

GUATEMALA: LA POLITICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DEMOCRATA-CRISTIANO

Mario Quiñones Amézquita



GUATEMALA
LA POLÍTICA EXTERIOR
DEL GOBIERNO

Conferencia dictada por el Lic. Mario Quiñones Amézquita, Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, en la Universidad Rafael Landívar, el 12 de mayo de 1986.

Tomado de INCEP. Guatemala.

Se me ha pedido dar a conocer la política exterior de Guatemala. La primera interrogante que surge es establecer qué es política exterior y en segundo lugar, fijar si este concepto es el mismo que el de relaciones internacionales y política internacional. Política exterior de un país es el conjunto de normas y principios de derecho internacional, actitudes y actividades que un Estado lleva a cabo en sus relaciones bilaterales o multilaterales con otros países u organismos internacionales. Relaciones internacionales son el conjunto de principios y normas de diferentes campos (interdisciplinarios) que un Estado aplica en sus relaciones con otros estados u organismos. Tales principios se refieren a aspectos demográficos, económicos, monetarios, comerciales, sociológicos, etc.

El término política exterior puede reservarse para la política exterior de un país determinado y no para el conjunto de relaciones internacionales. En todo caso, conviene señalar que para muchos tratadistas y para el público en general, política exterior, relaciones internacionales y política internacional significan lo mismo y son cuestión de matices.

En nuestro medio, se ha dicho que Guatemala nunca ha tenido una política exterior, y que sólo se ha concretado a tener relaciones internacionales con otros países. Quisiera dedicar parte de esta charla a analizar estas dos concepciones: En primer lugar, deben establecerse los principios fundamentales que han de influir en cualquier política internacional.

1. Política internacional e interés nacional deben ser conceptos complementarios e indisolubles. Todos los estados independientes y soberanos deben tener, a mi juicio, los siguientes principios como base:

1.1 Sobrevivencia.

1.2 Defensa de la integridad territorial.

1.3 Buscar una política económica que persiga el bien común y el mayor bienestar para sus habitantes.

1.4 Trabajar para mejorar el orden internacional en sus aspectos económicos, de paz y respeto a los derechos humanos.

1.1 Sobrevivencia

Es ésta quizás la primera función o el primer principio a tomar en consideración por un Estado para hacer todos los esfuerzos tendentes a mantener su existencia como tal y evitar agredir o ser agredido, para no poner en peligro su supervivencia; pero lógicamente, debe vigilar su propia defensa. Es éste el principio fundamental de cualquier Política Exterior.

1.2 Integridad territorial

Es función esencial del Estado, salvaguardar que su territorio no sea desmembrado o afectado tanto en su ámbito territorial como espacial. Para ello, debe celosamente guardar sus fronteras e impedir que porciones de su territorio sean desmembradas; y cuando estos hechos se han producido, buscar soluciones para reivindicarlos o arreglos que no afecten su dignidad nacional. Todo Estado debe encontrar la forma de mantener fronteras seguras y delimitadas.

1.3 Política económica

Mantener un sistema económico

que proporcione el mayor bienestar al mayor número de habitantes. La función esencial para la cual ha sido creado el Estado es para proteger y dar las mismas posibilidades a sus habitantes. El fin ulterior de cualquier sistema económico es el bienestar de todos. Por lo tanto, un Estado que no cumple esta función tendrá malestar constante y problemas interiores serios.

1.4 Orden internacional

Mejorar el orden internacional en sus aspectos económicos y de paz. El Estado debe aunar esfuerzos para que el tratamiento de unos países para con otros responda a normas justas y ecuanímenes de convivencia, y no a tendencias de aprovechamiento de unos sobre otros. Por eso, debe buscarse un orden económico más justo, en el cual los países desarrollados no exploten a los menos desarrollados, comprándoles productos a precios bajos y vendiéndoles los artículos manufacturados a precios muy altos. Yo no propugno por un nuevo orden económico internacional, sino por un orden económico internacional más justo. Debe también el Estado colaborar y dar su contribución para mantener la paz en el mundo, trabajando por el desarme, el aseguramiento de esa paz y el imperio de los derechos humanos, la solución pacífica de las controversias y la cooperación internacional.

