25 de enero de 2006 se reunió en El Colegio de México un grupo de reconocidos académicos y diplomáticos que discutió algunos de los temas más importantes en la labor de Bernardo Sepúlveda, incluyendo, por supuesto, el derecho y la política exterior. Siendo éste un homenaje en el que participaron ex alumnos, hoy académicos, y funcionarios que trabajaron en la Secretaría de Relaciones Exteriores durante el

mandato del homenajeado, el lector descubrirá en este libro no sólo al Bernardo Sepúlveda jurista o canciller, sino también al jefe, maestro y guía, quien es un punto de referencia inevitable para los estudiosos de las relaciones internacionales de nuestro país. Sirva pues este libro para reconocer la grandiosa trayectoria de Bernardo Sepúlveda, distinguido hoy con un asiento permanente en la Corte Internacional de Justicia.

Este libro está dividido en cuatro secciones. La primera es una introducción en la que se señala el privilegio que ha tenido El Colegio de México de contar con Bernardo Sepúlveda como parte de su comunidad. La segunda está dedicada al jurista y la tercera, a su labor al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Finalmente, se concluye con algunos temas actuales de la política exterior mexicana que tienen ecos tangibles en la labor de Sepúlveda.

#### BERNARDO SEPÚLVEDA Y EL COLEGIO DE MÉXICO

La trayectoria de Bernardo Sepúlveda lo ha llevado a merecer este homenaje por muchas razones. Sin embargo, siendo miembro de nuestra comunidad, hemos considerado pertinente incluir una sección introductoria en la que se resalte el privilegio que supone para El Colegio de México contar con Bernardo Sepúlveda como colega y profesor. Así, los tres trabajos que aquí se presentan son perspectivas, desde ángulos muy distintos, de las huellas que el homenajeado ha dejado en ésta, su casa.

Muy probablemente, el lector tenga la curiosidad de saber por qué Javier Garciadiego habla de dos jueces de la Corte en la vida de una misma institución. La razón es sencilla: muchas décadas antes de Bernardo Sepúlveda, Rafael Altamira y Crevea pasó los últimos años de su vida, exiliado de su patria, España, en El Colegio de México. Sin embargo, Garciadiego hace dos acotaciones importantes. Señala, en primer lugar, que Altamira fue miembro del antecesor de la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, y si bien fue un honor contar con Altamira, siempre el orgullo es aún mayor cuando se ha seguido de cerca la trayectoria del juez, como es el caso de Sepúlveda y El Colegio de México.

Mario Ojeda, por su parte, hace un relato sobre la llegada de Bernardo Sepúlveda al Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y sobre su muy productiva faceta como investigador. Menciona que Sepúlveda se integró al cuerpo académico de El Colegio en 1967, año en que regresó de estudiar su maestría en la Universidad de Cambridge, en el Reino Unido. Además, nos recuerda que coordinó los estudios sobre la integración europea y que fue un miembro activo del Seminario de Política Exterior que dirigía Jorge Castañeda padre, recientemente retomado a petición del homenajeado antes de su partida a La Haya. A propósito de la mención de Castañeda vale la pena señalar que para Mario Ojeda, Sepúlveda es probablemente el heredero más importante de su conocimiento, tanto en el ámbito académico como en el diplomático.

Ojeda continúa su artículo rastreando los antecedentes de la política exterior que puso en marcha Sepúlveda para posteriormente examinar algunos episodios como el de Contadora, en el que abunda más adelante en su otra contribución. Finalmente, nos recuerda algunos de los cargos y trabajos que ha desempeñado en el derecho internacional que son, como él mismo señala, los méritos más importantes que le hicieron merecer el nombramiento como juez en La Haya.

Para concluir esta sección, se presenta un artículo que ve a Bernardo Sepúlveda el profesor y rememora la experiencia de haber sido su estudiante por medio de las peculiaridades de su clase. Con base en esto, Diego Dewar presenta su aportación titulada “Bernardo Sepúlveda y su curso de derecho internacional en El Colegio de México”. El objetivo de este trabajo es rendirle homenaje al profesor de quien tantas generaciones aprendieron las bases de la doctrina jurídica internacional. El autor resalta la sensibilidad política de Sepúlveda como uno de los elementos distintivos de su curso que incluso lo llevan a señalar que la cátedra se aproximó a la escuela inglesa de las relaciones internacionales al rescatar la relevancia de las instituciones internacionales en un marco en el que el poder es un elemento que no puede ni debe olvidarse.

Por otra parte, el autor sostiene que dos acontecimientos marcaron el curso al coincidir con éste: la intervención estadounidense en Iraq en 2003 y la participación de Bernardo Sepúlveda como juez *ad hoc* en la Corte Internacional de Justicia. Dewar sostiene que el primero fue

de gran importancia, pues complicó la labor del profesor Sepúlveda al examinar las tesis sobre el uso de la fuerza, pues “por más que nos insistiera [Sepúlveda] en la proscripción del uso de la fuerza como una norma imperativa del derecho internacional que no acepta acuerdo en contrario, lo que observábamos en el mundo era una realidad del todo distinta”. Aun así, sostiene, aprendieron una de las lecciones más importantes: la inobservancia del derecho internacional es la excepción y no la regla. Finalmente, el autor concluye mencionando que a la promoción a la que pertenece no le dejaba de sorprender que el mismo profesor que con tanta paciencia les enseñaba sus primeras lecciones de derecho internacional perteneciera a uno de los grupos más selectos de juristas internacionales.

#### BERNARDO SEPÚLVEDA, EL JURISTA

Pensar en Bernardo Sepúlveda sin tomar en cuenta su vocación jurídica es omitir el que es, probablemente, el eje más importante de su carrera profesional. En este sentido, hay que recordar que es licenciado en derecho graduado de la Universidad Nacional Autónoma de México, que cuenta con una maestría en derecho internacional por la Universidad de Cambridge y que ha sido profesor titular de los cursos de derecho internacional y organismos internacionales del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México desde 1967. Asimismo, resaltar su participación como miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas desde 1997 y como juez *ad hoc* de la Corte Internacional de Justicia en el caso Avena y otros nacionales mexicanos (México *vs.* Estados Unidos). A la luz de estos cargos se debe subrayar que el nombramiento de juez de la Corte Internacional de Justicia es la cumbre de una larga trayectoria en el campo jurídico internacional. Por estas razones, esta sección está integrada por seis contribuciones: una sobre la vigencia del pensamiento de Hugo Grocio; tres sobre el arreglo pacífico de controversias políticas y económicas; una referente a la actuación de Bernardo Sepúlveda como juez *ad hoc* en la Corte Internacional de Justicia, y la última, un análisis de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano.

Es muy significativo que este segmento del libro comience con un texto sobre Hugo Grocio y la vigencia de sus aportaciones, en particular las que propuso en *De iure belli ac pacis*, a pesar de haber sido pensadas y planteadas hace casi ya cuatro siglos y olvidadas por su supuesta ininteligibilidad, como afirma Francisco Cuevas Cancino, autor de este artículo. Grocio, sostiene el autor, hizo la primera obra en esa nueva rama del derecho de aquella época y su obra debería ser sostén del derecho en un mundo lleno de guerras, pero la realidad es otra. A la luz de esta circunstancia, Cuevas Cancino rastrea las razones por las que Grocio es el gran ausente del mundo de la doctrina internacional. Señala, entre muchas otras cosas, que esto se debe a que no se ha visto al derecho internacional como parte de un todo y a la preeminencia del derecho natural sostenido por autores como Vattel.

Cuevas Cancino rescata el contexto personal de Grocio y sugiere que lo que escribió debe entenderse en dicho entorno. Prácticamente fue para Grocio una catarsis realizar obra de tal magnitud; esto porque vivió siempre en guerra, a diferencia del mismo autor, quien argumenta que él ha visto ese fenómeno más como una excepción a la paz que como algo continuo. Además, cabe recordar que Grocio, además de jurista y teólogo, también fue estadista y sabía que, en gran medida, los estados buscan conseguir sus intereses. Aun así, escribió un libro en el que la ética está separada del derecho por una línea muy tenue.

Cuevas Cancino concluye que es conveniente reducir y reordenar el libro de Grocio para evitar las críticas que se le han hecho y por las cuales no ha ocupado el lugar que merece. El autor ha llevado a cabo dicha tarea; de hecho, el texto incluido aquí precede esa edición en español, la cual servirá para destacar el anhelo de Grocio de que los dirigentes de los estados cristianos “reconsideren, antes de llevar a efecto la defensa y reivindicación de sus derechos, si la justicia y la benevolencia los acompañarán al iniciar, continuar y terminar toda posible contienda y que, de no ser así, cristianamente se abstengan de imponer su derecho, esforzándose en cambio por hallar soluciones que aun a costa propia reafirmen la paz”.

Hugo Grocio vivió en un mundo lleno de guerras, sin embargo, ya para el siglo xx se había considerado la necesidad del arreglo pacífico

de controversias y es por ello que Carlos Bernal nos ofrece una interpretación de la visión de Sepúlveda al respecto. Su aportación es integral en la medida en que no se queda en un análisis de derecho internacional. Si bien señala los mecanismos que ofrece el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, también nos recuerda, acertadamente, que dada la naturaleza política de los estados, todas las controversias también habrán de ser políticas. Además, engarza este tema con la actuación de Sepúlveda ante la crisis centroamericana y menciona cómo la combinación entre su ser jurídico y su sensibilidad política habrá de ser pieza fundamental en su trabajo en la Corte Internacional de Justicia.

El artículo de Bernal es muy valioso porque además de hacer un análisis que considera el derecho y la política como dos esferas que se influyen mutuamente, lección básica que el profesor Sepúlveda transmitió a sus estudiantes de derecho internacional, nos adentra en el mundo del canciller incansable, al recordarnos sus actividades durante los debates de la Asamblea General de las Naciones Unidas y las deliberaciones de Contadora. Habla de las comunicaciones diarias con la capital del país, de la lectura de las noticias nacionales e internacionales antes del inicio de las sesiones oficiales, de las reuniones formales e informales y de las cenas a las que asistía en las que, más allá de relajarse, continuaba su trabajo de negociación.

A propósito del arreglo pacífico de controversias, pero en materia económica, el mismo Bernardo Sepúlveda contribuye a esta obra con un artículo sobre la pertinencia de la integración de México al Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre estados y nacionales de otros estados (CIADI). Sepúlveda sostiene que la relevancia de analizar temas económicos y legales internacionales es fundamental, pues está relacionada con el desarrollo de México. Así, en su contribución señala que México tiene una relación ambivalente con el arbitraje debido, en gran medida, a la experiencia histórica que, entre otras cosas, ha dejado saldos desfavorables como los altos costos que se tuvieron que pagar por reparaciones por actos revolucionarios entre 1910 y 1920. Sin embargo, Sepúlveda sostiene que con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con la posterior proliferación de tratados bilaterales y multilaterales, destinados a la promoción de flujos de inversión y comercio, se ha cruzado

una línea, pues hoy México es objeto de múltiples derechos y obligaciones que se deben aprovechar.

Para poder suscribir dichos tratados, el gobierno mexicano empleó, como cláusula de seducción, un procedimiento para atender diferencias potenciales entre inversionistas extranjeros y el Estado mexicano. Ésta incluye la aplicación del Convenio del CIADI, en caso de que el país anfitrión y el del inversionista lo hayan suscrito; el mecanismo complementario del CIADI, en caso de que uno sea parte del Convenio y el otro no; o las reglas de UNCITRAL, en caso de que ninguno de los dos países sea parte del Convenio. Ante esta realidad, Sepúlveda sugiere, después de explorar las ventajas y desventajas del CIADI frente al mecanismo y las reglas de UNCITRAL, que la mejor opción es suscribir el Convenio. En gran parte su conclusión se deriva de un hecho que no se puede pasar por alto: algunas empresas mexicanas tienen una actividad importante en el exterior y ser miembros del CIADI garantiza la protección de sus intereses cuando no hay un tratado bilateral de protección de inversiones bajo un mecanismo arbitral.

Siguiendo la idea de Bernardo Sepúlveda, Gustavo Vega hace un examen de cómo se logró que en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se incluyeran fórmulas de arbitraje para la resolución de disputas y la manera en que los distintos capítulos aplicables han operado. Así, el autor pasa revista de las dificultades que supuso la negociación debido a los intereses, en muchas ocasiones contradictorios, de México, Canadá y Estados Unidos. Baste recordar que los dos primeros buscaron los capítulos de solución de disputas en materia económica como una forma de aminorar la asimetría con Estados Unidos y evitar la posibilidad de medidas unilaterales en su contra. Entre las peculiaridades más importantes de los mecanismos establecidos se encuentra la posibilidad de que algunos pueden ser utilizados no sólo por el gobierno, sino también por agentes privados como inversionistas, importadores y exportadores; y que, además, incluyen formas de interponer quejas ante violaciones a las legislaciones laboral y ambiental.

Con dicha discusión en mente, Vega examina la manera en que han operado cada uno de los capítulos, a saber, el 20, el 19 y el 11. Respecto al primero, nos recuerda el caso de las disputas entre estados

que serán resueltas por un panel de expertos. También ilustra dos de los diferendos más complicados en el marco de la regulación de este capítulo: el de los servicios transfronterizos y el del azúcar entre nuestro país y Estados Unidos. Por otro lado, el capítulo 19 que se refiere a medidas *antidumping* y de impuestos compensatorios ha sido, sin duda alguna, la legislación más aplicada. Aunque señala que han sido pocos los casos que han suscitado mucha controversia, algunos sí lo han hecho, como el de la madera blanda entre Canadá y Estados Unidos. Finalmente, el autor expone el capítulo 11 que se refiere a inversiones y que representa el “desarrollo legal más significativo y único que ha tenido lugar a través del TLCAN” debido a la posibilidad de que agentes privados, en este caso inversionistas, interpongan demandas contra un Estado. Sin embargo, Vega advierte que en la práctica la respuesta ha sido muy modesta.

En la quinta contribución a esta sección del libro, Joel Hernández nos ofrece una visión panorámica extraordinaria de la primera incurción de Bernardo Sepúlveda como juez *ad hoc* de México en la Corte Internacional de Justicia en el contencioso caso Avena y otros nacionales mexicanos (México *vs.* Estados Unidos). La primera virtud de este ensayo es que permite a los no conocedores de los procedimientos de la Corte entender cuestiones tan elementales como qué es un juez *ad hoc* y por qué México tuvo derecho a asignar uno y Estados Unidos no; así como la diferencia entre una opinión disidente y una separada. Por otra parte, es un recuento excepcional de la demanda que nuestro país presentó a la Corte. Hernández nos hace tener presente que el caso Avena tiene que ver con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y los derechos y obligaciones que emanan de la misma para México y Estados Unidos.

