

La Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador

Ana Covarrubias*

El 28 de agosto de 1981 los gobiernos de México y Francia emitieron un comunicado en el que reconocían “que la alianza del ‘Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional’ y del ‘Frente Democrático Revolucionario’ constituye una fuerza política representativa dispuesta a asumir las obligaciones y ejercer los derechos que de ella se derivan”.¹ Mucho se discutió entonces sobre las razones y el significado de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador: ¿se trató de una iniciativa que se alejaba de la “diplomacia tradicional” de México?, ¿contra vino el principio de no intervención?, ¿tuvo los resultados que se proponía?

En este ensayo se reflexiona sobre la Declaración Franco-Mexicana en términos de la política exterior de México. La Declaración, sin embargo, no puede analizarse aisladamente, sino como parte de una política exterior hacia Centroamérica que

* Agradezco el valioso apoyo de Mónica Toussaint para la elaboración de este trabajo.

¹ “Texto de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador (28 de agosto de 1981)”, en Raúl Benítez Manaut y Ricardo Córdova Macías (comps.), *México en Centroamérica. Expediente de documentos fundamentales (1979-1986)*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, p. 46.

se ha calificado como “activa”.² Destaca, en este sentido, que México reconociera al Frente Sandinista de Liberación Nacional como oposición y gobierno, lo que por razones de espacio no se puede tratar aquí. Baste decir que la política de México hacia El Salvador se dio en un marco más general. Como arguye Carlos Rico, al contrario de lo que había sucedido con la Revolución cubana, el gobierno mexicano adoptó una posición política e ideológica de respaldo a los movimientos de cambio social y político en Centroamérica a finales de los setenta y durante los ochenta.³

La situación en El Salvador y la Declaración Franco-Mexicana

Hacia 1979, la situación en El Salvador se caracterizaba por la polarización política resultado del fracaso del intento de reforma agraria y del fraude electoral de 1977 que llevó a Carlos Humberto Romero al poder.⁴ En septiembre de 1979 hubo un golpe de Estado en contra de Romero que, según Rafael Men-

² Es difícil definir qué significa tener una política exterior “activa”: ¿cómo se mide?, ¿activa con referencia a qué? En este ensayo se entenderá por *política exterior activa* una que toma la iniciativa y que respalda sus posiciones material, política y diplomáticamente.

³ Carlos Rico, *Hacia la globalización*, México, El Colegio de México (Blanca Torres, coord., México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, t. VIII), 2010, pp. 90-97. Para la política de México hacia Centroamérica, véase Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint y Mario Vázquez Olivera, *Centroamérica*, México, Acervo Histórico Diplomático-Secretaría de Relaciones Exteriores (Mercedes de Vega, coord. gral., Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010, vol. 2), 2011.

⁴ M. Toussaint, “Armas, bombas, guerrilla y diplomacia: memorias de un diplomático mexicano en El Salvador 1980-1981”, en *The Latin Americanist*, vol. 55, núm. 1, marzo de 2011, p. 34.

jívar, fue el más anunciado de la historia salvadoreña y el que mostró las mejores intenciones y reunió a personalidades y sectores con vocación de cambio; en consecuencia, se instauró una junta cívico-militar con algunos representantes de organizaciones reformistas que no tuvieron éxito en estabilizar la situación, pues la movilización popular y la represión del régimen y los grupos paramilitares de derecha imposibilitaron cualquier cambio significativo.⁵ En marzo de 1980 el Partido Demócrata Cristiano se integró a la Junta de Gobierno; el principal objetivo de este nuevo gobierno fue contrarrestar el respaldo de la población a las organizaciones político-militares.⁶ Por su parte, el movimiento revolucionario inició un proceso de unificación que culminó con la creación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), mientras que los frentes populares se aliaron con los partidos de izquierda y fundaron el Frente Democrático Revolucionario (FDR).⁷

Al contrario de lo que sucedió con el gobierno de Anastasio Somoza, el gobierno mexicano no rompió relaciones con el salvadoreño, pero en 1980 retiró a su embajador y Gustavo Iruegas fue enviado como encargado de negocios *ad interim*. Al parecer, el asesinato del periodista mexicano Ignacio Rodríguez Terrazas en San Salvador, en agosto de 1980, fue lo que llevó al gobierno mexicano a retirar a su embajador. Después del

⁵ Rafael Menjívar Ochoa, *Tiempos de locura. El Salvador 1979-1981*, San Salvador, Flaco, 2006, p. 73. Según el autor, las reacciones al golpe y la Junta Revolucionaria de Gobierno fueron diversas: algunos creían importante que la Junta sobreviviera y se convirtiera en instrumento de cambios institucionales y políticos; para otros, había que fomentar la polarización y el fracaso del nuevo gobierno, y unos más se retiraron o huyeron del país (p. 80). Véase también M. Toussaint, *op. cit.*, pp. 34-35.

⁶ M. Toussaint, *op. cit.*, pp. 34-35. Para una descripción de las distintas agrupaciones de oposición véase R. Menjívar Ochoa, *op. cit.* Desde finales de 1980 José Napoleón Duarte presidió la Junta Revolucionaria de Gobierno.