Si a la luz de estos cuatro principios: sobrevivencia del Estado, integridad territorial, política económica y orden internacional, analizamos nuestra política exterior, podemos decir que se ha cumplido con los dos primeros principios: sobrevivencia e integridad territorial; pero con los dos últimos, nuestra política ha sido deficiente. Entonces, ¿cuál es el fundamento de la afirmación que nuestro país no ha tenido Política exterior sino sólo relaciones internacionales? y ¿de dónde proviene el aislamiento a que estuvo sometido el país?

Yo estimo que para efectos prác-

ticos, los conceptos de política internacional, política exterior y relaciones internacionales representan cuestiones de matiz, pero que la generalidad los toma como sinónimos.

El fundamento de la ausencia de política exterior deviene de no tener nuestro país un sistema en sus relaciones exteriores, ya sea que se le llame política exterior o relaciones internacionales. ¿En qué consiste la afirmación de que no ha existido un sistema? En primer lugar, no hemos tenido objetivos globales, es decir, trazarnos una política ante el mundo; y en segundo lugar, no hemos podido crear técnicas para desarrollarla de acuerdo con esos objetivos. La política exterior de Guatemala en sus 164 años de vida independiente ha girado alrededor de cuatro círculos:

- (1) sus relaciones respecto del territorio de Belice;
- (2) sus relaciones con Centro América y América Latina;
- (3) sus relaciones con los Estados Unidos y nuestro vecino Méjico;
- (4) en una época, nuestras relaciones derivadas de la deuda inglesa.

No hemos tenido objetivos mundiales y por eso hemos estado aislados. No nos hemos percatado del cambio y transformación que ha experimentado la comunidad internacional y por lo tanto, no hemos podido hacer frente a ese nuevo reto. Nuestras relaciones han sido solamente con aquellos países con los que tenemos relaciones comerciales o un interés político, y a veces hemos tenido relaciones internacionales con países con los que no se da ni lo uno ni lo otro.

Nuestras relaciones internacionales a nivel mundial han girado alrededor de la influencia norteamericana: lo que ha sido bueno para Norteamérica ha sido bueno para nosotros. Sin embargo, no hemos podido apreciar el

cambio profundo de la comunidad internacional. Las Naciones Unidas pasan de 51 miembros fundadores, en 1945, a 159, en 1985. De ellos, 55 son países africanos con quienes nuestras relaciones son esporádicas y casi sólo dentro de los organismos internacionales. Sin embargo, representan 55 votos en los foros internacionales, con una política de cohesión y cooperación, y una política internacional de no alineamiento. Con los países asiáticos es poca nuestra relación y cuando la tenemos, es a nivel de embajadas concurrentes, pero nunca hemos explorado con profundidad las posibilidades comerciales con ellos, ni hemos tratado de aprender de ellos nuevos objetivos y técnicas. No tenemos relaciones constantes con los países del grupo ASEAN —Thailandia, Singapur, Malasia, Filipinas e Indonesia—, algo similar ocurre con Australia y Nueva Zelandia. Con la Comunidad Económica Europea se han incrementado nuestras relaciones últimamente, debido a nuestra necesidad de ayuda económica y al interés de la Comunidad de hacer sentir sus puntos de vista en materia de derechos humanos y en cuanto al conflicto centroamericano, pero durante años cayeron a su nivel más bajo.

La Comunidad Económica Europea puede ayudarnos en los campos de asistencia técnica y económica. Para ello nos solicitan elevar nuestra observancia de los derechos humanos, no sólo de parte del poder público, sino también el sector privado tiene mucho que hacer en la colaboración para que el trabajador alcance un nivel económico que le permita mejorar sus condiciones. Cabe aquí recordar que tanto la Comisión de la Comunidad como el Parlamento Europeo han emitido resoluciones que comprometen a los países europeos miembros de la Comunidad a impulsar y poner presión sobre otros países del mundo para que cumplan con la observancia de los derechos humanos. Las relaciones guatemaltecas con países comunistas han sido casi nulas o sólo esporádicas en el aspecto comercial.

A raíz de la resolución 1514 (XV) de las Naciones Unidas, del 20 de diciembre de 1960, en la cual participó Guatemala, se incrementa la descolonización de un buen número de países, muchos de los cuales, junto con otros países europeos, americanos, asiáticos y africanos forman el Grupo de los No Alineados, que en la actualidad son 103. Guatemala fue invitada a ser fundador, pero razones de política poco realista, que tampoco tenía fundamento verdadero, determinaron que nuestro país rechazara esa invitación. Por el contrario, un buen número de países de la Mancomunidad Británica, incluyendo territorios aún no autónomos, como Belice, asistían como invitados especiales. Fue así como Belice obtuvo en las Naciones Unidas el apoyo de los 103 países no alineados, que pesó seriamente a la hora de la votación, por la que se reconoció la independencia de ese territorio. Cuando Guatemala quiso ingresar a ese grupo, ya le fue difícil, por sostener un diferendo que afecta a un Estado miembro de los No Alineados. De nuevo, nuestra falta de una política exterior de carácter global nos afectó.

Los derechos humanos. Quizás la comunidad guatemalteca no se ha percatado que la aceptación de los diferentes tratados internacionales sobre derechos humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la Convención contra el Genocidio, la Convención contra la Esclavitud, los Pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los de Derechos Civiles y Políticos, le han dado a los organismos multilaterales un poder de vigilancia, de investigación y de análisis que trasciende los conceptos tradicionales de soberanía, permitiendo la investigación y análisis del cumplimiento del ejercicio de los derechos humanos. Además, no sólo las organizaciones no gubernamentales sino también las personas individuales pueden presentar denuncias sobre violaciones, como es el caso de la Convención Interamericana.

Nuestra política internacional ha sido influida en lo que se refiere a relaciones bilaterales por la política norteamericana, pero en muchos aspectos, la elaboración y ejecución de esa política han variado. El pueblo norteamericano ha cambiado en sus puntos de vista y en la construcción de su política exterior sin que en nuestro país la población se haya dado cuenta. Esa política no la elabora sólo el Presidente y el Departamento de Estado, también intervienen el Congreso y el Senado, sobre todo en lo relacionado con el empleo de fuerzas militares, para lo que toman muy en cuenta el sentimiento de la población. Los Estados Unidos son una potencia económica, pero su política exterior ha variado y muchos de los países amigos de los Estados Unidos tienen ahora una política más independiente.

La ausencia de una política exterior con enfoque global, la falta de una política más realista, hacen que el nuevo gobierno, si quiere tener éxito, la estructure y la fundamente en principios evolutivos y no involutivos, que sean un avance y no una regresión y que busque terminar con cualquier aislacionismo. El solo hecho de haberse dado una elección libre y democrática ya ha sacado al país del aislamiento, pero debemos mantener esa posición, primero: consolidando la democracia; segundo: estabilizando la economía con vista a mejorar a la población de escasos recursos; tercero: respetando los derechos humanos; cuatro: con un presupuesto para la política exterior que no sea sólo para pagar sueldos de los funcionarios, que sea suficiente para tener una agencia propia de prensa con oficinas en diferentes países; para enviar delegaciones que den a conocer nuestro país a las diferentes universidades, delegaciones que concurren a los cónclaves internacionales y que permitan mantener una buena relación con la prensa. También es necesario tener representantes diplomáticos capaces que crean firmemente en su país, aunque no sean miembros del partido político de turno, que actúen no con cri-

terio político, sino con visión global y que se esfuercen por impulsar una política internacional con todo el mundo, pero especialmente y en este orden: con Centroamérica, América Latina, los Estados Unidos, el Caribe, la Comunidad Económica Europea, la ASEAN, los Países Arabes y la Organización de Unidad Africana.

Sólo así impediremos que se nos vuelva a aislar; sólo así saldremos a vender con agresividad nuestros productos, acción que en este momento es elemento prioritario. Cuando las relaciones comerciales se incrementen, los diplomáticos mejorarán.

SEGUNDA PARTE

Concepto de neutralidad. Posición de Guatemala en el conflicto centroamericano

La primera pregunta que podemos hacernos es: ¿Qué es neutralidad?, y al indagar históricamente, nos encontramos con una sorpresa. Es éste un vocablo que no ha tenido la misma connotación jurídica a través de los tiempos y muchas veces la neutralidad se ha definido tomando en consideración únicamente los deberes de los países neutrales. Podemos esbozar una definición utilizando los elementos o características que ha tenido la neutralidad. Neutralidad es la posición de un país ante otros beligerantes de no intervenir en el conflicto armado y mantener imparcialidad entre las partes en conflicto. De esta definición tomamos como elementos importantes los siguientes:

Primero: para que exista neutralidad tiene que haber un conflicto armado o una posición beligerante. De lo contrario, no se da la neutralidad. **En segundo lugar:** lo esencial de la neutralidad es la no participación militar en un conflicto ajeno. **Como tercer elemento:** debemos afirmar que la neutralidad es una situación jurídica y no una situación de hecho.

Definiciones sobre neutralidad las hay de diferentes categorías y de diferentes elementos. Por ejemplo, la Universidad de Harvard dice: "Neutralidad es la posición de un Estado que durante la existencia de una guerra no es beligerante en dicha guerra". Existe un memorándum del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, de 1955, en el que nos habla del concepto de neutralidad y nos dice: "Neutral en tiempo de guerra, es la condición de un Estado que no está en guerra con los beligerantes y no participa en las hostilidades". El memorándum niega la neutralidad en el caso de la llamada guerra sin declaración de beligerancia, si el Estado participa en las hostilidades como si fuera un beligerante. Ahora bien, el memorándum del Departamento de Estado señala como elemento básico el no tomar parte en las hostilidades, que es lo que distingue la neutralidad. Cabría preguntar: ¿Qué se entiende por hostilidades? La respuesta: Participar en el uso de la fuerza.

Más de un jurista ha dicho que la mejor forma de permanecer neutral en una guerra es no permitir que ésta se lleve a cabo. ¿Cuáles son los principios esenciales de la neutralidad? Encontramos dos: un principio de abstención y un principio de imparcialidad. La abstención es el no participar en un conflicto entre dos o más sujetos del ordenamiento jurídico internacional. No ayudar de alguna manera a los beligerantes. ¿Cuál es el principio de imparcialidad? El principio de imparcialidad significa dar el mismo tratamiento a los beligerantes. No tomar partido. Abstención e imparcialidad no son caracteres definitorios de la neutralidad sino más bien deberes del Estado neutral.

Diferencias entre los conceptos de neutralidad, neutralismo y no alineamiento

Los tres conceptos tienen el mismo tipo de orientación política internacional y significan que un Estado no

compromete su capacidad militar y algunas veces su respaldo diplomático a los propósitos de otro Estado. Neutralidad —ya lo hemos dejado expuesto— es la posición de un país ante otros beligerantes, de no intervenir en el conflicto armado. Neutralismo significa la situación en que se encuentra un país por haber sido declarado neutral, ya sea en forma unilateral o por otros países que reconocen esa neutralidad; y no alineamiento significa no participar, no tomar posición ante un conflicto, ya sea armado, diplomático o ante intereses encontrados de dos o más estados. Por lo tanto, no se da respaldo diplomático a los propósitos de cualquiera de dos o más estados con posiciones antagónicas.

No alineamiento y neutralidad activa

El no alineamiento puede ser una declaración unilateral, bilateral o multilateral y significa que un Estado manifiesta tener una posición independiente en relación con uno o varios conflictos diplomáticos o de carácter bélico. Al hacerse la declaración de no alineamiento o neutralidad, ya sea que dicha declaración se haga en forma unilateral, bilateral o multilateral, se produce para ese o esos países una situación de aislacionismo ante el conflicto armado o diplomático. Para evitar esa situación se ha creado la neutralidad activa, expresando que a pesar de no tomarse una posición a favor de cualquiera de los estados que tienen un conflicto armado o diplomático, sí se quiere ayudar a resolverlo sin tomar parte en ese conflicto, en la búsqueda de soluciones. Y aquí es donde encontramos el nacimiento de la concepción de neutralidad activa, puesto que neutralidad activa es no tomar posición, lado o partido ante un conflicto de intereses creados, de carácter diplomático o de carácter bélico, pero sobre el cual sí se quiere influir, a efecto de ayudar en la búsqueda de soluciones para que el conflicto bélico se resuelva. Establecido así, pues, el concepto de neutralidad activa, podríamos manifestar que cuando Guatemala afirma que

esa es su posición, quiere decir que no desea tomar lado o partido, ni alinearse con algunos de los estados que tienen un conflicto diplomático o una posición encontrada, pero sí quiere colaborar en la búsqueda de soluciones que pongan fin al enfrentamiento diplomático o al enfrentamiento armado. La neutralidad activa responde simplemente a un interés y no a una calificación moral sobre la justicia o injusticia del conflicto diplomático o del conflicto bélico. Por consiguiente, si varía el interés o la razón que se tiene, también varía la posición. El interés fundamental que ha tenido Guatemala es no verse involucrada en un conflicto armado de proyecciones impredecibles. ¿Por qué Guatemala se declara neutral? ¿Qué se quiso dar a entender con ese concepto antes de la asunción al poder del gobierno demócrata-cristiano del presidente Cerezo Arévalo? La verdad es que nunca tuvimos la oportunidad de conocer con exactitud qué entendían los dos gobiernos anteriores del general Ríos Montt y del general Mejía Víctores por neutralidad. La neutralidad, planteada sin usarse ese vocablo, fue una posición de hecho que daba la sensación de no intervención en el conflicto armado o en las hostilidades que se daban en Centroamérica. No fue sino hasta los últimos meses del gobierno del general Mejía Víctores que se usó la palabra "neutralidad" sin dar una definición o sin establecer las características de la misma; pero el sentido fue una posición de no tomar parte en el conflicto. Ahora bien, el concepto de neutralidad activa es utilizado por el gobierno demócrata-cristiano y fundamentalmente, conlleva la tesis de la existencia de una imparcialidad, es decir, no tomar parte en el conflicto armado que se da o que pueda llegar a darse en Centroamérica; una neutralidad ante las posiciones Este-Oeste que se dan o pueden darse en Centroamérica. Sin embargo, esta neutralidad activa sí representa una parcialidad ideológica en relación con la democracia pluralista, en el sentido de hacer todo lo posible porque la democracia pluralista sea la que se asiente en Centroamérica y,

además, colaborar para que este concepto tenga vigencia respetando los principios de autodeterminación, con la esperanza que la autodeterminación en Centroamérica se encamine o se encauce hacia la democracia pluralista, y para ello, poner toda su actividad y gestiones a favor.

Dentro de la política de neutralidad activa de Guatemala se apoya el convenio que ha redactado el llamado Grupo de Contadora, porque representa la mejor opción política en la solución del conflicto que se ha generado en Centroamérica. Contadora nace ante la necesidad de buscar un foro imparcial que busque soluciones. Originalmente se integró por cuatro países y los cinco centroamericanos. Posteriormente, a los cuatro países originales: Colombia, Méjico, Panamá y Venezuela, se agregan Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. A pesar de tratarse de un

conflicto regional en el que los países en conflicto pertenecen a un organismo regional, la OEA, por la desconfianza de alguna de las partes en conflicto, no se acude ni a la OEA ni a las Naciones Unidas. No es la primera vez que un grupo latinoamericano acude a la mediación en un conflicto. El antecedente más reciente lo encontramos en la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia, en la década de los años 30. Argentina, Chile, Brasil y Uruguay mediaron en la búsqueda de la paz y la consiguieron. Contadora ha hecho un esfuerzo sumamente serio para buscar la paz. El proyecto del Acta de Contadora contiene uno de los convenios mejor elaborados en Latinoamérica. Tiene 37 consideraciones que fundamentan los objetivos, entre los cuales se pueden destacar: la necesidad de fortalecer la paz, la cooperación, la confianza, la democracia y el desarrollo económico y social; la importancia de crear, fomentar y vigorizar

sistemas democráticos representativos, participativos y pluralistas con todos los países de la región. El acta afirma que el logro de una auténtica estabilidad regional radica en la adopción de acuerdos en materia de seguridad y desarme. Como objetivos se establecen compromisos generales, la renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza, el arreglo pacífico de las controversias, se establecen compromisos sobre asuntos políticos para promover la confianza mutua, abstención de emitir o promover propaganda en favor de la violencia o la guerra; compromisos en materia de reconciliación nacional, adopción de medidas orientadas al establecimiento y en su caso al perfeccionamiento de sistemas democráticos representativos y pluralistas, que garanticen la efectiva participación popular y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos.