

La diplomacia mexicana en el proceso de negociación de los Acuerdos de Chapultepec

*Sergio González Gálvez**

La vecindad como factor en la política exterior

No cabe duda de que las relaciones con los países más próximos a México constituyen un espacio de acción, caracterizado por significativas peculiaridades. La continuidad territorial crea problemas específicos y da a otros temas de nuestra agenda diplomática con esos países una profundidad particular. Los puntos de contacto entre nuestras sociedades y economías se multiplican. El número de instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el manejo de esas relaciones se multiplican también.

Así, todo lo anterior llegó a constituirse en un elemento fundamental de nuestra doctrina diplomática en vigor casi desde que logramos nuestra independencia, al mantener y, cuando fue posible, fortalecer, en el interés nacional, una serie de círculos concéntricos íntimamente relacionados de vecinos, que incluyen en primera instancia aquellos con los que com-

* Este artículo es un tributo a los diplomáticos mexicanos de carrera que a través de los años nos han dado un prestigio internacional que las nuevas generaciones tienen la obligación de honrar y mantener.

partimos fronteras y, en segundo lugar, las naciones con las que ocupamos no sólo el continente americano sino también con las que nos identificamos en raíces históricas y aspiraciones, que no únicamente abarcan el subcontinente latinoamericano y las amplísimas comunidades latinas que viven en los Estados Unidos de América, sino también la península ibérica.

A la luz de esa premisa, quisiera sencillamente destacar que la naturaleza de los desafíos que enfrenta nuestra relación fronteriza con Estados Unidos, Centroamérica y el Caribe tiene, sorprendentemente para algunos, importantes paralelismos.

Existen, claro está, diferencias claras y significativas en cada caso, pero temas como la migración, los diferentes niveles de una integración económica, la posibilidad de crear alianzas políticas con objetivos específicos y la necesidad de mejorar sustancialmente nuestra infraestructura de comunicación en esas zonas se repiten en todos ellos, lo que obliga a buscar el mayor grado de consistencia en las políticas a seguir. Esto nos remite a la importancia de mantener una congruencia y una continuidad en la aplicación de los principios que norman nuestro comportamiento internacional.

Con especial referencia a nuestra relación con Centroamérica y el Caribe, encontramos numerosos ejemplos, tanto de la capacidad de México para adelantarse a las tendencias globales y regionales, como de la importancia que atribuimos a las dimensiones extraeconómicas de la vecindad. En el primer caso, es posible señalar la creciente incorporación de prácticamente todos los países de la región a la aspiración común de ampliar los espacios de liberalización comercial, a pesar de algunas reticencias en el Cono Sur, que afortunadamente se están modificando, con la consiguiente transformación de nuestro hemisferio en un elemento central para la construcción de un orden económico internacional más abierto.

En cuanto a las dimensiones extraeconómicas de la vecindad, vale recordar que el contexto de la Guerra Fría determinó un marco de relaciones con modalidades propias. Quizás el decenio de los años ochenta sea el periodo que mejor condensa el contexto típico de la Guerra Fría en el que se desarrolló la política exterior de México en su ámbito vecinal.

Estamos hablando de manera específica de la turbulencia bélica en Centroamérica, que puso a prueba la capacidad de México para desarrollar *per se* y en concertación con otros Estados, una política de pacificación hacia la región colindante.

Sin embargo, la política exterior de México estuvo atada necesariamente al cúmulo de paradojas y contradicciones que engendraba la competencia hegemónica entre las dos superpotencias en esta parte del hemisferio. De tal suerte que, a ratos, las acciones de México y de sus aliados en Contadora podrían interpretarse como en competencia con las posiciones de Washington, y aun a favor de los intereses estratégicos del bloque socialista. Esto, al menos, desde la óptica de los sectores ideológicamente más conservadores, en particular en los Estados Unidos de América y algunos países de América Latina, México inclusive.

Hubiera sido impensable, en aquellas circunstancias, imaginar una convergencia de intereses entre México y los Estados Unidos de América, en relación con Centroamérica, como la que esperamos que exista hoy en día. Las acciones y la capacidad de persuasión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los países amigos del secretario general de esta organización, México entre ellos, y de un cambio dramático y breve en la actitud al respecto en el gobierno de Washington, auspiciaron el esquema de pacificación y reconciliación nacional en El Salvador y posteriormente en Guatemala.