⁷ M. Toussaint, *op. cit.*, p. 35.

asesinato, el gobierno salvadoreño no pudo dar una respuesta única, por lo que México retiró a su embajador a manera de protesta.⁸ En la versión de Menjívar, el gobierno salvadoreño negó en un principio toda responsabilidad del asesinato para después argüir que el periodista estaba en una zona de conflicto y no podía culparse a los cuerpos de seguridad.⁹ Según Manuel Chavarría, en México había cierta confusión por el hecho de que no se rompieran relaciones con el gobierno salvadoreño no sólo por el asesinato del periodista, sino por el récord de violaciones a los derechos humanos por parte de ese gobierno. Cuestionado al respecto, el canciller mexicano Jorge Castañeda se limitó a decir que “se rompen relaciones cuando conviene que se rompan”.¹⁰ Chavarría sostiene que fue quizá la posición del gobierno estadounidense lo que explica por qué se habían roto relaciones con el gobierno de Anastasio Somoza y no con el de El Salvador: en el primer caso, la política de Estados Unidos hacia Centroamérica era débil, mientras que en el segundo, la Junta contaba con todo el apoyo de ese país. Castañeda menciona también, de manera interesante, que la situación cambiaría de modo significativo si los grupos opositores pudieran actuar como gobierno en el exilio o controlaran alguna parte del territorio salvadoreño. Esta declaración quizá reflejaba ya cierto criterio por parte de las autoridades mexicanas, lo que queda-

⁸ Hubo tres respuestas por parte del gobierno salvadoreño: una de José Napoleón Duarte como miembro de la Junta Demócrata Cristiana gobernante, otra de la Cancillería salvadoreña y una más del Ministerio de Defensa. Según Manuel Chavarría, esto no satisfizo al gobierno mexicano, por lo que no tuvo más alternativa que retirar al embajador como protesta. Manuel A. Chavarría K., “Las relaciones entre El Salvador y México”, en Mario Ojeda (comp.), *Las relaciones de México con los países de América Central*, México, El Colegio de México, 1985, p. 91.

⁹ R. Menjívar Ochoa, *op. cit.*, p. 189.

¹⁰ M. A. Chavarría, *op. cit.*, pp. 92-93.

ría más claro en acciones posteriores: la Declaración Franco-Mexicana.¹¹

El año de 1980 fue de gran violencia e inestabilidad en El Salvador: el 22 de enero hubo una manifestación masiva de fuerzas opositoras; en marzo, monseñor Óscar Arnulfo Romero fue asesinado; en abril, surge el Frente Democrático Revolucionario (FDR); en agosto, fracasa la huelga general convocada por la insurgencia; en noviembre, los dirigentes del FDR fueron asesinados, y en diciembre, cuatro religiosas estadounidenses fueron también asesinadas. Finalmente, en enero de 1981 se inicia la “ofensiva final” por parte del FMLN, la cual fracasa.¹² Así pues, en 1981 era claro que había una guerra civil en El Salvador y no era fácil determinar qué contendiente tenía la capacidad de ganarla. La Resistencia Nacional (RN), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y el Partido Comunista (PCS) expresaron la necesidad de establecer contacto con los gobiernos de El Salvador y Estados Unidos para negociar un acuerdo político y un acuerdo de paz.¹³ Con estos antecedentes se dio la Declaración Franco-Mexicana.

¿Cuál fue el origen de la Declaración Franco-Mexicana? Manuel Chavarría cita dos interpretaciones que se dieron en su momento: la primera, atribuida al presidente José López Portillo, señalaba que la iniciativa había sido mexicana y que

¹¹ *Ibid.*, p. 93.

¹² *Ibid.*, p. 95. La ofensiva final por parte de la guerrilla pretendía derrocar al gobierno y tomar el poder antes de que Ronald Reagan iniciara su periodo como presidente de Estados Unidos para presentarle así un *fait accompli*. La ofensiva fracasó y consumió mucha de la “energía social” que se había acumulado desde que se fundaron los grupos de masas vinculados a las organizaciones político-militares. Véase R. Menjívar Ochoa, *op. cit.*, p. 3.

¹³ R. Menjívar, *op. cit.*, p. 43. Según el autor, 1980 se considera el año en que inició la guerra civil en El Salvador, aunque el enfrentamiento militar no llegaría sino hasta la ofensiva final; sin embargo, “si se ve como un proceso, desde hacía años que la guerra estaba en marcha” (p. 160).

Francia la había suscrito; algunos medios europeos, por su parte, afirmaron que se trataba de una iniciativa francesa surgida en el transcurso de una reunión entre el ministro de Relaciones Exteriores de Francia Claude Cheysson y el secretario de Relaciones Exteriores de México Jorge Castañeda, a finales de julio de 1981. Según esta versión, Cheysson habría expuesto a Castañeda la volatilidad de la situación salvadoreña que podía “transformar a América Central en un polvorín similar al Medio Oriente y en un foco de enfrentamiento entre las dos grandes potencias”. Cheysson habría añadido que la Declaración “sellaría la amistad y cooperación política entre ambos países” y confirmaría la posición tercermundista de Francia antes de la reunión del diálogo Norte-Sur que se realizaría en Cancún, en la que el presidente francés François Mitterrand podría apoyar al presidente López Portillo para que las potencias industrializadas aceptaran una negociación económica global.¹⁴ Según Menjívar, el plan para reconocer a la guerrilla como fuerza beligerante (*sic*) —que se daría en agosto de 1981— estaba en marcha desde hacía varios meses antes de la ofensiva final.¹⁵ Este autor y Óscar Martínez Peñate aseguran que la insurgencia salvadoreña contribuyó a la discusión de la Declaración; según Menjívar, las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) tuvieron un papel decisivo en la concepción, negociación y emisión de la Declaración Franco-Mexicana;¹⁶ Martínez Peñate identifica a Guillermo Manuel Ungo y Héctor Oquelí Colindres, dirigentes del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), como los que

¹⁴ M. A. Chavarría, *op. cit.*, pp. 98-99.