Para concluir, el autor hace un examen minucioso de la opinión separada del juez Sepúlveda en el caso Avena y resalta varios temas que surgen de la misma. Por ejemplo, la naturaleza de las obligaciones que emanan de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; la imposibilidad de entender la clemencia como un recurso interno que debe ser agotado antes de acudir a la Corte; la declaración contra el hecho de que la Corte no se pronunciara por la restitución íntegra o *restitutio in integrum*, y la poca claridad de la sentencia al señalar que

para poder hacer efectiva la revisión y reconsideración de los casos, Estados Unidos lo debía hacer “por medios de su propia elección”.

Finalmente, para concluir la segunda sección del libro, se presenta el artículo de Hugo Perezcano, quien hace un análisis de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano. Empieza su recuento con la nueva opinión de la Suprema Corte de Justicia al adoptar en 1999 el criterio que especifica que los tratados internacionales se encuentran inmediatamente por debajo de la Constitución y por encima del derecho federal y local. Esta tesis aislada de la Corte ha sido objeto de investigación por estudiosos del derecho. Perezcano realiza un análisis dividido en dos grandes temas. El primero se refiere a la supremacía de la Constitución; para ello nos presenta el contexto histórico en el que fue redactada, comparando algunos artículos con sus equivalentes en la Constitución de los Estados Unidos de América, haciendo hincapié en la intención y en el sentido de dichos artículos y señalando cómo la traducción y las modificaciones que se hicieron a los artículos originales para adaptarlos al contexto mexicano tuvieron referencias erróneas que a la larga ocasionaron problemas de interpretación.

El segundo se refiere a la jerarquía de los tratados internacionales. De nuevo empieza con un análisis histórico para, una vez en contexto, entrar de lleno al estudio del Senado, su representatividad y su papel como órgano del Estado, diferenciando esta tarea de la de un órgano federal. Además, examina a profundidad la influencia del Senado en la conducción de la política exterior de México, en particular en la aprobación de los tratados internacionales como representante de la voluntad de las entidades federativas. Finalmente, el autor se centra en la distribución de competencias, analizando varias corrientes de pensamiento al respecto, explicando por qué considera erróneas dichas corrientes, a la vez que ofrece a los lectores una tesis que toma en cuenta el nuevo criterio de la Corte.

BERNARDO SEPÚLVEDA, EL CANCELLER

El 1 de diciembre de 1982, la Secretaría de Relaciones Exteriores comenzó un nuevo periodo con un canciller distinto, cuya tarea no sería

nada fácil; el panorama era muy complicado, por decir lo menos. La crisis de la deuda imponía restricciones importantes al quehacer mexicano en el exterior, cuestión que hizo vaticinar a muchos un repliegue de las relaciones internacionales de nuestro país. La situación de la región centroamericana, ya de por sí caótica, empeoraba cada vez más, aunada a una política más agresiva de Estados Unidos que habría de alcanzar su cenit en esos años. Bernardo Sepúlveda, el jurista, llegaba al mando de la Cancillería en un momento de desprestigio e implosión de algunos organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Era, además, un momento en el que Estados Unidos no sólo emprendía una ofensiva final contra el comunismo, sino que también lanzaba una nueva guerra en las Américas contra un enemigo nuevo: las drogas. Finalmente, y para hacer aún más difícil la situación, el tema migratorio empezaba a integrarse a la agenda bilateral.

En este entorno, parecía que los márgenes de acción eran prácticamente nulos, pero la experiencia vivida en los ochenta nos demuestra que esto no fue así. Bernardo Sepúlveda logró llevar a buen puerto la política exterior mexicana y queda, como muestra de ello, el hecho de que su periodo concluyera junto con el del presidente de la República. Esto fue posible gracias a un canciller creador de una política exterior imaginativa y diversificada, como lo sugiere Jorge Montaña. Esta tercera parte del libro empieza con su fascinante relato de la política exterior entre 1982 y 1988.

Quizá, lo más sugerente de la aportación de Montaña es la manera en que, implícitamente, nos señala que el momento actual podría ser ideal para invocar las acciones que se tomaron en materia de política exterior en los años ochenta. Describe a Ronald Reagan, sin dejar de hacer el comentario de que probablemente algunos elementos de su política se le podrían atribuir a George W. Bush. Nos hace recordar que en aquel momento se aprobó la ley Simpson-Rodino y surgió la ley 187, entre muchos otros desencuentros en cuestiones migratorias. Por otro lado, examina muy bien la crisis del multilateralismo de aquel entonces que podemos ver materializada en su comparación con la actual como cuando señala que la embajadora Jeane Kirkpatrick es una “digna antecesora del ahora representante Bolton”. Y es

precisamente de ese contexto del que parte para analizar las iniciativas de concertación política en distintos rubros que cristalizaron en ese momento en el Consenso de Cartagena, en Contadora y en el Grupo de los Seis.

El artículo de Montaña, además de interesante, se torna muy revelador, sobre todo cuando expone algunas de las impresiones que el secretario de Estado George Shultz tiene de Sepúlveda y, recíprocamente, las que Sepúlveda tiene de Shultz que, como verá el lector, eran diametralmente opuestas. Este texto contiene también el primero de varios análisis que aparecen en el libro sobre los principios de política exterior y que son una referencia recurrente en varios artículos de esta compilación. El autor argumenta, haciendo referencia a la situación actual, que “el análisis en retrospectiva es pertinente para señalar algunas similitudes y coincidencias con acontecimientos recientes que no han sido resueltos precisamente por la falta de creatividad y de atención mínima a los principios rectores de la política exterior”.

En el capítulo de Blanca Torres se analizan los esfuerzos de México para convenir en temas políticos y económicos con otros países y otras regiones. A modo de introducción, Torres relata la situación desfavorable en la que se encontraba México en el sexenio de 1982-1988 y exalta los esfuerzos que el entonces canciller Bernardo Sepúlveda tuvo que hacer para evitar la inmovilización del Estado mexicano, siendo uno de los resultados la acción concertada con otros países, como es el caso del mecanismo de Contadora analizado por Mario Ojeda. El análisis central de este artículo se basa en tres ramificaciones de este mecanismo: la creación del Grupo de los Ocho, del Grupo de los Tres y del Mecanismo de Tuxtla. Estas tres ramificaciones enfocadas en el acercamiento a América Latina han logrado diversos objetivos, han tenido momentos álgidos y momentos de crisis que comprometen su existencia. Tal fue el caso del Grupo de los Tres cuando el gobierno venezolano denunció el Tratado de Libre Comercio que unía a sus países miembros.

Blanca Torres profundiza en estos tres mecanismos, examinando la importancia y la utilidad que han representado para México, sobre todo en su relación con América Latina, desde el momento de su creación hasta el día de hoy. La autora nos señala también el papel de estos

grupos al actuar como bloque frente a otras regiones, países y organismos internacionales. Finalmente, considera la posibilidad de suprimir estos grupos o de reforzarlos ante la fragmentación subregional.

En la misma tónica sobre la creatividad de Sepúlveda en la Secretaría de Relaciones Exteriores, Mario Ojeda describe uno de los pasajes más importantes e interesantes de la política exterior mexicana al analizar el Grupo Contadora. En ese sentido, pone énfasis en el hecho de que Bernardo Sepúlveda fue el brazo ejecutor del mismo. Como ya se mencionó, la situación entre los países de Centroamérica que ya era mala, empeoraba día con día y, además, había intereses de actores extrarregionales, sobre todo Estados Unidos, Cuba y la Unión Soviética. De esta manera, la crisis en esta región vecina constituía una amenaza a la paz y seguridad regionales, pero más aún, amenazaba con alterar el entorno internacional. A pesar de que Contadora fue el mecanismo de concertación más efectivo, Ojeda hace la aclaración de que México ya había intentado antes hacer negociaciones que ayudaran a estabilizar la zona.

El autor propone que fueron cuatro las características del esfuerzo de Contadora: que fue sistemático y permanente, que involucró a todas las partes en conflicto, que se desarrolló en un marco latinoamericano y que lo llevaron a cabo únicamente países de la región. A la luz de estos elementos, Ojeda pasa revista de los éxitos de Contadora, sin pasar por alto los argumentos de sus detractores. Entre los primeros, destaca cómo el grupo ayudó a evitar el desbordamiento del conflicto y la invasión directa de Estados Unidos. Asimismo, el repaso del tema resuelve, para este caso, dos de las preguntas que de manera recurrente se hacen sobre la relación entre Estados Unidos y América Latina que son: si es posible que los países de la región se organicen independientemente de Estados Unidos y si esto los fortalece o los ayuda de alguna forma.

Para concluir, Ojeda reconoce que el éxito de Contadora fue su permanencia, a pesar de cambios de los gobiernos y hasta de partidos en el poder en Panamá y Venezuela. También sugiere que si bien hubo quienes calificaron el esfuerzo de utópico, muchas de las especulaciones de lo que podría hacer Estados Unidos en la región, como una intervención, podrían ser calificadas de la misma manera. De ahí concluye que Contadora, al partir de ese punto, fue realista y relevante.