Estamos convencidos igualmente de que el prestigio y el peso específico de la diplomacia mexicana en asuntos de segu-

ridad hemisférica, entendida en su sentido lato, en particular en la región centroamericana y el Caribe, deben seguir activos y actualizados, incluyendo, ahora, la lucha contra el crimen organizado vinculado al narcotráfico, que trasciende las fronteras de los países de esta región, sobre todo ya despojados de las ataduras y los atavismos del periodo de la Guerra Fría, si bien sigue latente el absurdo e ilegal aislamiento de Cuba de los mecanismos de diálogo regionales, que ya empieza a crear problemas como es la decisión de algunos gobiernos de no asistir a reuniones cumbres, mientras ese país no esté incorporado de nuevo al sistema regional.

En resumen, la experiencia de nuestras relaciones hemisféricas muestra que la noción de vecindad va hoy no sólo más lejos de la continuidad geográfica inmediata, sino incluso más allá de lo estrictamente económico.

Si no cambiar es imposible y si la evolución misma del sistema internacional impone a nuestro comportamiento allende las fronteras la necesidad de un énfasis regional, no debemos olvidar nuestra vocación universalista, implícita en estos esfuerzos, la cual siempre debe orientar nuestra actuación.

El conflicto salvadoreño

En cuanto al proceso de pacificación en El Salvador, en el que por azares del destino me tocó actuar en mi posición de subsecretario responsable de los asuntos del continente americano en su integridad y en donde conté con el eficiente apoyo de compañeros del Servicio Exterior Mexicano como el embajador Raúl Valdés, adscrito en esa época a mi oficina en la Cancillería y con una amplia trayectoria profesional, debemos empezar por recordar cómo se gestó la famosa Declaración Franco-Mexicana, la cual se originó en una iniciativa del entonces secretario de

Relaciones Exteriores, el jurista Jorge Castañeda Álvarez de la Rosa, quien utilizó todos sus contactos en Francia, inclusive los que tenía su hijo Jorge G. Castañeda Gutman, residente entonces en ese país, con el politólogo francés Régis Debrey, para iniciar un proceso de mediación en ese conflicto que incluyó contactos oficiales con el gobierno de François Mitterrand y que produjo, como un primer paso, la Declaración emitida el 28 de agosto de 1981.

En esta declaración, los dos gobiernos enfatizan que la situación en El Salvador “constituye una fuente de peligros potenciales para la estabilidad y la paz de toda la región habida cuenta de los riesgos de internacionalización de la crisis”, y reconocen al mismo tiempo que la alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Frente Democrático Revolucionario (FDR) constituye una fuerza política representativa, dispuesta a asumir las obligaciones y a ejercer los derechos “para participar en la instauración de los mecanismos de acercamiento y de negociación para la solución política de la crisis”.

En resumen, la Declaración Franco-Mexicana buscó reafirmar que correspondía únicamente al pueblo de El Salvador la solución final a la profunda crisis por la que atravesaba el país, proceso en el que coadyuvaría otorgar un temprano reconocimiento tanto al FMLN como al FDR a cambio de que aceptaran expresamente asumir sus obligaciones internacionales que, por un lado, les impone el deber de respetar el derecho aplicable en caso de conflictos armados y, por el otro, les abre la puerta como parte interesada en la solución de la guerra interna que sufría ese país.

Cabe destacar que los 43 miembros de la Internacional Socialista, incluidos los nueve que en ese momento estaban en el poder político en sus respectivos países —Australia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Granada, Irlanda, Noruega, Repú-

blica Federal de Alemania y Suecia—, apoyaron la Declaración Franco-Mexicana.

La Declaración Franco-Mexicana sentó un precedente en la historia contemporánea de las relaciones internacionales y logró que los Estados Unidos de América, bajo la administración Reagan, aceptaran la posibilidad de una solución negociada que incluyera a todas las partes en conflicto armado. En esta primera etapa fueron consultados dos distinguidos líderes salvadoreños, Guillermo Manuel Ungo y Héctor Oquelí Colindres, dirigentes del Movimiento Nacional Revolucionario. Años después, al fallecer Ungo, tuve el triste encargo de llevar su cuerpo a su tierra en un avión de la Fuerza Aérea Mexicana.

El efecto de la Guerra Fría en el conflicto salvadoreño

Según algunos observadores políticos, la guerra civil en El Salvador era uno de los conflictos derivados de la confrontación ideológica, política y militar entre la Unión Soviética y Estados Unidos.

No hay duda de que los dos bandos en pugna en el conflicto salvadoreño estaban influenciados por la contienda mundial. El gobierno de El Salvador —según los expertos— había mantenido una firme alianza con los Estados Unidos de América desde mediados del siglo xx. Oficiales del ejército gubernamental recibieron adiestramiento en centros militares estadounidenses, como la Escuela de las Américas, desde épocas anteriores al conflicto bélico salvadoreño. Por otra parte, los movimientos de izquierda que conformaron el FMLN mantenían relaciones de cooperación con la URSS, los países del bloque socialista del Este, Cuba y Nicaragua.

Cabe recordar que en nuestros contactos con Washington, se nos indicaba su preocupación por el hecho de que El

Salvador y la Nicaragua sandinista podrían convertirse, con el apoyo soviético, en bases para ataques directos a territorio estadounidense en caso de un conflicto entre las superpotencias. Todo esto enfatizaba aún más la importancia de solucionar el conflicto y evitar que se extendiera a otras regiones de la zona centroamericana.

Por otro lado, en la mayor parte de los países de América Latina, la reacción a la Declaración Franco-Mexicana fue de una fuerte oposición; se acusó a los dos gobiernos de injerencia en los asuntos internos de El Salvador, lo que denotaba que habían olvidado que el conflicto estaba ya fuera del control de las autoridades salvadoreñas y existía el peligro de la internacionalización del problema, que sin duda afectaría inmediatamente a los países de la periferia como los del Grupo de Contadora —México, Colombia Venezuela y Panamá.

Antes del cambio dramático en la posición de Washington, resultado en gran medida de los esfuerzos de nuestros gobiernos (Grupo de Contadora básicamente), debemos mencionar que el Departamento de Estado reaccionó indirectamente contra la Declaración Franco-Mexicana al promover que el gobierno demócrata cristiano de Luis Herrera Campins de Venezuela reuniera a algunos gobiernos de América Latina para contrarrestar los efectos diplomáticos de la citada declaración y para solidarizarse con la Junta Demócrata Cristiana de El Salvador, a propósito de lo cual señalaba que “los terceros Estados no están obligados a reconocer a los insurrectos como beligerantes y tienen derecho a seguir tratando de manera exclusiva con el gobierno central como único reconocido”.

Asimismo, el ministro de Asuntos Exteriores de Venezuela, Zambrano Velasco, así como sus homólogos de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y Colombia firmaron la Declaración de Caracas, en Venezuela, en septiembre de 1981. En esta declaración se señala: “Mani-

festamos nuestra viva inquietud ante la toma de posición de esos dos gobiernos [México y Francia] a favor de uno de esos movimientos subversivos, que por la violencia intentan cambiar el porvenir democrático y la libre determinación del pueblo salvadoreño”.

Acciones adicionales del gobierno mexicano

En 1983 surge la primera iniciativa de paz regional a propósito del conflicto en El Salvador, a través del “Grupo de Contadora”, integrado por México, Venezuela (con nuevo gobierno), Colombia, al que posteriormente se agregó Panamá. En esa declaración se llamó al diálogo y a la negociación como instrumentos para establecer un clima de paz en la región, iniciativa que recibió el respaldo del grupo de países no alineados, de gran influencia internacional en ese momento, y del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, según sendas resoluciones adoptadas sobre el tema en ambos órganos de la ONU.

Por su parte, los gobiernos centroamericanos, a excepción de Nicaragua, mantuvieron una tenaz oposición a la tesis de negociación regional propuesta por Contadora como lo evidenció la creación del “Bloque de Tegucigalpa”, que planteó diversas objeciones al Acta de Contadora por la Paz y la Cooperación en Centroamérica.

A partir de esa fecha surgieron innumerables iniciativas que buscaban el diálogo entre las fuerzas en conflicto; incluso, el 8 de octubre de 1984, en un discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente salvadoreño José Napoleón Duarte —ya seriamente enfermo— invitó a la insurgencia a dialogar con el gobierno el 15 de octubre en La Palma, pequeña población en poder de la guerrilla, ubicada a 85 kilómetros al norte de San Salvador. Los días 20 y 21 de febrero

de 1989 se celebró una reunión de todos los partidos políticos de ese país hermano, en el centro turístico mexicano de Oaxtepec, donde la guerrilla propuso la postergación por seis meses de las elecciones presidenciales en El Salvador y la designación de un presidente provisional por la Asamblea Legislativa, a fin de posibilitar su incorporación al proceso electoral, previa negociación de un cese al fuego y de que entrara en vigor una reforma de la Constitución y de las leyes electorales, lo cual lamentablemente fue rechazado por el gobierno salvadoreño. Sin embargo, en septiembre de ese año (1989), tras una ardua negociación en la capital de nuestro país con el directo patrocinio de la Presidencia de la República y de la Cancillería mexicana, los representantes del nuevo gobierno de Alfredo Cristiani y la guerrilla acordaron reabrir el proceso de diálogo e invitaron al secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, a enviar en futuras reuniones a un representante en calidad de testigo. Posteriormente, este representante se convertiría en mediador y realizaría, por cierto, un magnífico trabajo. Me refiero al diplomático peruano, después funcionario de la ONU, Álvaro de Soto, con el que la Cancillería mexicana mantuvo un diálogo constante, coordinando con él las acciones en la búsqueda de soluciones a ese grave conflicto.

Bajo la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, el secretario de Relaciones Exteriores Fernando Solana, en la toma de posesión del gobierno salvadoreño, informó al presidente Cristiani el interés de México en coadyuvar al proceso de paz para resolver el conflicto armado que ya afectaba seriamente la vida en El Salvador, buscando patrocinar los contactos entre las partes interesadas y sugiriendo tanto fórmulas para resolver las discrepancias entre ellas —si así se autorizaba— como acciones para prevenir mayores derramamientos de sangre, principalmente de la población civil. De ahí la importancia del texto de la Declaración Franco-Mexicana que

enfaticó principalmente el respeto a las normas aplicables que deberían observar los movimientos guerrilleros si pretendían ser parte de la negociación para terminar con el conflicto armado.

Actuación de la Embajada de México en El Salvador durante el conflicto

Por otra parte, en El Salvador, el embajador Hermilo López-Bassols actuó de manera excepcional en su tarea como negociador en cumplimiento de los objetivos fijados por el gobierno mexicano en consulta con otros países. Casi a su llegada, el embajador López-Bassols tuvo que llevar a cabo en forma muy urgente la negociación de cientos de salvoconductos para la salida a Cuba de lisiados integrantes del Frente Farabundo Martí, que se encontraban refugiados en los patios de la Catedral de San Salvador; también otorgó asilo a políticos perseguidos por el régimen, conforme lo establecen las convenciones sobre la materia, que dejan al agente diplomático la evaluación necesaria para dar o negar esa garantía y que en algún momento incluyó a personalidades como Rubén Zamora, miembro de la comisión diplomática de la guerrilla. Como bien se sabe, el mérito en esa gestión estuvo en mantener un diálogo con las autoridades salvadoreñas para asegurar la salida expedita de esos asilados.

Asimismo, se reconoce su muy activa participación, junto con el embajador de Francia, en las investigaciones preliminares del brutal asesinato de cinco sacerdotes, y su valiente defensa, al lado del embajador de Brasil, del secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), João Banea Soares, quien llegó el 19 de noviembre en medio de la peor ofensiva guerrillera en la capital de El Salvador, la cual tuvo

lugar del 11 de noviembre al 12 de diciembre de 1989, tema en el que tuvo que negociarse para que las fuerzas del Estado y los guerrilleros, cada cual por su lado, se alejaran no sólo de la habitación del secretario general de la OEA, cuya vida sin duda estuvo en ese momento en grave peligro, pues un piso abajo estaban recluidos un grupo de asesores militares estadounidenses del gobierno salvadoreño que obligaron a Washington a incorporarse a los esfuerzos para liberar a todos los huéspedes, lo que afortunadamente aconteció y Baena Soares pudo abandonar el país en un avión que le proporcionó el gobierno mexicano.

Reflexiones finales

Intervenir en la búsqueda de la solución de un conflicto armado en otro país, se cuente o no con la anuencia de las partes, es una de las tareas más complejas de la diplomacia. Creemos que México logró un impacto definitivo en ese proceso en El Salvador debido, en gran medida, a la labor del Grupo de Contadora y a la magnífica coordinación entre la Cancillería mexicana y nuestros representantes en la ONU, el embajador Jorge Montañón, quien se reunió frecuentemente con los miembros de Contadora en Nueva York y logró, en consulta con representantes de la guerrilla, la fórmula adecuada que se incorporó en los Acuerdos de Chapultepec para asegurar la reinserción en la vida económica de El Salvador de los insurgentes desmovilizados, y el embajador Antonio de Icaza, representante en el Consejo de la OEA, quien fue un factor determinante para orientar el esfuerzo de la OEA en la búsqueda de la paz en ese país hermano.

Por cierto, un hecho del que no se ha dado cuenta y que tuvo lugar en la ceremonia en Chapultepec es que, en el último momento, el presidente Cristiani se levantó y firmó los acuer-

dos cuando había rechazado todas las gestiones que a todos los niveles se le habían hecho para que los suscribiera.

Por último, merece mención el hecho de que las principales fuerzas políticas en El Salvador, según lo pude comprobar en una interesante reunión que organizó el entonces embajador de México en El Salvador, José Ignacio Piña, con motivo de una visita que hice a ese país en 1996, confirman la importancia de los Acuerdos de Chapultepec en la solución del grave conflicto; en la conversación que contó con la presencia de los principales protagonistas de las partes enfrentadas, incluyendo al comandante Schafik Handal, Rubén Zamora y Fidel Chávez Mena los que destacaron, entre otros, los siguientes puntos: a) era necesario que la fuerza armada se convirtiera en una institución apolítica y no deliberante y que tuviera un carácter no decisivo en el campo político; b) se requería depurar a la fuerza armada de cara al supremo objetivo de la reconciliación nacional, empezando por la desactivación del grupo de militares de alto rango —algunos graduados del Colegio Militar de México—, que fueron clave en el conflicto que sufrió su país; c) fue fundamental la eliminación de la Dirección Nacional de Inteligencia que había operado acciones ilegales con violaciones masivas de derechos humanos contra la población civil; d) se aprobó la creación de la Policía Nacional Civil como un nuevo cuerpo con nuevos mecanismos de formación y adiestramiento; e) se logró un Plan de Reconstrucción Nacional con base en el proyecto que el gobierno de El Salvador presentó al FMLN a fin de tener en cuenta sus recomendaciones y sugerencias; f) se reconoció el derecho del FMLN a participar plenamente en política, sin más restricciones que las que emanan del nuevo marco institucional y jurídico establecido en los Acuerdos de Chapultepec, y g) se promovió la intervención de las Naciones Unidas, incluyendo la presentación de proyectos de resoluciones para garantizar el cese del enfrentamiento y la aceptación de mecanismos de

verificación; la separación de fuerzas y del fin de la estructura militar del FMLN, y la reincorporación de sus integrantes a la vida civil, política e institucional del país.

Cabe recordar que el embajador Raúl Valdés, que colaboró conmigo en algunas etapas de las negociaciones, propuso al Frente que decretaran un cese al fuego unilateral ante la renuencia de las fuerzas gubernamentales de hacer lo propio, lo cual aceptó y llevó a la práctica la guerrilla, obligando al Ejército a cambiar su negativa actitud sobre ese tema.

Concluyo enfatizando la importancia de la presencia de México en América Latina y el Caribe, nuestro ámbito natural, en un momento en el que el continente recupera su rumbo económico y se debate respecto al grado de integración política que está dispuesto a aceptar.