¹⁵ R. Menjívar, *op. cit.*, p. 202.

¹⁶ *Ibid.*, p. 46. Según el autor, los negociadores principales fueron Rafael Menjívar Larín y otros políticos del FDR como Rubén Zamora y Héctor Dada Hirezi (p. 51).

hicieron las gestiones necesarias para que México y Francia formularan el comunicado conjunto.¹⁷

Documentos del archivo personal de Gustavo Iruegas sugieren una versión distinta, aunque no necesariamente contradictoria a alguna de las ya expuestas.¹⁸ En febrero de 1981, Iruegas afirmaba que los revolucionarios veían a México como su aliado político más importante y que el gobierno mexicano difícilmente podía encontrar una “línea de conducta” hacia la guerra civil “mejor que la que ya ha adoptado”. En sus palabras:

México está llamado a protagonizar momentos difíciles en el desarrollo del proceso revolucionario. La revolución popular [...] necesitará del solidario soporte de la nación y el estado mexicanos en su proceso de legitimación internacional. Cuando el garrote imperialista pretenda privar al pueblo salvadoreño de determinar libremente su destino, México deberá hacer uso de la gran fuerza moral que tantos años de actuación internacional justa y valiente le han permitido acumular, para fustigar y expulsar al intruso. Nada podría acercar más a nuestros pueblos que la solidaridad oportuna y consecuente. [...] Por razones morales, por motivos de seguridad, por conveniencia económica, porque es necesario frenar al imperialismo y por el imperativo histórico que así lo exige, México debe alentar la existencia en

¹⁷ Óscar Martínez Peñate, “La diplomacia paralela en el conflicto armado salvadoreño”, ponencia presentada en el seminario internacional “Historia, sociedad y memoria: el conflicto armado en el 20 aniversario de los Acuerdos de Paz”, San Salvador, 16 de febrero de 2012.

¹⁸ Debe decirse que Iruegas tuvo una relación estrecha con los insurgentes salvadoreños y fue el enlace entre estos grupos y el gobierno mexicano. Según el testimonio de los comandantes guerrilleros Eduardo Sancho y Carlos Rico, Iruegas asesoró a la insurgencia en la formulación de su estrategia diplomática. Véase M. Á. Castillo, M. Toussaint y M. Vázquez, *op. cit.*, pp. 149-150.

la región de gobiernos democráticos, de amplio respaldo popular, de carácter nacionalista y comprometidos en la búsqueda de la justicia social para sus propios pueblos.¹⁹

Iruegas asevera, lo que resulta interesante, que para tener ese papel no había necesidad de que la política exterior se alejara de sus principios rectores:

No tiene que ser intervencionista. Pero sí un celoso defensor de la no intervención; no necesita ser guerrerista. Mejor lo hará siendo un activo promotor de la solución pacífica de las controversias; no necesita ser hegemonista. Exigir incansablemente en el plano internacional el derecho de los pueblos a su libre autodeterminación será suficiente; no requiere de grandes poderes. Respetar y hacer respetar la igualdad jurídica de los Estados es un aporte importante; no deberá lanzarse a extrañas aventuras. Basta exigir solidaria y consistentemente el imperio del derecho.²⁰

En junio de 1981, Iruegas envió un informe al secretario Castañeda en el que expresaba su convencimiento de que México tenía la responsabilidad histórica de dar a los revolucionarios “aquello que sus aliados ideológicos —prácticamente sus compañeros de armas— Cuba y Nicaragua no pueden: ungiros de legitimidad”.²¹ La propuesta de Iruegas era:

¹⁹ Reunión del C. Secretario de Relaciones Exteriores con los doce jefes de las misiones diplomáticas de México en Centro América y el Caribe, Gustavo Iruegas, Encargado de Negocios de México *a. i.* en El Salvador, México, D. F., 9 al 11 de febrero de 1981, en Archivo personal de Gustavo Iruegas (en adelante APGI), pp. 17-19.

²⁰ *Ibid.*, p. 20.

²¹ Gustavo Iruegas a Jorge Castañeda, San Salvador, 10 de junio de 1981, en APEGI, p. 5, citado por M. Á. Castillo, M. Toussaint y M. Vázquez, *op. cit.*, p. 150.

Lo que los tratadistas llaman *reconocimiento de insurgencia*. Una declaración formal de nuestro gobierno en el sentido de que la realidad nos impone de manera evidente y positiva la existencia en El Salvador de una entidad política y militar que ejerce una autoridad paralela a la del gobierno de facto al cual le disputa la representatividad, la legitimidad y el mando con notoria eficacia.²²

Según Iruegas, el FMLN y el FDR eran capaces de “asumir las responsabilidades internacionales que el derecho de gentes espera de ella; y, que sin implicar modificación alguna en las relaciones que los Estados mexicano y salvadoreño han venido desarrollando hasta la fecha, el gobierno de México encuentra en el FMLN-FDR el carácter de un movimiento insurgente”.²³

Iruegas no menciona si hubo negociación con o participación de la insurgencia o cuándo se iniciaron pláticas con el gobierno de Francia para redactar la Declaración; se limita a decir que cuando en México se pensaba en su propuesta, en Francia llegaba al poder François Mitterrand, lo que hace suponer que se combinaron varios elementos: Mitterrand era amigo del canciller Castañeda y la esposa del presidente francés trabajaba en iniciativas de solidaridad con la revolución salvadoreña, por lo que conocía la situación de El Salvador. Además, según Iruegas, Mitterrand expresó a Castañeda su deseo de manifestarse como un hombre de izquierda en América Latina. Así pues, Castañeda planteó el asunto a López Portillo y comenzaron a pensar en qué medidas tomar. La situación en El Salvador era muy seria: entre enero y julio de 1981 habían sido asesinadas alrededor de diez mil personas y la represión continuaba; más de trescientos mil salvadoreños habían tenido que huir del país.²⁴

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ *Ibid.*, pp. 150-151.

De esta manera, al parecer por iniciativa original de México, en agosto de 1981 este país y Francia presentaron un comunicado en la ONU, elaborado en respuesta a la violación de los derechos humanos en El Salvador, en el cual reconocían al FMLN-FDR como fuerzas representativas, lo que les daba legitimidad para negociar con el gobierno. Los gobiernos de México y Francia manifestaron su preocupación por el sufrimiento del pueblo salvadoreño y por la situación en El Salvador, que era causa de inestabilidad y desafío a la paz en toda la región. Es decir, el conflicto se internacionalizaba.²⁵ En consecuencia, los gobiernos de México y Francia:

Convencidos de que corresponde únicamente al pueblo de El Salvador la búsqueda de una solución justa y durable a la profunda crisis por la que atraviesa ese país, poniendo así fin al drama que vive la población salvadoreña.

Conscientes de su responsabilidad como miembros de la comunidad internacional e inspirándose en los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas (ONU).

Tomando en cuenta la extrema gravedad de la situación existente en El Salvador y la necesidad que tiene ese país de cambios fundamentales en los campos social, económico y político, expresa luego.

Reconocen que la alianza del “Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional” y del “Frente Democrático Revolucionario” constituye una fuerza política representativa dispuesta a asumir las obligaciones y ejercer los derechos que de ella se derivan.

En consecuencia, es legítimo que la alianza participe en la instauración de los mecanismos de acercamiento y negociación necesarios para una solución política de la crisis.

²⁵ *Ibid.*, p. 151.

Recuerda que corresponde al pueblo salvadoreño iniciar un proceso de solución política global en el que será establecido un nuevo orden interno, serán reestructuradas las fuerzas armadas y serán creadas las condiciones necesarias para el respeto de la voluntad popular, expresada mediante elecciones auténticamente libres y otros mecanismos propios de un sistema democrático.

Hacen un llamado a la Comunidad Internacional para que, particularmente dentro del marco de las Naciones Unidas, se asegure la protección de la población civil, de acuerdo con las normas internacionales aplicables, y se facilite el acercamiento entre los representantes de las fuerzas políticas salvadoreñas en lucha, a fin de que se establezca la concordia en el país y se evite toda la injerencia en los asuntos internos de El Salvador.²⁶

El Comunicado pretendía encontrar una salida intermedia entre la guerrilla y la junta militar salvadoreña, por lo que llamaba a la comunidad internacional a propiciar la negociación entre las partes en conflicto para establecer la paz y evitar cualquier tipo de intervención externa en el marco de los principios de libre autodeterminación de los pueblos y no intervención. Se trataba también de detener la solución militar promovida por el gobierno de Reagan.²⁷

Las reacciones a la Declaración

La Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador provocó reacciones de varios países. El gobierno de El Salvador obvia-

²⁶ “Texto de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador (28 de agosto de 1981)”, en R. Benítez Manaut y R. Córdova Macías (comps.), *op. cit.*, pp. 45-46.

²⁷ M. A. Castillo, M. Toussaint y M. Vázquez, *op. cit.*, p. 152.

mente la rechazó. En un comunicado, José Napoléon Duarte presentó la posición salvadoreña:

Pueblo salvadoreño: este día las agencias extranjeras de noticias dieron a conocer un documento emitido en forma conjunta por las cancillerías de Francia y México, por medio del cual se refieren a la situación interna y a la alianza de grupos terroristas, y de sectores políticos minoritarios que operan en el país y que constituyen parte de la conspiración internacional contra nuestra patria.

En referencia al conjunto de esa declaración deseo expresar lo siguiente: en nombre de la Junta Revolucionaria de Gobierno de El Salvador expreso un categórico rechazo a la Declaración conjunta franco-mexicana hecha pública este día, por considerar que tal declaración no significa sino una interferencia en los asuntos internos de nuestro país.

Ha quedado constancia en diferentes foros internacionales que la Junta Revolucionaria de Gobierno siempre ha estado abierta a la solución política, solución que implica el diálogo con todos los partidos que acepten las reglas del juego democrático, cualquiera que sea su ideología con la sola exclusión de aquellos grupos que pretenden arribar al poder por medio de la violencia y el terrorismo.

Este tipo de actitudes contribuyen a agudizar nuestro conflicto a través de aumentar sus niveles de intervención extranjera.

Es preciso señalar que al alentar con consideraciones de esta naturaleza y apoyo de diverso tipo a grupos armados de terroristas, se crean serios y graves precedentes de carácter internacional que afectan seriamente la estabilidad y el proceso de democratización de Centro América, de América Latina y, en general, del resto de países. Además tal clase de acciones hace peligrar aún más la paz social tan necesaria en nuestra región.

Es precisamente dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas que encontramos el más categórico rechazo a la intervención en los asuntos internos de otros estados, al derecho de autodeterminación de los pueblos y a su calidad soberana.

En consecuencia, la Junta Revolucionaria de Gobierno protesta enérgicamente por tal comunicado puesto que no corresponde a la República de Francia, a los Estados Unidos Mexicanos, ni a ningún otro país, señalar modelos de solución a los problemas internos de El Salvador, ni identificar internacionalmente a su antojo quiénes en este país tienen legitimidad y representación política.²⁸

La Cancillería mexicana, sin embargo, afirmó que no había peligro de romper relaciones diplomáticas con El Salvador e indicó que la intención del gobierno mexicano era “hacer un llamado a la comunidad internacional y a las partes en conflicto para ‘terminar el sacrificio inútil de seres humanos en la nación centroamericana’”.²⁹

El gobierno venezolano —demócrata-cristiano— reaccionó también de manera enérgica a la Declaración; junto con Colombia, lanzó una contraofensiva para conseguir apoyo para El Salvador. Así, se emitió la Declaración de Caracas en la que los gobiernos de Venezuela, Colombia, Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana acusaban a México y Francia de haber “decidido intervenir en los asuntos de El Salvador [mediante] declaraciones políticas encaminadas a favorecer a uno de los extremos subversivos que operan en dicho país en su lucha armada por la conquista

²⁸ Gustavo Iruegas, encargado de negocios, al C. Secretario de Relaciones Exteriores, México, D. F., 4 de septiembre de 1981, en APGI, número 699, expediente 728.4-o/510, anexos.

²⁹ M. Á. Castillo, M. Toussaint y M. Vázquez, *op. cit.*, p. 155.

del gobierno”.³⁰ El presidente venezolano calificó el comunicado como algo “muy grave” y manifestó su respaldo al régimen salvadoreño de José Napoleón Duarte.³¹ Costa Rica, Ecuador, Perú y Brasil no se sumaron a la Declaración de Caracas: Costa Rica, posiblemente, porque no quería poner en riesgo el petróleo que México le suministraba; el gobierno brasileño, por su parte, indicó que no coincidía con la Declaración Franco-Mexicana, y que se trataba de un precedente peligroso para el futuro del continente, pero que deseaba la participación de todas las fuerzas salvadoreñas para lograr el fin de la guerra civil.³² Nicaragua y Granada, al contrario, se adhirieron a la Declaración Franco-Mexicana mientras que Panamá expresó su respaldo a la misma.³³

En Europa, Noruega, Suecia, Holanda, Irlanda y República Democrática Alemana decidieron adherirse a la Declaración Franco-Mexicana, mientras que Alemania Federal sólo expresó su apoyo. Gran Bretaña, Italia y España no se pronunciaron. La opinión pública y los partidos socialdemócratas reaccionaron favorablemente y la Internacional Socialista y la Unión Interparlamentaria Mundial la aprobaron íntegramente.³⁴

El Departamento de Estado de Estados Unidos emitió una declaración que rechazaba la posibilidad de una solución política al conflicto salvadoreño en el que participaran el FMLN y el FDR, reiteraba su respaldo al proceso electoral promovido por la junta militar y aseguraba que los asesores estadounidenses en

³⁰ Breny Cuenca, “Trayectoria de la política exterior de México hacia Centroamérica. Repercusiones de la Declaración franco-mexicana sobre El Salvador”, en *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, año 1, núm. 1, 1986, pp. 94-95.

³¹ M. Á. Castillo, M. Toussaint y M. Vázquez, *op. cit.*, p. 153.

³² *Idem* y B. Cuenca, *op. cit.*, p. 95.

³³ B. Cuenca, *op. cit.*, p. 95.

³⁴ *Ibid.*, p. 93.

El Salvador permanecerían allí hasta que cesaran las “provocaciones foráneas”.³⁵

El intervencionismo mexicano y las consecuencias de la Declaración

¿Qué significó la Declaración Franco-Mexicana?, ¿qué nos dice de la política exterior de México? Lo primero que puede mencionarse es la voluntad de expresar abiertamente que la única salida al conflicto en El Salvador era política, idea que años más tarde llevaría a la negociación y la firma de los acuerdos de paz. También era evidente el riesgo de la internacionalización del conflicto. Fue en estos términos en los que el presidente López Portillo justificó la Declaración en el Quinto Informe de Gobierno:

Hace unos días nos pronunciamos, junto con el Gobierno Francés, sobre los riesgos que entraña la creciente internacionalización de la crisis en El Salvador, que amenaza la estabilidad y la paz de toda la región. Reiteramos que corresponde exclusivamente al pueblo salvadoreño determinar el proceso de solución política para establecer un sistema de Gobierno democrático en ese país. Dentro de tal contexto, hemos reconocido a las fuerzas de oposición popular, auténticamente representativas, como participantes insustituibles en dicho proceso. Conscientes de nuestras responsabilidades como miembros de la Comunidad Internacional y dentro del marco de las Naciones Unidas, estamos llevando a cabo consultas con los demás integrantes del Consejo de Seguridad para propiciar una solución a esa crisis.³⁶

³⁵ M. Á. Castillo, M. Toussaint y M. Vázquez, *op. cit.*, p. 153.

³⁶ “Texto de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador (28 de agosto de 1981)”, en R. Benítez Manaut y R. Córdova Macías (comps.), *op. cit.*, p. 49.

Más tarde, en entrevista a *The New York Times*, López Portillo insistió en la urgencia de una solución política:

No vemos para El Salvador, salvo el exterminio de una de las fuerzas, otra salida que no sea política. Una solución política sólo es tal si considera a los protagonistas, y que existen los protagonistas es un hecho; no es suficiente ponerles el nombre de terroristas. Hay allí una fuerza viva, extenuante, tan importante que ha merecido que el Gobierno salvadoreño pida ayuda y otros gobiernos la proporcionen.³⁷

Para el gobierno mexicano la única solución sería política, “tarde o temprano”, y no era suficiente la convocatoria a elecciones que hacía la Junta salvadoreña, previa deposición de armas de los grupos combatientes. Lo que el presidente mexicano proponía era una asamblea constituyente que considerara a todos los protagonistas. Finalmente, López Portillo defendió la idea de que el cese al fuego era viable y posible: “México y Francia no sacaron su proposición del vacío; ésta es una posición realista que considera a las partes en conflicto. Por eso nos atrevimos a formularla”.³⁸ En respuesta a si México se ofrecería como mediador, López Portillo dijo que México era un comunicador, “puede comunicar a las partes, no mediar entre ellas porque es un papel difícil. Nadie nos ha llamado”.³⁹

En segundo lugar, igualmente importante fue la naturaleza intervencionista del comunicado. El gobierno mexicano insistió en que la Declaración no había sido intervencionista;

³⁷ “Extractos de la conferencia de prensa que el presidente José López Portillo concedió a los columnistas de *The New York Times*, Flora Lewis y Alan Riding (23 de septiembre de 1981)”, en *ibid.* p. 47.

³⁸ *Ibid.*, pp. 47-48.

³⁹ *Ibid.*, p. 48.

según López Portillo, el gobierno mexicano no tenía una política de esa naturaleza, pues no había mandado hombres, armas o dinero a El Salvador. El objetivo de la Declaración había sido llamar la atención de la comunidad internacional sobre la existencia de una fuerza representativa en el conflicto. La Cancillería también negó que se tratara de intervención y señaló que era Estados Unidos el que intervenía directamente en El Salvador al enviar armas y apoyo militar al gobierno salvadoreño.⁴⁰

En sus memorias, López Portillo mantiene su posición: la Declaración no fue intervencionista. Según el ex presidente, después de analizar la situación, los gobiernos de México y Francia habían concluido que para distender el área y desahogar los problemas por la vía democrática debían reconocerse los términos de la disputa:

Simplemente consideramos que si los que estaban en lucha eran los guerrilleros salvadoreños con el Gobierno, se considerara a los primeros como fuerza política representativa en cualquier solución democrática. Así de simple. De otra manera, las elecciones serían una ilusión formal y el problema no se resolvería. Como el tiempo lo ha acreditado. Y categóricamente afirmo que analizar y recomendar no es intervenir, sino servir. Y México, con Francia, servía a la distensión y pacificación del área, no sólo de El Salvador. Simplemente los Estados Unidos no admitían otras soluciones que las por ellos propuestas y movían todos sus hilos e influencias para lograr sus propósitos. No les interesa el área, sino la protección de sus intereses y seguridades. Ésa es la diferencia.⁴¹

⁴⁰ M. Á. Castillo, M. Toussaint y M. Vázquez, *op. cit.*, p. 155.

⁴¹ José López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988, p. 1106.

Castañeda, por su parte, declaraba que:

Lejos de poderse interpretar como un acto de intervención, la declaración conjunta franco-mexicana es un esfuerzo por asegurar la libre autodeterminación del pueblo salvadoreño. El gobierno de México jamás ha apoyado a ninguna de las partes en conflicto con armas o ayuda económica, ni tampoco a ninguno de los partidos políticos en ese país.⁴²

Más interesante es la defensa que Iruegas hizo en su momento de la Declaración, pues demuestra la tensión con los principios de política exterior y reconoce, finalmente, que puede haber intereses que rebasen esos principios:

Muchas veces se ha usado —y siempre con buenos motivos— el argumento de que no intervención no implica indiferencia. En el caso salvadoreño, en el que la sangrienta política de disuasión por el terror hace que la indiferencia vaya más allá de la simple abstinencia y alcance un ineludible carácter de complicidad, la no intervención debe ser entendida en su verdadero carácter de principio protector de la soberanía que es más evidente cuando el concepto se maneja con su complemento natural que es la libre autodeterminación de los pueblos.

Aquí, en este país [El Salvador] donde se cometen los más horribles crímenes de lesa humanidad, se nos acusa de intervencionistas porque alzamos nuestra voz para pedir a la comunidad de las naciones que detenga a un gobierno obnubilado por la sangre en su afán de asesinar a su propio pueblo.

Aun si olvidamos que no es ésta la primera vez que México debe soportar graves acusaciones, fuertes presiones y hasta

⁴² “Precisa Jorge Castañeda la política hacia Centroamérica. México y Francia no quieren una solución militar en El Salvador”, *El Día*, 5 de septiembre de 1981, citado por M. A. Chavarría, *op. cit.*, p. 102.

calumnias por actuar de conformidad con sus principios y manifestar su solidaridad con los pueblos del continente y del mundo; si no considerásemos que esta vez no estamos “gloriosamente solos”, sino honrosamente acompañados; si los hechos no nos hubieran demostrado tantas veces que el mejor camino es siempre el que va en el sentido de la historia; si tuviéramos que ser afrentados por un pronunciamiento con calificativos injuriosos por parte de un organismo o de un bloque, el paso dado habría valido la pena porque el propósito buscado se ha conseguido. Ni siquiera los opresores regímenes del Sur que tanto odian y tanto temen a sus propios pueblos se han atrevido a negar la existencia del movimiento revolucionario. Todos se han limitado a acusarnos de intervenir en los asuntos internos de El Salvador y a señalar la peligrosidad del precedente. Tales acusaciones, aún si fructificaran de alguna manera, no le impedirían a México seguir siendo el país digno y justo que por tantos años ha sido. En cambio Farabundo y sus hijos están hoy más cerca que nunca de poder hacer de su país uno en el que haber nacido no sea una desgracia y poder vivir sea más que una esperanza. Un día, que sabemos no lejano, el propio pueblo salvadoreño sabrá lavar y convertir en timbres de honor y de orgullo las que hoy son afrentas y calumnias, como en su oportunidad hicieron los pueblos de Cuba y Nicaragua. El petate en llamas no incendiará nuestra casa porque, finalmente, la razón nos asiste.⁴³

A pesar de los argumentos que proponen que la Declaración no fue intervencionista y de que la misma menciona que “corresponde únicamente al pueblo de El Salvador la búsqueda de una solución justa y duradera a la profunda crisis por la que atraviesa ese país poniendo así fin al drama que vive la pobla-

⁴³ Gustavo Iruegas, encargado de negocios, al C. Secretario de Relaciones Exteriores, México, D. F., 4 de septiembre de 1981, en APGI, número 699, expediente 728.4-o/510, pp. 10-11.

ción salvadoreña”, el reconocimiento del FMLN-FDR como fuerza política representativa sí constituyó una intervención, al menos como el gobierno de México lo había interpretado tradicionalmente: se trataba de una opinión sobre un proceso político interno. Según Carlos Rico, el apoyo al régimen sandinista y la Declaración Franco-Mexicana son ejemplos claros de lo que distinguió a la política de López Portillo de la de sus antecesores que enfrentaron movimientos progresistas en la región (especialmente la Revolución cubana): la tensión entre la acción política y los principios, o el querer trascender los principios. “Las dificultades para justificar este tipo de acción con base en la interpretación previa mexicana del principio de no intervención —arguye Rico— fueron ilustradas profusamente con los acontecimientos que rodearon al comunicado”.⁴⁴ Es decir, la acusación directa de intervencionismo —la Declaración de Caracas— y el aislamiento regional de México.

Sin embargo, más allá de la discusión sobre la no intervención o la intervención —que quizá no sea la más relevante—, ¿qué significó la Declaración?, ¿qué resultados tuvo? En primer lugar, la consecuencia más evidente fue el ya mencionado aislamiento regional de México como resultado de la Declaración de Caracas, aunque puede cuestionarse qué tan serio pudo haber sido una vez que se trataba de gobiernos dictatoriales en su mayoría. Las reacciones de López Portillo e Iruegas sugieren, no obstante, que el gobierno mexicano sí resintió la Declaración de Caracas y sí reconoció el aislamiento.⁴⁵ Pero, en palabras del secretario Castañeda: “No es la primera vez que México se en-

⁴⁴ C. Rico, *op. cit.*, p. 92.

⁴⁵ Según varios autores, la Declaración Franco-Mexicana fue causa de la suspensión de un viaje que haría López Portillo a Guatemala en septiembre de 1981. Véase B. Cuenca, *op. cit.*, p. 95, nota al pie núm. 2.

cuentra aislado de sus hermanos latinoamericanos, ni tampoco será la última”.⁴⁶

En segundo lugar, aunque no se tomaron medidas para una negociación entre el gobierno salvadoreño y la insurgencia, como la Declaración lo proponía, no cabe duda de que sí fortaleció la presencia internacional del FMLN y el FDR. Francisco Jovel Urquilla, comandante del FMLN, aseguró que la Declaración contradecía “lo que quería el señor Napoleón Duarte, difundir a nivel mundial de que éramos un grupo terrorista o una pandilla delincinencial”.⁴⁷ Ana Guadalupe Martínez, del ERP, se expresó en términos similares:

El hecho de que se nos reconozca como fuerza representativa demuestra a la comunidad internacional que no somos un grupúsculo de terroristas que lucha aisladamente con apoyo extranjero, sino una fuerza legal formada por las bases populares que en este momento combaten contra la Junta. Una Junta que no tiene nada de reformista, como los norteamericanos tratan de hacer creer.⁴⁸

⁴⁶ El canciller mexicano añadió que esperaba que varias naciones europeas se adhirieran a la posición de México y Francia, y afirmó que no era el momento adecuado para romper relaciones con la Junta salvadoreña. Aclaró que no se había reconocido a la oposición como un gobierno legítimo o como beligerante, sino como fuerza política representativa para participar en las negociaciones si en verdad se buscaba una solución política. “Ni primera ni última vez que México se encuentra aislado por países latinoamericanos”, en *Proceso*, núm. 253, 5 de septiembre de 1981, p. 16. Hay que aclarar, sin embargo, que el aislamiento fue de gobiernos: en países que firmaron la Declaración de Caracas hubo manifestaciones de apoyo a la Declaración Franco-Mexicana, con el respaldo de personajes distinguidos, partidos políticos y sindicatos. En Venezuela, por ejemplo, el Partido Acción Democrática criticó al gobierno, entre otras cosas, por su alianza con la política estadounidense. B. Cuenca, *op. cit.*, p. 95.

⁴⁷ Citado por Ó. Martínez Peñate, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁸ María Cortina, “Sólo el reconocimiento de nuestra fuerza permitirá las elecciones: FDR”, en *Proceso*, núm. 253, 5 de septiembre de 1981, p. 12. Martínez reconoció que con o sin Declaración, la ayuda estadounidense a El Salvador se

Así pues, la Declaración Franco-Mexicana dio visibilidad a la insurgencia como tal y les permitió contar con una diplomacia más activa.⁴⁹

Menos exitoso fue el objetivo de que Estados Unidos cambiara su posición y dejara de intervenir —con apoyo militar, político y diplomático— en El Salvador. El valor de la Declaración en este sentido fue únicamente proponer una visión alternativa al conflicto salvadoreño. Visión que tuvo algún eco en Estados Unidos: *The New York Times*, por ejemplo, consideró que la idea propuesta por México y Francia de que hubiera negociaciones entre la Junta y el FDR no era “extrema” y criticó la forma en que Washington entendía la realización de elecciones en El Salvador. Por su parte, *The Washington Post* reconocía que la Declaración “alentaría a los guerrilleros”, pero también aumentaría la sensación de aislamiento del gobierno y las fuerzas de seguridad. Así pues, ambas partes tendrían razones para lograr una solución. El diario estadounidense también criticó la insistencia del secretario de Estado, Alexander Haig, de presentar el enfrentamiento como una lucha entre fuerzas del bien y del mal.⁵⁰

¿Qué significó la Declaración en términos de la política exterior de México? Lo primero que debe destacarse es que se trató de una postura definida políticamente; es decir, fue una “política política”. Y en el contexto en el que se dio puede decir-

mantendría, pero “el reconocimiento que nos otorgan los gobiernos de México y Francia constituye un asidero legal para aquellos que en el Congreso de Estados Unidos quieren plantear la suspensión de la ayuda”.

⁴⁹ Debe decirse que desde antes de que se emitiera la Declaración, la Ciudad de México era un lugar importante para la labor diplomática del FDR. Antes de la ofensiva final, México fue, a decir de Rafael Menjívar, “cuartel general” para organizar giras diplomáticas por Europa, América Latina, África y Estados Unidos (R. Menjívar, *op. cit.*, p. 25).

⁵⁰ B. Cuenca, *op. cit.*, p. 92.

se que también fue ideológica: se tomó partido en un conflicto no sólo político-militar, sino también ideológico. En segundo lugar, la Declaración puede entenderse como parte de una política más general y fue congruente con ella: la política hacia Nicaragua en la que también se tomó partido política e ideológicamente. Según Rico, el apoyo que México dio al régimen sandinista y la Declaración Franco-Mexicana no fueron sino ejemplos de una compleja interacción entre principios jurídicos y toma de decisiones con un contenido eminentemente político.⁵¹ En este sentido, y en tercer lugar, debe reiterarse que se trató de una política “activa” en tanto tomó la iniciativa. Finalmente, otro rasgo novedoso de la diplomacia de López Portillo, congruente con su carácter de “activa”, fue la búsqueda de socios para poder influir en los acontecimientos de la región. La novedad fue más notable al tratarse de Francia, un actor extracontinental.⁵²

En breve, puede decirse que se trató de una política con un interés claro y definido, y propositiva. La pregunta es si ése fue un “interés nacional” o no, y si benefició o perjudicó a la política exterior. Con la ventaja que da el tiempo, podría argumentarse que México pudo no haber hecho nada y muy probablemente la situación en El Salvador habría seguido el mismo curso. Así pues, desde una perspectiva estrictamente realista se podría decir que no se trató de un “interés nacional”. Pero si se considera que las políticas exteriores pueden tener otros intereses que no son únicamente los de la supervivencia, la defensa de la seguridad y la búsqueda de poder, la Declaración Franco-Mexicana fue valiosa en tanto procuró la solución a un conflicto violento con altos costos en términos de vidas humanas. En última ins-

⁵¹ C. Rico, *op. cit.*, pp. 91-95.

⁵² *Ibid.*, p. 94.

tancia, algunos años después la negociación entre el gobierno salvadoreño y la insurgencia fue el medio para lograr la paz en El Salvador, y el cuestionamiento a la política exterior de México por ser intervencionista no tuvo mayores consecuencias en el largo plazo.