Para concluir con esta sección, Soledad Loeza redondea los temas aquí incluidos al hacer el análisis de una de las preguntas centrales de las relaciones internacionales para el caso mexicano y que es aquella sobre la relación entre política interna y exterior. Hay quienes dicen que la segunda es la continuación de la primera, por ejemplo, en los países democráticos. Sin embargo, la autora sostiene que en casos concretos ocurre lo contrario, como en Estados Unidos. Asimismo, menciona la desconexión entre ambas durante la gestión del general Charles de Gaulle en Francia. Argumenta que Bernardo Sepúlveda realizó aportaciones importantes al desarrollo de una tradición de política exterior en la cual se relaciona explícitamente a la política interna y exterior como respuesta al contexto nacional e internacional de cada momento. Se llega a esta idea tras realizar un análisis sucinto de las relaciones internacionales de México en periodos anteriores al de Miguel de la Madrid e incluso se sostiene que, sobre este tema, hay una discontinuidad con el pasado. Loeza propone una tesis sugerente cuando cuestiona la idea de que la política exterior sea fuente de consenso interno y señala que ésa era una creencia que se tenía en el México autoritario —a pesar de varios contraejemplos como el de la Revolución cubana—; sin embargo, la autora sostiene que el gobierno de Vicente Fox usó la misma lógica en el tema de los derechos humanos en otros países al pensar que éste habría de ayudar a cimentar la unidad nacional.

Este artículo cumple un papel determinante en esta compilación, pues además de su aportación académica, nos recuerda una de las facetas de Sepúlveda por las que la comunidad de El Colegio de México lo recuerda especialmente: su labor como profesor. Habiendo sido Loeza alumna de la primera generación a la que el homenajeado impartió el curso de derecho internacional, le da oportunidad al lector de saber cómo era Sepúlveda en el aula. Narra de manera magistral la ardua tarea del profesor al tratar de convencer a jóvenes, con importantes referencias realistas, que las instituciones y el derecho internacional tienen una función en la comunidad de naciones; al enfrentarse al reto de hacer menos áridos algunos temas, como el reconocimiento de la personalidad jurídica de las instituciones internacionales, o al lidiar con estudiantes que de ninguna manera veían su futuro en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, reconoce que a pesar

de que ella misma no se concentró en el derecho internacional, Sepúlveda le enseñó “cómo es y debe ser un buen maestro”.

#### BERNARDO SEPÚLVEDA, ECOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

La política exterior mexicana del periodo en que Bernardo Sepúlveda estuvo al frente de la Cancillería debería ser, según se argumenta, un punto de referencia para enfrentar la realidad actual. Por ello, para concluir el libro, se pensó en una sección amplia que hablara de la política exterior mexicana y de los retos a los que se ha enfrentado en los últimos años en términos tanto políticos como económicos. Así, con la discusión de los principios de la política exterior en mente, es pertinente el artículo de Rosario Green, “Historias de una pérdida de rumbo: el antes y el ahora de nuestra política exterior”. En este texto, la autora equilibra de manera extraordinaria un elogio a Bernardo Sepúlveda con un análisis de la política exterior de la administración de Vicente Fox que provoca, como ella misma dice, un dejo de “nostalgia y hasta de irritación”.

Green nos recuerda en su exposición que Bernardo Sepúlveda fue embajador en Estados Unidos antes de ser canciller y que en dicha misión enfrentó una situación complicada con “imaginación, destreza y energía”. También recupera el episodio cuando Sepúlveda era embajador en el Reino Unido, donde continuó desplegando su talento para innovar las relaciones de México con los grandes poderes. Asimismo, habla de la política exterior de 1982 a 1988 como “pragmática, activa, valiente e independiente” y aprovecha para aplaudir la elevación de los principios a rango constitucional.

De la importancia de los principios parte una crítica al gobierno de Fox que los dejó de lado e, incluso, cuestionó su utilidad, provocando un empobrecimiento de la política exterior. Así, Rosario Green hace un análisis minucioso de los problemas en el manejo de las relaciones internacionales de México entre 2000 y 2005. Explora el olvido de la Unión Europea y de Sudamérica; los problemas y enfrentamientos con Estados Unidos por el tema de Iraq y la conexión de éstos con la cuestión migratoria; pero, sobre todo, hace un examen detallado de la

relación con América Latina plasmada en los desencuentros con Argentina, Venezuela, Cuba, República Dominicana, Chile y Bolivia por temas como el ALCA, el Consejo de Seguridad de la ONU y la Secretaría General de la OEA.

Retomando la labor de Bernardo Sepúlveda al frente de las embajadas en Estados Unidos y en el Reino Unido —donde trabajó por una relación constructiva con las grandes potencias, así como por los mecanismos de “multilateralismo *ad hoc*”—, Daniel Ortega Nieto hace una contribución titulada “Diálogo y concertación política en la Cumbre del G-8: la participación de México y el G-5” en la que retoma algunos de los mecanismos de concertación iniciados por Bernardo Sepúlveda para después proponerlos como ejemplo de lo que debería ser la actuación de nuestro país en el Diálogo Ampliado del G-8. Revisa los objetivos y logros del Consenso de Cartagena, el Grupo de los Seis y el Grupo Contadora que, como nos recuerda, estuvieron conformados sobre todo por países en vías de desarrollo y que resultaron ser útiles y eficaces en las negociaciones con las potencias internacionales.

Hecho esto, Ortega explora la importancia del G-8 y algunas de las críticas que se le han hecho, como la imposibilidad de destrabar las negociaciones en la Ronda Doha. Sin embargo, menciona que algunas iniciativas sí han tenido éxito, como la condonación de la deuda a veinte países, por lo que sería un error afirmar categóricamente que el G-8 no ha llevado a cabo iniciativas relevantes. La participación de México, junto con los demás miembros del llamado G-5, en la sesión del Diálogo Ampliado pretende, entre otras cosas, hacer de la Cumbre del G-8 un foro más representativo. Asimismo, el autor sugiere que la presencia de México en el G-5 representa una oportunidad para afianzar los intereses nacionales, además de que abre la puerta para ser un interlocutor constructivo entre los países industrializados y aquéllos en vías de desarrollo.

Continuando con un tema al que Rosario Green hace referencia, Mónica Serrano examina la crisis de Iraq desde una perspectiva latinoamericana, concentrándose en los países que representaban a la región en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en aquel momento: México y Chile. En principio, explora cómo históricamente América Latina ha sido un actor periférico en las discusiones de la

agenda internacional y cómo sus reacciones a éstas siempre han estado marcadas por la existencia de un poder hegemónico regional y mundial. Así, propone que podemos definir el dilema latinoamericano ante la crisis de Iraq como “la expresión de la divergencia circunscrita a los límites de la dependencia”.

Después, analiza las posiciones y negociaciones de México y Chile en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante la crisis de Iraq. Al comparar las reacciones de ambos países, señala que, aunque tenían presiones internas muy similares, la posición de México se basó en su pacifismo tradicional, mientras que la de Chile se caracterizó por su pragmatismo y por el objetivo final de salvar a la organización mundial de la irrelevancia. Así, la postura de nuestro país, basada en los principios, cerró la puerta a otras posibilidades, como la resolución que proponía Chile de conciliar los intereses de Estados Unidos con la acción de la ONU.

Al final, argumenta la autora, si México hubiera tenido una posición más flexible no sólo le hubiera sido posible liderar junto con Chile la oposición de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad logrando, quizá, el fortalecimiento de la organización, sino, sobre todo, ocupar un lugar central en la redefinición del orden de la posguerra fría que, a fin de cuentas, era uno de los objetivos de la diplomacia mexicana al participar de manera activa en Naciones Unidas y, en particular, en el Consejo de Seguridad.

Mónica Serrano expresa con claridad lo que ha sido y lo que es América Latina para el mundo en general y para Estados Unidos en particular. A modo de introducción nos da una visión general de las políticas que la superpotencia ha tenido para con los países del continente. La invasión de Iraq representó la oportunidad para Latinoamérica de mostrar su visión del orden mundial, al contar la región en esos momentos con dos representantes en el Consejo de Seguridad. Serrano toma estos sucesos como el hilo conductor de su estudio. En primer lugar hace un análisis de la posición de México en la crisis en Iraq: Jorge G. Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores en aquel entonces, buscaba una nueva proyección internacional; por ello, políticos y diplomáticos con esperanzas y ambiciones para México en el perfil internacional y para el futuro de la ONU impulsaron la búsqueda

de un lugar en el Consejo de Seguridad. Estados Unidos, que había apoyado la candidatura de México en lugar de la de República Dominicana, esperaba contar con un aliado en la invasión de Iraq. Tanto el embajador Garza como el presidente Bush presionaron de forma clara y abierta al presidente Fox para que el voto de México les fuera favorable. En México, la opinión estaba dividida entre los empresarios que temían represalias del vecino del Norte si México no lo apoyaba y el pueblo que veía a Estados Unidos como el tirano y no como la víctima. México optó por escudarse en el veto de la opinión pública, en los principios históricos y constitucionales de la no intervención y de la solución pacífica de controversias. Serrano señala que “la apuesta por la paz fue quizá más el resultado del nacionalismo mexicano, que de una verdadera política de neutralidad”.

Chile, el otro país objeto de estudio de la autora presenta similitudes con México: la sociedad chilena también se oponía a la invasión de Iraq; asimismo, Chile vivió las presiones del gobierno estadounidense; Chile también tenía un sector de la sociedad que dudaba entre rehusarse o no a cooperar con Washington; Chile tenía en la mesa de negociaciones un acuerdo de libre comercio, como México tenía uno de migración. Serrano analiza las diferentes reacciones de ambos países ante situaciones similares: Chile se mantuvo fiel a su compromiso con la ONU y con el multilateralismo, mientras que México se ató las manos con el pacifismo; Chile trató de solucionar el *impasse* en el que se encontraba el Consejo de Seguridad presentando una iniciativa, mientras que México ayudó a crear el *impasse* al apearse a su principio de no intervención. Serrano concluye haciendo un balance y presentando el “saldo” de estos países en su paso por el Consejo de Seguridad.

A la embajadora Olga Pellicer se le pidió escoger un tema que hubiera sido de interés para Bernardo Sepúlveda en su vida profesional. Olga Pellicer decidió presentar un artículo en el que argumenta que la Cumbre de 2005, en la que se tomaron las decisiones más importantes sobre las transformaciones de la organización, puede ser considerada como el inicio de un proceso de decadencia o como una ventana de oportunidades. Sin duda, las Naciones Unidas reflejan la confianza que Sepúlveda tiene en el derecho internacional, como lo demostró al dirigirse, en calidad de canciller, a la Asamblea General en 1984, cuando las

Naciones Unidas vivían una crisis de legitimidad. La autora divide su análisis en dos periodos: el primero comprende de 1984 a 1990 y el segundo se sitúa a partir de los ataques terroristas en Estados Unidos en septiembre de 2001. La embajadora Pellicer hace un relato histórico tanto del devenir de la ONU como de las posturas que México tuvo ante la organización, siempre favoreciendo el multilateralismo; su actuación ante la crisis que vivió a mediados de los ochenta y cómo se acallaron las dudas que presentaban los opositores al multilateralismo, lo que permitió tener un Consejo de Seguridad activo; la proliferación de las operaciones de mantenimiento de la paz, y la incorporación de nuevos temas a la agenda internacional, como el medio ambiente, el narcotráfico y los derechos humanos. Finalmente, el triunfo del derecho internacional, al establecerse tribunales especiales para juzgar los crímenes de guerra y la creación de la Corte Penal Internacional.

La autora continúa con el examen de la crisis que los ataques terroristas y la respuesta de Estados Unidos a éstos le crearon a la ONU. La versión de guerra preventiva que tiene Estados Unidos y su decisión de actuar siempre que su seguridad nacional se vea amenazada, violan tanto la Carta como los acuerdos que pudieran lograrse en el Consejo de Seguridad. La credibilidad de Naciones Unidas recibió un duro golpe con la invasión de Iraq, dividiendo las voces entre aquellas que pugnaron más que nunca por el multilateralismo y aquellas que ante los acontecimientos dudaron de la eficacia de éste en un mundo dominado por una superpotencia. Pellicer señala que estos acontecimientos fueron un catalizador para la idea de la reforma de Naciones Unidas, idea con la que los países estaban de acuerdo en teoría pero no en la forma. La idea de una ampliación del Consejo de Seguridad se tornó en un álgido debate al tener que determinar qué países serían los elegidos para ocupar un asiento permanente. Las diferencias tradicionales entre el Norte y el Sur impidieron el avance de los mecanismos de protección de los derechos humanos, ya que el Sur teme una posible intervención enmascarada en una retórica de humanitarismo. Finalmente, Pellicer concluye preguntándose si la ONU se encuentra en una crisis terminal o si podrá recuperarse, como lo ha hecho en el pasado.

En el artículo final de este libro, Ana Covarrubias analiza el deterioro de la relación entre México y Cuba en los últimos años, especialmen-

te a partir del final de la guerra fría. Tomando como base la definición de orden internacional propuesta por Hedley Bull, donde se define como “un patrón de actividad que mantiene las metas elementales o primarias de la sociedad de estados o sociedad internacional”, y que no necesariamente se refiere a un “orden democrático, socialista o ‘libre’, sino simplemente [a] mecanismos que permiten la supervivencia de los estados y del sistema”, Covarrubias examina cómo la adopción y defensa por parte del gobierno mexicano de posturas como el libre comercio, gobiernos democráticos y derechos humanos, ha provocado una alteración en sus principios tradicionales de política exterior.

La alteración de las “reglas del juego” por el cambio en los temas de su agenda de política internacional ha provocado, según Covarrubias, el deterioro de las relaciones con Cuba, lo cual no tendría que haber sucedido necesariamente. Para demostrarlo, la autora hace un análisis de la relación diplomática entre los dos países a partir de la Revolución cubana hasta los años ochenta, en el que presenta distintos pasajes históricos en los que si bien los temas de sus propias agendas eran diferentes, la aplicación de los principios de no intervención y autodeterminación tuvo prioridad y mantuvo la armonía entre los dos países. En contraste, a partir de los años noventa, dichos principios empezaron a dejarse de lado, como también lo menciona Rosario Green en su texto, y México adoptó posturas internacionales más de acuerdo con su nueva agenda nacional, lo cual provocó el distanciamiento entre ambos países.

#### APUNTES FINALES

Cada una de las secciones rinde homenaje a Bernardo Sepúlveda en sus diversas facetas de vida profesional. El colega, el profesor, el jurista y el canciller están presentes en los artículos que integran esta obra. Implícitamente, los textos aquí incluidos muestran la vigencia de las aportaciones de Sepúlveda en materia jurídica y de política exterior. Sirva este homenaje para transmitirle a Bernardo Sepúlveda el orgullo que significa para El Colegio de México y para el país el tan distinguido nombramiento que ha recibido al haber sido elegido juez de la

Corte Internacional de Justicia. Pero más aún, para recordar y poner en práctica las lecciones que ha dejado y que, a casi dos décadas de su gestión al frente de la Cancillería, pueden ser centrales para el diseño y puesta en marcha de nuestra política exterior.

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS