

AVANCSO

POLITICA EXTERIOR  
Y ESTABILIDAD  
ESTATAL

*Cuadernos de Investigación*

No.5

ASOCIACION PARA EL AVANCE DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN GUATEMALA

---

Una publicación de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en  
Guatemala (AVANCSO)  
Directora Ejecutiva: Clara Arenas

Cuadernos de Investigación No. 5, Guatemala, julio 1990  
Segunda impresión.

Impreso en los talleres de Inforpress Centroamericana  
El contenido de este Cuaderno puede ser utilizado citándose la fuente.



## PRESENTACIÓN

La dinámica que muestra la política exterior del Estado guatemalteco a partir de 1982 y más notoriamente durante el gobierno civil iniciado en 1986 ha llamado la atención de analistas políticos, medios de comunicación, gobiernos extranjeros y académicos, los que de una forma u otra han interpretado este fenómeno aparentemente nuevo en la historia guatemalteca.

Para AVANCSO, que ha identificado como eje de su interés investigativo la problemática del Estado guatemalteco, el estudio sistemático del tema resulta clave a la luz de las hipótesis que sobre la “modernización” del Estado y otras transformaciones del mismo ha ido elaborando.

Edgar Gutiérrez, quien ha desarrollado la investigación cuyos resultados publicamos, propone un modelo de interpretación que articula los fines y mecanismos de la política exterior con el proyecto nacional de estabilidad elaborado por el Ejército de Guatemala a principios de la presente década. Este modelo, que denomina de “correlación escalonada”, es aplicado a las formas operativas de la política exterior entre 1982 y 1987, hasta llegar al momento de la “neutralidad activa” y de la firma de los Acuerdos de Esquipulas II por los presidentes centroamericanos.

Con la presente publicación, AVANCSO espera contribuir a aclarar el papel y la importancia de la política exterior guatemalteca, así como hacer un aporte a la conceptualización que sobre el tema más amplio del Estado debe irse dando en el ámbito de la Ciencia Social en Guatemala.

Por último, es necesario mencionar los valiosos aportes de todo el equipo de investigación de AVANCSO en la discusión del borrador de trabajo, del Centro de Documentación de Inforpress por la facilidad de acceso a las fuentes hemerográficas, y del personal encargado del levantado de texto y arte por su dedicación y paciencia.

Instituto AVANCSO  
Enero de 1989



## SUMARIO

	<b>Páginas</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Agotamiento de modelo y crisis de poder.....</b>	<b>11</b>
2.1 Frustración del proyecto de capitalismo integrador .....	11
2.2 Modernización por la vía excluyente .....	16
2.3 Las secuelas del “estilo” de desarrollo .....	20
2.4 La recurrente crisis de poder .....	29
Notas .....	37
<b>3. Defensa de las fronteras ideológicas .....</b>	<b>41</b>
3.1 La semilla estadounidense.....	41
3.2 El nuevo modelo antinsurgente .....	46
3.3 El Estado sobrevive.....	52
3.4 El aislamiento internacional como costo de la guerra .....	56
Notas .....	69
<b>4. Política exterior y estabilidad estatal.....</b>	<b>79</b>
4.1 El proyecto de estabilidad y el contexto internacional.....	80
4.2 El interés nacional como premisa de la política exterior.....	87
4.3 El modelo de la “correlación escalonada” .....	94
4.4 Los tres momentos de la política exterior .....	97
4.4.1 Política exterior y pacificación (1982-84).....	99
4.4.2 Política exterior y democratización (1984-86).....	103
4.4.3 Política exterior: pacificación y democracia (1986-88) .....	106
Notas .....	111
<b>5. Perspectivas .....</b>	<b>119</b>
5.1 Los condicionantes futuros de la política exterior.....	119
5.2 Un nuevo instrumento para la “guerra” económica .....	126
5.3 Los límites de la autonomía relativa .....	128
Notas .....	131
<b>Bibliografía .....</b>	<b>133</b>





# 1. Introducción

En su actual fase de investigación, el Instituto AVANCSO tiene como eje de estudios al Estado guatemalteco. El tema de la política exterior, que se aborda en este trabajo, está enfocado desde la perspectiva del Estado; creemos que a partir de ahí pueden identificarse pistas históricas y de método para análisis posteriores. Nuestro punto de partida es que algo está cambiando en la visión tradicional de las relaciones internacionales, que puede ser indicativo de transformaciones más de fondo en la percepción del papel que tales relaciones pueden jugar dentro de una jerarquía de objetivos que se traza el propio Estado.

El planteamiento puede ser sugerente pues, ¿no será señal de cambios en ese *lugar político* que llamamos Estado? En tal caso, ¿qué tipo de cambios?, ¿en qué dirección?, ¿qué relación podrán tener con el papel que el Estado juega frente a la sociedad? Por supuesto que esas preguntas rebasan el propósito de este trabajo; sin embargo, como quedó dicho, su compromiso es contribuir a iluminar sobre un pequeño campo de tan compleja problemática.

De alguna manera hay un debate planteado hoy día en Guatemala sobre los cambios que está experimentando el Estado. En el caso de la actuación internacional que éste ha observado desde mediados de los años ochenta, la cuestión se ubica en el nivel más básico: ¿Puede calificarse efectivamente como política exterior? ¿O será acaso una acción fortuita, intuitiva, de corto alcance? Los hechos están demasiado frescos, la historia se debate todavía, el proceso va en curso y, por tanto, no es posible expresar juicios categóricos. Tal vez los análisis que venimos escuchando en el debate público respondan más honestamente a posiciones políticas.

Ciertamente, indagar sobre ese punto básico resulta crucial en muchos aspectos. Suponiendo que la respuesta fuese afirmativa, significaría que por primera vez desde la época de los gobiernos llamados de la Revolución de Octubre (1944-1954), Guatemala cuenta con objetivos que podrían calificarse como propios en el campo internacional.

A ese nivel, el primer problema que se nos plantea es el esclarecimiento de lo que vamos a entender por política exterior y la puntualización de conceptos vinculados a ésta. En un sentido muy general, la política exterior podemos entenderla como la visualización global que el Estado desarrolla de sus relaciones con otros estados a instancias bilaterales y multilaterales oficiales o no, con el fin de debatir, decidir o sujetarse a acciones o políticas de diferente naturaleza que atañen a su interés; esa visualización debe poseer objetivos coherentes con el interés básico de sobrevivencia del propio Estado y de su espacio de dominio interno, así como con el desarrollo de los componentes que integran a éste, el más importante de los cuales es, en el caso de Guatemala, el de las relaciones comerciales y financieras.

Casi siempre la política internacional supone una estrategia defensiva que se asocia al mantenimiento de la soberanía nacional, es decir, a la facultad del Estado para ejercer una acción autónoma sobre su espacio político de dominio. Pero en el caso guatemalteco la fundación de las bases para el ejercicio de una real soberanía nacional no ha constituido una parte vital de las preocupaciones del Estado. ¿Y para qué -se podrá argumentar- si la sujeción externa ha sido condición de sobrevivencia, cumpliendo así el Estado su deber primario? De ahí nuestra primera hipótesis general sobre que *en los tres decenios que van de 1954 a 1983, el Estado guatemalteco careció de una formulación de política exterior, aunque ello obedezca simplemente a que no la necesitaba para cumplir sus fines básicos.*

No está demás señalar que el interés nacional está sujeto a la interpretación que de él hagan el sector social, grupo o partido en el poder. A lo largo de muchos años el interés “nacional” se ha concretado, en nuestro caso, en la acumulación de capital en el agro que se realiza mediante la exportación de materias primas hacia el mercado internacional. La estructura de las exportaciones descansa en tres productos agrícolas (café, algodón, azúcar) y un mercado principal, Estados Unidos. Si a ello agregamos que al dominio económico le corresponde una contraparte en el poder político, y que el Estado

guatemalteco se encuentra en la zona de control hegemónico estadounidense; entonces podrán deducirse las dos variables básicas en la determinación del “interés nacional” en la historia del país a lo largo del siglo veinte.

Ahora se invierte la pregunta anterior: Si ha existido tal coherencia entre los intereses de un grupo económico interno de poder y una potencia extranjera dominante, ¿por qué sucedieron alteraciones durante los últimos diez años en las relaciones antes tan armoniosas entre tales actores? ¿por qué de pronto, al final de los años setenta y principios de los ochenta, los sectores económicos internos de poder empezaron a lanzar fuertes ataques en contra de “los intentos socializantes” del *establishment* estadounidense? ¿por qué Estados Unidos suspendió durante varios años el programa de asistencia militar a Guatemala, en momentos en que el status quo en este país sufría una seria crisis de estabilidad? ¿por qué, finalmente, los últimos gobiernos militares y el demócrata cristiano decidieron seguir una línea de actuación relativamente independiente del interés estadounidense en Centroamérica? En fin, ¿qué explica todo esto?

La respuesta puede ser muy directa, y llana: Hubo desaveniencias tácticas entre los grupos hegemónicos en ambos estados. Estas dieron lugar a desencuentros que pueden ser vistos como “normales” dentro de una dinámica compleja de relaciones. Sin duda, ninguno está amenazando el interés vital del otro: Ni Estados Unidos está forzando un cambio fundamental de poder en Guatemala, ni este país objeta el control hegemónico estadounidense sobre la llamada Cuenca del Caribe (donde está inserto). Entonces, es de suponer que puede llegar un momento en que desaparezcan los factores que perturban la fluidez de relaciones y que todo vuelva a ser como antes.

Ello es probable, pero nos dice muy poco acerca de cómo -y por qué- evolucionó el distanciamiento entre ambos estados en la dirección que observamos. En otras palabras: Qué hizo posible que a la inicial actitud compulsiva contra cualquier “injerencia extranjera” en los asuntos internos de Guatemala, siguiera una línea de acción que cuidadosamente fue trazando metas y esclareciendo mecanismos, es decir, configurándose como política internacional de Estado. Nuestra segunda hipótesis general es que *dicha transformación resultó factible —y necesaria— debido a la existencia de un proyecto de alcance nacional, articulador de políticas, elaborado por el ejército guatemalteco teniendo bajo su control el aparato estatal.*

Se trata de un proyecto de estabilidad estatal que contempla una

compleja combinación de estrategias militares y políticas, sociales y económicas, internas e internacionales. Surgió como una respuesta emergente desde el Estado frente a una amenaza de fuerzas político-militares contestatarias del sistema. Por tanto, en una primera etapa resultó más un plan operativo, aunque no por ello carente de caracterizaciones sobre la naturaleza

de la crisis. El proyecto articuló políticas, aunque no siempre actores, salvo en algunas de sus fases, como el “Reencuentro Institucional” en 1984, que inició el recorrido para la implantación de una nueva legalidad en el país.

Esa capacidad desigual de convocatoria, particularmente notoria en relación a las políticas económicas y sociales, convierte al proyecto de estabilidad estatal en un diseño inacabado, débil y vulnerable. La institución armada ejecutó con solvencia las campañas militares entre 1981 y 1983, y posteriormente articuló a éstas una línea internacional dirigida a romper el aislamiento, apoyando y apoyándose en el programa de retorno a la institucionalidad. Pero cuando ya no fue posible seguir postergando las estrategias económicas y sociales, el proyecto comenzó a sufrir un “sobrecalentamiento”, que en más de una oportunidad ha visto amenazado su sistema político-legal como un intento de recapturar el poder político del Estado por parte de aquellos sectores tradicionales que perdieron identidad con ese poder central.

Creemos que el sentido general que encarna este proyecto de estabilidad estatal es el de la modernización. Estamos advertidos de la dificultad que entraña el uso de esa categoría, pero a falta de una más apropiada la utilizaremos provisionalmente. La sociología clásica introdujo el término en América Latina contribuyendo a formar una primera visión global del proceso histórico contemporáneo en el continente. Según A. Touraine, en su ensayo sobre **Los actores sociales y las pautas de acción en América Latina**, la modernización reemplaza sistemas de valores y de control social orientados hacia la reproducción de una cultura específica por principios universales.

En Guatemala hemos conocido procesos de modernización frustrados, ya sea por la vía de la descomposición de lo moderno, que no fue capaz de asimilar lo tradicional, tal como sucedió con la Revolución Liberal de 1871; o bien, por el camino de la ruptura violenta con apoyo externo, como ocurrió con el segundo gobierno de la Revolución de Octubre en 1954. En ambos casos se trató de dos proyectos globales de modernización diseñados desde el aparato estatal. En el período que va de 1950 a 1980, el país conoció también un acelerado proceso de modernización, que implicó un notorio crecimiento industrial, integración sectorial, innovación tecnológica, racionalización productiva, especialización de la fuerza de trabajo, expansión capitalista en el campo. Y aun cuando el Estado jugó un papel de subsidiariedad, y sus propias instituciones sufrieron mutaciones, la modernización en este caso no se concibió como un proceso global de

desarrollo de nación.

Puede ser que el estremecimiento político que Guatemala sufrió a principios de los ochenta haya sido el fruto del aborto del modelo de modernización en 1954. El modelo de desarrollo excluyente instaurado resultó una

suerte de recambio unilateral arrastrado por las “fuerzas del mercado” tras la consecución del inaplazable crecimiento económico, dejando pendientes las tareas del largo plazo que, sin embargo, llamaron a la puerta mucho antes de lo previsto, y de manera violenta. Fue una modernización económica que empero nunca resolvió, más que a medias, el problema de la integración de la fuerza laboral en el campo. Y tampoco se preocupó de incluir al Estado para emprender consistentemente la tarea de modernizar sus formas de ejercicio del poder.

Aplicando la noción de Kaplan sobre “equilibrio dinámico”, formulamos una tercera hipótesis general sobre que *el Estado guatemalteco ha propiciado ciertos cambios en sus elementos internos y en su código de relación con sectores de la sociedad civil con el fin de mantener su estabilidad; el sacudimiento político a que se vio sometido el poder en su conjunto a comienzos de los años ochenta, tuvo tal fuerza que ha obligado al Estado a buscar un nuevo sistema de equilibrio a cambio de dejar de existir como sistema identificable.*

Es importante entonces saber cuál es ese nuevo equilibrio que se busca establecer y a través de qué proyecto quiere afianzarse. La premisa que orienta todo el esfuerzo de estabilidad es que el modelo de desarrollo quedó agotado, lo cual no significa que deba ser desechado completamente, sino más bien recompuesto, ajustado, puesto al día. Ahora, el planteamiento más bien ha ido respondiendo a un criterio gradualista y se manifiesta en primera instancia como estrategia política. En ésta se inscribe la creación del Consejo de Estado en 1982; readecuación de prácticamente todos los códigos de conducta legal del sistema (Constitución Política y otras leyes menores); promoción de la organización sindical controlada; reconstitución parcial del sistema de partidos políticos; creación de ciertas instancias mediadoras entre Estado y sociedad civil (Corte de Constitucionalidad, Procuraduría de los Derechos Humanos, Tribunal Supremo Electoral); uso discrecional de la concertación bilateral y de alcance parcial para lograr un sustento social mínimo de las prioridades que asigna el gobierno (ajuste financiero en 1986, cargas tributarias en 1987, articulación del poder local en 1988).

Sin embargo, las bases del proyecto de modernización aparecen muy débiles como para sostener un esfuerzo de más largo aliento capaz de producir modificaciones estructurales en la interacción de los distintos factores de poder. En efecto, los acervos de capital están drásticamente

erosionados; el desarrollo medido por los indicadores más generales ha dado un salto hacia atrás de casi 15 años; la desmonetización externa provoca recurrentes crisis de liquidez que amenazan con llevar a la insolvencia; los márgenes para



el diseño autónomo de políticas económicas son cada vez más estrechos por la condicionalidad de los organismos internacionales. Somos pues un país más dependiente. En lo político, el enfrentamiento armado ha bajado de intensidad pero no fue erradicado; los métodos de violencia siguen predominando sobre las delicadas instancias de mediación para resolver los problemas de convivencia; la clase política sigue en los devaneos provincianos de la intriga y atrapada en la improvisación; los empresarios se niegan a un nuevo trato en el que resulten afectadas sus tasas de ganancia; los sectores laborales acuden con más frecuencia a medidas extremas para contener el deterioro en sus condiciones de vida; el Estado, con buena parte de sus reservas agotadas, simplemente carece de recursos para convertirse en motor de una modernización que trascienda a lo social y económico.

El dilema no se resuelve si a ello agregamos que no existe otro proyecto global que le rivalice. En estas circunstancias, la política exterior se ha erigido en la estrategia más exitosa de la estabilización estatal. Ante las condiciones de compresión de las políticas internas, la política internacional funciona como un “respiradero” del Estado en un esfuerzo de aseguramiento de sus márgenes de autonomía. Es a partir de las relaciones internacionales que el Estado guatemalteco alimenta su legitimidad; amplía su campo de maniobra interna; negocia recursos frescos tanto con fuentes bilaterales como multilaterales para programas de reconstrucción y desarrollo; ensancha el horizonte de la negociación en bloque y de la apertura de mercados.

\*\*\*\*\*

En el presente estudio proponemos caracterizar el diseño de la política exterior del Estado guatemalteco en los años ochenta, y determinar su grado de correspondencia y límites de funcionalidad en relación al restablecimiento de la “normalidad” interna. Para ello sugerimos un modelo explicativo sobre los fines y mecanismos de la política exterior que se articula al proyecto estatal de estabilidad elaborado por el ejército. El modelo se construye a partir de la concepción estratégica de la seguridad nacional e interrelaciona sus contenidos fundamentales con cada fase de implementación del proyecto de estabilidad, los cuales se van apoyando escalonadamente hasta constituir un sistema orgánico perfectamente entrelazado.

Una manera de poner a prueba el modelo es analizando las formas operativas de la política exterior entre 1982 y 1988. Nuestra propuesta es

una periodización distinguible por los objetivos básicos que guiaron la política exterior en cada momento. De ese modo encontramos “tres tiempos” de la política exterior que, partiendo de las necesidades de aislamiento del conflicto

interno, evolucionó hacia el objetivo de la institucionalización del sistema político, para finalmente volcar el interés de Estado en la promoción activa de un entorno regional adecuado para el cumplimiento, sin perturbaciones, de sus funciones básicas internas. Se trata de la aplicación de la geopolítica, que el Estado guatemalteco no practicaba desde el decenio 1944-1954.

Puede resultar útil enumerar en este momento las hipótesis propiamente de trabajo que guiaron buena parte de la exploración:

- a) Los orígenes de la nueva política exterior de Guatemala están en el interés del ejército y sus principales aliados de responder con eficacia ante la amenaza de fuerzas político-militares contestatarias del sistema. Dado que esta emergencia se enfrentó en una casi total soledad internacional (incluso con fuertes críticas por parte de sectores de gobierno en Estados Unidos), la recuperación de los espacios internacionales en la fase de legitimación del sistema político (con el retorno a un régimen constitucional) permite una amplia desenvoltura, como resultado de la inexistencia de compromisos previos con potencias extranjeras.
- b) De ese modo, fue factible establecer objetivos propios en el terreno internacional, asociados al propósito de afianzamiento de los avances obtenidos en el conflicto interno. A saber: Debilitamiento del respaldo internacional a las fuerzas contestatarias; cooperación de los países vecinos en el control de fronteras para dificultar el accionar de los grupos guerrilleros; política a favor de una salida negociada en el conflicto centroamericano con el propósito de alcanzar condiciones de estabilidad en el entorno inmediato; reconocimiento ante los organismos internacionales por la disminución del número de violaciones a los derechos humanos; impulso de una estrategia agresiva bajo el concepto de la “multilateralidad” (en lugar de la “bilateralidad”) en las relaciones internacionales.
- c) Es en el plano de las negociaciones regionales donde Guatemala ha encontrado la oportunidad para desplegar su política de “neutralidad activa”, que favorece la lucha política e ideológica antes que la confrontación militar frente a Nicaragua. De nuevo intereses de orden interno conducen a esta actitud: La importancia comercial que para Guatemala todavía guarda Centroamérica; la imposibilidad de que, en el corto plazo, el ejército readecúe sus estructuras y armamento para una guerra convencional, luego de haber venido adaptándose en los últimos 25 años para la confrontación antiguerrillera; y, en suma, los costos políticos y sociales internos que

acarrearía un esfuerzo de la magnitud que requiere una confrontación militar en la región contra las fuerzas izquierdistas.

- d) La política exterior guatemalteca de los años ochenta se inscribe dentro de las necesidades de modernización del sistema político y económico en el país. La estrategia se diseña a partir del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD) en 1982 y adopta la forma de “neutralidad” ante la crisis regional. Esta forma concreta posiblemente tenga una vigencia coyuntural, de acuerdo a cómo evolucione el conflicto centroamericano; pero la visión originaria que le dio vida está más en dependencia del nivel de consolidación que alcance el proyecto de modernización, que en su etapa más acabada impulsan el gobierno de la Democracia Cristiana y un importante sector de la cúpula castrense.
- e) La política exterior guatemalteca surge en un ciclo de la reestructuración de la economía mundial caracterizado por: Divorcio de los centros de poder políticos y económicos; fragmentación de los sistemas de negociación del esquema Norte-Sur en subsistemas Norte-Norte, Sur-Sur; cambios acentuados en los patrones de la demanda comercial de los países centrales en relación a los países periféricos; crisis general del sistema financiero internacional que da lugar a una polarizada e irracional acumulación de capitales; nueva vigencia de los sistemas de democracia representativa; y la necesidad objetiva de reducir los focos de tensión mundial como condición *sine qua non* para concentrar recursos en la reconversión de las plataformas de la industria y los servicios.
- f) De cara a las perspectivas, visualizamos que el interés funcional de la estrategia internacional de Guatemala, que ya saltó de lo militar a lo político, seguirá una evolución hacia el interés económico por la conquista de mercados y la captación de nuevo financiamiento.

Pero como el proyecto de estabilización lo hemos relacionado con modernización, en las dos primeras partes del trabajo enfocamos muy esquemáticamente el proceso histórico del país de los últimos cuarenta años. La intención es sacar conclusiones sobre cuatro procesos históricos (el proyecto de capitalismo integrador frustrado en 1954, el crecimiento económico excluyente de 1954 a 1980, junto a las formas autoritarias de ejercicio del poder que fueron consustanciales a este estilo de desarrollo, y el agotamiento general del modelo que se manifiesta como una crisis múltiple desde los albores de los años ochenta) para que nos sirvan de soporte al evaluar los límites y posibilidades de la respuesta estratégica que implementó el Estado a partir de 1982, en una de cuyas piezas fundamentales devino posteriormente la política exterior.

Esta breve digresión histórica evidencia, por lo demás, que el afán de

modernización se ha materializado como un proceso unilateral, incompleto y contradictorio, donde el Estado ha jugado un papel básico de contención frente a un significativo conglomerado de la sociedad (modernizando sus aparatos de coerción, que no de mediación), hasta devenir en la paradoja de concebir el desarrollo social como un proyecto permanente de bloqueo para no admitir una nueva racionalidad global de los patrones distributivos de la riqueza. La gran interrogante es si la experiencia traumática de los ochenta, que colocó al Estado y a su institución vertebral, el Ejército (fundidos en una sola estructura), en la primera línea de fuego, provocó en aquél cambios más que formales en su relación con la sociedad. Por lo pronto vemos a un Estado actuando con gran autonomía, pero sufriendo otra crisis traumática: la de la falta de identidad social en su proyecto rector de estabilidad.





## **2. Agotamiento de modelo y crisis de poder**

En esta sección se discuten dos procesos distintos de modernización que Guatemala experimentó entre 1944 y 1980. Se trata por un lado del proyecto global de modernización con reformas profundas impulsado en el período 1944-54; por otro, la etapa de sostenido crecimiento y diversificación económica observada a lo largo de tres decenios que culminan en 1980. La hipótesis que manejamos es que la derrota del primer proyecto y el carácter tan marcadamente unilateral de la concentración de capital del modelo que lo sustituye, dan paso a una crisis permanente de estabilidad en el poder central, impiden que el Estado construya bases sólidas de sostén en la sociedad civil y retrasan su tarea de integrar a la nación.

Este enfoque de la historia inmediata del país nos dará el primer telón de fondo para captar la dimensión de la crisis múltiple que estalla en los primeros años de los ochenta. Dentro de la serie de elementos que forman la dinámica social de todo el período bajo estudio, destacamos algunas conductas en el plano internacional únicamente a manera de indicadores que representan cambios notables en la percepción del ámbito extranacional. Vistas en esa perspectiva las relaciones exteriores, podremos valorar los cambios que se introducen a partir de 1983 en el manejo de esta variable, lo cual analizaremos en la sección cuarta.

### **2.1 Frustración del proyecto de capitalismo integrador**

Como es sabido, la generación de la riqueza nacional descansó desde la época colonial en la producción de materias primas con destino al mercado internacional. Durante un largo período (siglos diecisiete hasta mediados del diecinueve) éstas consistieron principalmente en colorantes naturales extraí-

dos del añil y la cochinilla; y desde finales del siglo diecinueve el eje de las exportaciones pasó a ser el café. Los requerimientos materiales para la comercialización de tales productos en el mercado capitalista internacional imprimieron el sello dominante a la organización económica local.

Durante casi cuatro siglos el esquema de producción operó a partir de las grandes extensiones de tierra donde se cultivaban los productos para la exportación. Estas disponían de mano de obra gratuita o semi-gratuita la cual sobrevivía en las tierras comunales dispuestas por el poder central (la Corona española hasta la independencia política de 1821), o bien en los minifundios, como sucedió a partir del triunfo de la Revolución Liberal de 1871. En cualquier caso, la principal relación de trabajo estuvo matizada durante muchos años por la coacción extraeconómica, y no por la libre concurrencia de la oferta y la demanda –mediada por el salario– como generalmente ocurre en las sociedades orientadas por la lógica del capital.

El período inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial estuvo acompañado de una rápida expansión del capitalismo internacional, en cuyo motor se constituyó Estados Unidos. El crecimiento y modernización de la industria fabril estadounidense acrecentaron el volumen y la diversidad de la demanda de materias primas para los países periféricos como Guatemala. Junto a ello se observó una relativa apertura de los sistemas de participación política, dando paso a regímenes representativos y alternativos en el ejercicio del poder. Esa relación estuvo motivada por la nueva fase de expansión del capitalismo internacional que demandó mercados dinámicos y “libres” para el aumento de la productividad.

Guatemala entró inmediatamente en ese nuevo curso de la historia. La casi simultánea derrota de la Alemania del Tercer Reich, en el terreno internacional, y el derrocamiento de la dictadura de los catorce años de Jorge Ubico, en el plano interno, vinieron a empalmar la dirección de los acontecimientos históricos. El movimiento de oposición a Ubico se extendió a prácticamente todos los segmentos de la sociedad. Las políticas económicas exageradamente depresivas aplicadas por ese gobierno, al igual que las restricciones de las libertades públicas y manifestaciones culturales, impusieron una camisa de fuerza para el libre desenvolvimiento de sectores motrices de la sociedad.

Las medidas de política económica del gobierno ubiquista pusieron énfasis en la compresión del gasto público y en un severo control para

inmovilizar a la fuerza de trabajo, en función del sostenimiento de la tasa de ganancia de los cafetaleros. Durante los años treinta y cuarenta la demanda externa se deprimió considerablemente, y durante el período del esfuerzo bélico mundial los precios de los productos agrícolas mantuvieron bajas cotizaciones como costo de los países proveedores para el sostenimiento de las economías de guerra; además, fueron establecidas estrictas barreras a la importación y los mercados europeos -principalmente el alemán- se interrumpieron súbitamente. Varios países latinoamericanos aprovecharon esas circunstancias para impulsar políticas de desarrollo económico basadas en el crecimiento de su propia planta industrial y la relativa ampliación del mercado interno. Ese no fue el caso de Guatemala, donde tanto la vida política como económica transcurrió en un virtual inmovilismo. Pero también era claro que prolongar ese estado de cosas resultaba peligroso para el sistema en su conjunto. En el campo, donde todavía era dominante la relación laboral de semi-servidumbre (trabajo forzado, trabajo por deudas, pago en especie), comenzaban a observarse inquietantes signos de descontento.

Por esa razón, entre las primeras disposiciones que adoptó el gobierno surgido de la rebelión del 20 de octubre de 1944, estuvo la promulgación del Código de Trabajo que reglamentó las relaciones capital/trabajo, haciendo obligatorio el pago de salario. El proyecto de la alianza de pequeños propietarios urbanos, núcleos obreros y artesanos, intelectuales y oficiales medios del ejército -que se decantó plenamente con el gobierno del coronel Jacobo Arbenz- era modernizar el capitalismo en Guatemala con una visión de integración plena de la fuerza laboral principalmente del campo, lo cual hasta entonces había sido impedido por la sui generis consolidación del enclave bananero y los latifundios cafetaleros.<sup>1/</sup>

La medida vertebral de este proyecto fue la reforma agraria, decretada en junio de 1952. En los dos años que tuvo vigencia, fueron repartidas casi novecientas mil hectáreas a cien mil campesinos, es decir, entre el treintuno y el cuarenta por ciento de los trabajadores sin tierra.<sup>2/</sup> Además, se concedieron créditos agrícolas por más de quince millones de quetzales. En ese corto lapso, el fenómeno de la transformación social, “derivado del ingente y rápido aumento de la capacidad adquisitiva de los ingresos de la población rural, ya había dado origen a un amplio mercado de consumo, que aseguraba halagüeñas

perspectivas a la naciente industrialización, y creaba medios para asegurar un desarrollo sostenido” de la economía nacional<sup>3/</sup> (Cuadro 1).

El objetivo del gobierno que encabezó Arbenz, de “convertir un país dependiente y de economía semicolonial en un país económicamente independiente”,<sup>4/</sup> tuvo también su expresión en la política internacional, cuya línea se inauguró en octubre de 1944. En poco más de ciento veinte días

que duró su mandato, la Junta Revolucionaria de Gobierno realizó cuando menos tres actos de trascendencia en la política exterior. Primero, la ruptura de relaciones con el régimen del general Francisco Franco; luego, el establecimiento de relaciones con la Unión Soviética;<sup>5/</sup> y finalmente, la manifestación explícita de inconformidad al momento de firmar la Carta de las Naciones Unidas, que concedía derecho de veto a las cinco grandes potencias (Estados Unidos, Unión Soviética, Inglaterra, Francia y China), por considerarlo “antidemocrático y discriminatorio”.<sup>6/</sup>

El gobierno de Juan José Arévalo (1945-51) manifestó en este mismo terreno una clara vocación solidaria en la lucha por la democracia, alentando expediciones para derrocar a los regímenes conservadores de Rafael Leónidas Trujillo en República Dominicana y Anastasio Somoza en Nicaragua. Pero el plan de desembarazarse de gobiernos vecinos hostiles fracasó. Arbenz siguió una política más definidamente orientada a extraer al país de la férrea tutela del gobierno y las transnacionales estadounidenses. En 1951 se negó a enviar soldados, aunque fuera “simbólicos”, para apoyar la guerra de Estados Unidos en Corea. En la Sexta Asamblea de la Organización de Naciones Unidas (ONU), celebrada en París en 1951-52, la delegación guatemalteca votó once veces con los países socialistas, ocho de ellas contra Estados Unidos. En la Séptima Asamblea de la ONU, celebrada en Nueva York en 1952-53, Guatemala se pronunció por el reconocimiento de la independencia

de la Guayana Británica (Guyana) y por aplicar a Puerto Rico el tratamiento de colonia, postura que de nuevo molestaba a Estados Unidos.

Frente a los monopolios estadounidenses que se hallaban firmemente establecidos en Guatemala (United Fruit Company, Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica y Empresa Eléctrica de Guatemala), Arbenz dispuso limitar su poder sobre la economía nacional compitiendo con ellos y obligándolos a acatar las leyes del país. La aplicación del Decreto 900 (Ley de Reforma Agraria) afectó a la empresa bananera, como mayor terrateniente de Guatemala. El gobierno le expropió casi ciento sesenta mil hectáreas de más de doscientos veinte mil que poseía.

La respuesta de Estados Unidos no tardó en llegar. Durante el gobierno de Arévalo se inició, a través de los principales medios de prensa, una “campaña contra Guatemala”. Esta siguió creciendo y empeoró después de 1951, cuando fue suspendida la ayuda económica estadounidense. Además, el gobierno de Arbenz fue declarado non grato por la comunidad financiera internacional. En marzo de 1954, durante la Conferencia Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Caracas, Estados Unidos logró la aprobación de una resolución dirigida contra Guatemala, que

convocaba a la unidad hemisférica y la defensa mutua contra la “agresión

comunista”, dejándole manos libres para intervenir en cualquier país donde hubiera indicios de tal amenaza. Únicamente Guatemala se opuso a esa resolución, y México y Argentina se abstuvieron.<sup>7/</sup>

En mayo de 1954, Washington desató una nueva marea hostil, cuando el gobierno de Arbenz compró un lote de armas a Checoslovaquia.<sup>8/</sup> El secretario de Estado, John Foster Dulles, denunció abiertamente a Guatemala; entretanto la Agencia Central de Inteligencia (CÍA) intensificó la guerra psicológica mediante las emisiones de “La Voz de la Liberación”. Un mes después, entre ciento sesenta y doscientos hombres dirigidos por el coronel Carlos Castillo Armas, invadieron Guatemala procedentes de Honduras. La operación, militarmente, habría sido un fiasco de no haber estado respaldada por las operaciones aéreas de la CÍA. Guatemala presentó una protesta formal ante el Consejo de Seguridad de la ONU, pero Henry Cabot Lodge, accionista de la United Fruit Co., delegado estadounidense y presidente del Consejo, determinó que no era un caso de agresión internacional sino de “guerra civil” interna, por lo que no correspondía tratarlo en dicha instancia.

Diez días después de iniciada la invasión, el 27 de junio, el presidente Arbenz presentó su renuncia. Ahí quedó soterrado el proyecto de un capitalismo moderno e independiente para Guatemala. No son pocas las evaluaciones de los estudiosos del período sobre las razones de la derrota. Entre

otras, podrían destacarse las siguientes: a) Intolerancia estadounidense a las manifestaciones independientes de la política exterior guatemalteca, en la época de apogeo de la “guerra fría”; b) la afectación de los intereses de la United Fruit, cuya participación en la invasión fue medular;<sup>9/</sup> y c) como razón más de fondo, la debilidad del capitalismo nacional como plataforma para cuestionar, al mismo tiempo, la hegemonía estadounidense y las ataduras de una suerte de “feudalismo” en la ideología y el sistema de valores que preñaba a toda la clase propietaria guatemalteca.

La creencia en un desarrollo capitalista independiente de los grandes centros mundiales, especialmente de Estados Unidos, y el tránsito pacífico del artesanado a la industria moderna, quedaron desmentidos al final de ese ensayo. En el corto lapso de diez años, los gobiernos revolucionarios no pudieron romper la estructura monoexportadora de la economía, que fincaba en la comercialización del café el ochenta por ciento del ingreso de las divisas por exportaciones, ni se liberaron del control económico estadounidense. A pesar de haber roto el tratado restrictivo de comercio bilateral con este país y de emprender políticas proteccionistas, hacia 1953 el ochenticinco por ciento de las exportaciones de café y el ochentitrés por ciento del total de la oferta exportable seguían teniendo a Estados Unidos como destino; por otro lado, el sesentitrés por ciento de las importaciones provenían de la potencia del Norte.<sup>10/</sup>

## **2.2 Modernización por la vía excluyente**

El derrocamiento del gobierno arbenista permitió la restauración del viejo modelo de desarrollo dependiente y polarizante; no obstante, ciertas condiciones externas para la modernización capitalista del país seguían vigentes. La tendencia del capitalismo mundial en la posguerra fue acelerar la exportación de excedentes de capitales a aquellos países donde su reproducción fuera más rápida.

Algunas de las bases para el desarrollo industrial que los gobiernos revolucionarios habían fundado, como el Instituto de Fomento de la Producción y la ley de fomento industrial decretada en 1947, fueron retomadas en los años posteriores. También se mantuvieron, aunque cercenando buena parte de sus objetivos iniciales, proyectos modernizantes como el seguro social, el código de trabajo y el banco central emisor, entre otros. El Decreto 900 fue derogado, pero el nuevo gobierno golpista no



pudo ignorar la naturaleza de la problemática social en el país y promulgó dos disposiciones para tratar el problema de la tenencia de la tierra. Por un lado, se establecieron

Zonas de Desarrollo Agrario, y por otro, se creó un impuesto sobre tierras ociosas que podían ser expropiadas en caso permanecieran en esa condición durante cinco años. No está demás decir que los resultados, antes que cambiar en un sentido positivo, tendieron a profundizar las desigualdades.<sup>11/</sup>

Durante los tres decenios comprendidos entre 1950 y 1980, Guatemala experimentó la fase más prolongada y dinámica de expansión económica. La tasa real de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) logró mantener un crecimiento promedio del cinco por ciento anual, medido a precios constantes. Eso significó que en los albores del decenio de los ochenta, el producto por habitante excedió en más del setentiséis por ciento al observado en 1950, pese a que la población creció a una tasa de las más altas en el mundo (Cuadro 2).

La base de ese crecimiento estuvo en la ampliación de la oferta exportable de uno (café) a cinco productos (café, algodón, banano, azúcar y carne); en el notorio proceso de industrialización, y el sostenido incremento de la formación de capital. De esa manera, aumentaron los cocientes de inversión privada, y la infraestructura física mejoró notablemente como resultado de la ampliación del gasto público. Por ejemplo, las carreteras pavimentadas que alcanzaban en 1958 cerca de 970 kilómetros, llegaron en 1979 a más de 2,859 kilómetros; el número de teléfonos se duplicó, y la generación de energía eléctrica se multiplicó por quince. En esos tres decenios, la población total pasó de tres millones a más de siete millones, y la población urbana, de un catorce por ciento, llegó a representar el treintiocho por ciento.<sup>12/</sup>

Estos fenómenos provocaron sustanciales cambios en la estructura productiva. La participación relativa de la agricultura descendió de un

treinticinco por ciento en 1950 a un veintiocho por ciento en 1980; mientras que la industria subió su importancia de un quince por ciento a un veinte por ciento, en el mismo lapso (Gráfico 1). De la misma forma, se registraron

cambios en la composición sectorial de la fuerza de trabajo. El porcentaje de la población económicamente activa que dependía de actividades primarias descendió de un sesentiocho por ciento a un cincuenta por ciento; en cambio aquella que se empleaba en la industria pasó del once por ciento a casi el quince por ciento, y la vinculada a los servicios saltó del diecisiete por ciento al treinta por ciento, en el mismo período.<sup>13/</sup>

Otra transformación significativa ocurrió en el sector externo de la economía. El valor total de las exportaciones se multiplicó por diecinueve, como consecuencia de un acelerado ritmo de expansión y diversificación de la demanda internacional. Mientras en los años cincuenta el café aportaba sesentisiete centavos de cada dólar que ingresaba proveniente del comercio externo, tres decenios después este producto sólo contribuía con treinta centavos por dólar. Pero no sólo se trató de cambios cuantitativos. De hecho, las nuevas formas de vinculación al mercado mundial demandaron de procesos productivos más complejos que contribuyeron a modernizar al sector exportador tradicional.

También el proceso de integración económica centroamericana y la consiguiente expansión horizontal del mercado, impulsado a partir de los años sesenta, favoreció el rápido crecimiento del intercambio comercial y la diversificación del sector externo. El proceso de industrialización resultó de

la aplicación de una política de fomento, cuyo sostén principal era el estímulo fiscal y la transferencia de ingresos de otros sectores al manufacturero. La industria gozó desde un principio de exenciones de los impuestos sobre la renta, producción e importación de materias primas y bienes de capital. Con la integración centroamericana, se estructuró un arancel común que protegió al sector secundario. El hecho implicó sacrificios fiscales importantes que se fueron compensando paulatinamente con alzas impositivas o nuevos tributos – en más de un ochenta por ciento son impuestos indirectos– que tuvieron efectos regresivos sobre la distribución del ingreso.<sup>14/</sup>

Entre 1960 y 1980 el valor de las exportaciones al mercado centroamericano (básicamente productos manufacturados) pasó de cinco millones de pesos centroamericanos a cuatrocientos cuarenta millones (Gráfico 2). En el momento de la firma del Tratado General de Integración, existían en Guatemala unas 1,200 empresas industriales, que en aproximadamente veinte años se más que duplicaron. Naturalmente se trataba en su mayoría (sesentiséis por ciento) de establecimientos industriales pequeños (que no emplean ni a veinte trabajadores) y sólo un quince por ciento eran empresas con más de

cincuenta obreros. La densidad de capital y los niveles de productividad crecieron rápidamente a lo largo de estos años, aunque con grandes diferencias entre una rama y otra. La sustitución de importaciones, como concepto central de todo el proyecto, devino en la práctica en la creación de una planta industrial escasamente articulada a la producción primaria nacional y de carácter más bien liviano. En términos promedio, la industria guatemalteca importa fuera de Centroamérica un cuarenta por ciento del total de materias primas y bienes intermedios que consume, aunque en industrias como la química y la metalmecánica esta proporción sobrepasa el ochenta por ciento.

El Mercado Común Centroamericano dio paso a una nueva estructura en la inversión extranjera en Guatemala. En 1959, menos del cuatro por ciento de la inversión foránea se localizaba en el

sector manufacturero, pero diez años después casi un cuarenticuatro por ciento de ésta se concentraba en la industria, cuyas ventas se orientaban hacia la zona libre de comercio. En cifras absolutas, la inversión directa extranjera total (fundamentalmente estadounidense) se elevó de 138 millones de dólares a 207 millones de dólares, durante esos años.

Paralelo al notable crecimiento económico observado, se dio una expansión de la economía monetaria que alcanzó a la pequeña producción campesina. Tres hechos pueden ejemplificar la modernización sin reforma que tuvo lugar en la agricultura: a) El salario se convirtió en la forma preferencial de relación laboral, dados los altos niveles de capitalización en las plantaciones agrícolas de exportación que elevaron las tasas de renta diferencial de la tierra; b) fueron incrementados los niveles de inversión ampliada en el sector agrícola de exportación (principalmente en la caficultura), como recurso para reducir la vulnerabilidad ante las oscilaciones de los precios internacionales; y c) el mayor uso de fertilizantes químicos en los cultivos de consumo interno (particularmente maíz), provocó que su participación en los costos de producción se elevara de un veinticinco por ciento en los años sesenta a un cincuenta por ciento en los setenta.<sup>15/</sup>

Esto quiere decir que, sin que necesariamente se haya acudido a políticas redistributivas, ocurrió una relativa ampliación del mercado interno. Este aumento del consumo capitalista ocurrió cuando las pequeñas unidades de producción campesina siendo crecientemente insuficientes para soportar la presión de la economía de autoconsumo expulsaron al campesino, temporal o definitivamente, proletarizándolo. Si en sentido técnico ocurrió una expansión de las relaciones capitalistas, en términos reales la población campesina sufrió mayores niveles de pobreza.<sup>16/</sup>

### **2.3 Las secuelas del “estilo” de desarrollo**

Lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha denominado un “estilo de desarrollo excluyente”,<sup>17/</sup> condujo a un deterioro relativo en la distribución del ingreso y al ensanchamiento de las diferencias entre la economía moderna –vinculada a los sectores agroexportador e industrial– y las formas de producción para el consumo interno de subsistencia. La importancia de la economía campesina ha sufrido una severa erosión. Una proporción creciente de la producción agrícola que proviene de pocas unidades, ha incorporado tecnología y

formas de organización más o menos avanzadas, en tanto que la productividad en las numerosas unidades agrícolas tiende a declinar. Mientras que en 1950 alrededor del veinticin-



co por ciento del valor bruto de la producción agrícola se originaba en unidades familiares o subfamiliares, en 1980 dicho indicador cayó a menos del catorce por ciento.<sup>18/</sup>

Esto es resultado de un proceso de expansión de la producción exportable a costa de la economía campesina y del paulatino agotamiento de ésta. Una misión del Fondo Internacional para el Desarrollo (FIDA) que en 1984 elaboró un informe sobre la pobreza en el área rural guatemalteca llegó a estas mismas conclusiones: “Los cambios que se produjeron en el sector agrícola aumentaron los obstáculos que impiden al campesino acceder a un proceso autosostenido de acumulación y crecimiento de la producción... La inversión pública en infraestructura y la expansión de cultivos de mayor rentabilidad condujeron a un proceso de incremento en la renta y a la correspondiente revalorización de la tierra, que contribuyó a bloquear el acceso de los pequeños productores a ésta, por no tener suficiente ahorro... así como por no recibir el crédito necesario... Al carecer del capital mínimo necesario, las posibilidades del pequeño agricultor de viabilizar una explotación de algodón, caña de azúcar o ganadería selecta, se alejan rápidamente de su horizonte”.<sup>19/</sup>

Es en la costa sur donde estos cambios tendientes a reforzar el control oligopólico sobre las tierras cultivables se observan nítidamente. Entre 1950 y 1980, las fincas empresariales –mayores de cuarenticinco hectáreas– que ya poseían el ochentiuono por ciento de las tierras aptas, pasaron a ocupar el noventicinco por ciento. Esa expansión estuvo asociada al aumento de la superficie sembrada de los productos exportables y a una reconcentración de la propiedad. Por ejemplo, el café aumentó su superficie de cultivo, durante ese período, en un cincuentiocho por ciento y triplicó el número de fincas, pero la producción siguió concentrada en ochenta unidades que generan casi una tercera parte del volumen total.<sup>20/</sup>

En contraposición, las pequeñas unidades agrícolas disminuyeron notoriamente su participación en la posesión de la tierra durante esos años, al pasar de un diecinueve por ciento a un seis por ciento. El fenómeno, ciertamente, es propio de esta región del país, pues en el resto el proceso de crecimiento agrícola se estancó, y más bien se incrementó la presencia de microfincas. Sin embargo, el hecho de que las parcelas menores de 0.7 hectáreas se duplicaran en el plazo de quince años (entre 1964 y 1979) obedeció, por un lado, a la atomización de la tierra ante la presión demográfica y, por otro, al surgimiento de nuevas parcelas por efecto de la política estatal de

colonización de terrenos, mediante la ampliación de la frontera agrícola, aunque éstos no siempre fueran aptos para el cultivo agrícola.<sup>21/</sup>

Una relación sumaria de la grave situación de la economía campesina destacaría los siguientes indicadores:

- Sólo el 5.6 por ciento de las fincas de hasta 0.7 hectáreas utilizó maquinaria, mientras que en fincas mayores de 4,480 hectáreas lo hizo el ochentisiete por ciento.
- Únicamente el tres por ciento del total de fincas recibió asistencia técnica.
  - Sólo el cuatro por ciento de las fincas recibió asistencia crediticia.
  - Para el cuarto trimestre de 1984, el treintinueve por ciento de los créditos captó el noventa por ciento del monto concedido. El préstamo promedio para los estratos menores de mil quetzales es de seiscientos sesentiséis quetzales, mientras que el préstamo promedio para los estratos mayores de 50,001 quetzales es de 269,737 quetzales.
  - El sesenta por ciento de las fincas cubre el cuatro por ciento de las tierras en fincas, mientras en el otro extremo, el 0.001 por ciento de las fincas posee el cuatro por ciento de la superficie total; entre esos dos extremos el dos por ciento de las fincas (fincas medias) posee el cuarentitrés por ciento de la superficie en fincas.
  - Entre 1960 y 1973 las tasas de crecimiento promedio anual para los pro-

ductos de exportación son respectivamente de 4.5 por ciento y 7.6 por ciento, mientras que la de los de consumo industrial es de únicamente 3.7 por ciento. La misma desigualdad de ritmo se observa entre 1973 y 1979. La producción para exportación y consumo industrial crece respectivamente al 3.9 por ciento y 4.9 por ciento por año, mientras que la producción para consumo interno aumenta únicamente en 2.5 por ciento por año.

-Como consecuencia del crecimiento de las familias del área rural, el número de fincas de hasta 1.34 hectáreas tuvo un aumento significativo. Entre 1964 y 1979, el número de estas microfincas pasó de 183,741 a 369,291, para un incremento en superficie de sólo un 36.3 por ciento. Se trata pues de una disminución de la superficie por unidad de explotación.<sup>22/</sup>

Ahora, el problema es que la agricultura moderna no es capaz de generar un proceso de desarrollo sostenido. Lo demuestran las cifras de absorción de mano de obra (crecimiento anual apenas superior al

tres por ciento entre 1974 y 1986) y la curva inalcanzable del costo mínimo vital (Cuadro 3 y Gráfico 3). La agricultura de exportación descansa cada vez más en el empleo estacional. Entre 1950 y 1960, el café mostró una tendencia decreciente en el número de trabajadores permanentes, a un ritmo de seiscientos al año, y una tendencia a incrementar el número de trabajadores estacionales en cinco mil al año. En el caso de la caña de azúcar, el setenticinco por ciento de los trabajadores es contratado exclusivamente para la cosecha, y en el algodón el noventicinco por ciento.<sup>23/</sup>

Los requerimientos reales de mano de obra han evolucionado negativamente de manera más marcada en la costa sur que en el resto del país. El promedio de días/hombre por manzana cultivada (manzana: 0.67 hectáreas) pasó de cuarentitrés a treintiséis como media anual en todo el país entre 1950 y 1980, en tanto que en la costa sur la relación bajó de cincuenta a treinta y ocho en el mismo período. Por supuesto, el creciente margen de población excedente presiona hacia la baja del salario. Según un estudio de la Organización Internacional

del Trabajo (OIT), el cincuentiseis por ciento de los asalariados rurales permanentes recibe salarios menores a los cien quetzales mensuales, y el monto es más reducido para los trabajadores eventuales.<sup>24/</sup>

El resultado ha sido un mayor empobrecimiento de la población rural.

Hacia 1980, de los 7.3 millones de habitantes, 4.6 millones estaban ubicados en el rango de pobreza y 2.3 millones en extrema pobreza, es decir, no tenían posibilidad de comprar la canasta básica de alimentos; de éstos, casi la totalidad

carecía de algún nivel de instrucción (Cuadro 4). Los índices de pobreza más alarmantes se concentran en el altiplano del país. Para el mismo año, las familias pobres a nivel nacional alcanzaban el sesentitrés por ciento, pero en el norte del altiplano la relación era del noventa por ciento.<sup>25/</sup>

La disminución de la capacidad de la economía guatemalteca para generar sus propios alimentos ha ido de la mano de la imposibilidad de proletarizar a una inmensa y creciente fuerza de trabajo en el campo. Es una población que permanece en el umbral de la sobrevivencia, para la cual, en las postrimerías de los años setenta, incorporarse a la rebelión armada se vislumbró como expectativa real de cambio de vida. Un diagnóstico del gobierno demócrata cristiano sobre esta problemática, concluye en que “no puede dejar de vincularse el surgimiento de actividades subversivas a los problemas estructurales” en el agro.<sup>26/</sup>

En las áreas urbanas, ni la industria ni los servicios ofrecen una alternativa de empleo. Según la más reciente encuesta nacional de empleo (1986-1987), la industria manufacturera disminuyó su importancia relativa como generadora de puestos de trabajo al emplear a únicamente el 12.6 por ciento de la población económicamente activa ocupada, cuando en 1973 vinculaba al 13.6 por ciento. Entre el número total de desocupados, casi un catorce por ciento había perdido su empleo en la industria.<sup>27/</sup> Así que para un importante segmento de la población las actividades económicas informales, una suerte de comercio y servicios caseros que surgen espontáneamente sin ningún control oficial, se han convertido en refugio para la sobrevivencia. Sólo en el área metropolitana hay más de un cuarto de millón de pequeños negocios que dan ocupación a más de seiscientos mil personas en edad de trabajar. Casi la mitad de estos establecimientos surgió en los seis primeros años del decenio de los ochenta y cerca del ochenta por ciento son comercios y servicios. Los propietarios de estas empresas familiares trabajan sesenta horas cada semana, es decir, un cincuenta por ciento más de la jornada laboral promedio <sup>28/</sup> Sin embargo el noventiséis por ciento recibe ingresos mensuales inferiores a los ciento diecinueve quetzales mensuales.<sup>29/</sup>

En 1986, la Secretaría de Planificación Económica sintetizó así la problemática social de Guatemala:

- a) Generalización de un estado de pobreza crítica que afecta a grandes contingentes de población, especialmente en el área rural;



- b) Existencia de una estructura productiva dual (un sector que tiene acceso fácil a los medios de producción y los utiliza de manera moderna y otro sector con muy poco acceso a los medios de producción y que los utiliza de manera tradicional y un mercado interno con similares características);
- c) Cada vez mayor dependencia externa del aparato productivo y de los grupos sociales respecto a capitales, productos y patrones de comportamiento;
- d) Inestabilidad monetaria y cambiaria que ha distorsionado el destino final de los créditos de la banca nacional, sobre todo los de promoción y aquellos que supuestamente deberían destinarse a financiar actividades productivas.<sup>30/</sup>

Según la misma Secretaría, las consecuencias de estos fenómenos sobre el aparato productivo y el conjunto de la sociedad son:

- a) Un desarrollo desequilibrado, económica y espacialmente, al que se le debe añadir una limitada cobertura de los servicios públicos (salud, educación y vivienda) y una infraestructura incongruente con las necesidades del país;
- b) Un fuerte desequilibrio en los mercados laborales, poniendo severos límites a la organización laboral y permitiendo una muy escasa movilidad social;
- c) Una centralización administrativa que está acompañada de ineficiencia fiscal y administrativa, dentro del marco de una legislación deficiente;
- d) Una fuerte inseguridad política.<sup>31/</sup>

No obstante estas características del crecimiento económico, algunos sectores afirman que el modelo tuvo un éxito relativo tanto en su ritmo de crecimiento como en la forma en que sus beneficios se “filtraron” hacia los distintos estratos de la población. Señalan que la relativa concentración del ingreso facilitó la formación de capital y la expansión de los estratos de ingreso medio. Ahora bien, la profunda contracción que sufrió el aparato productivo a partir de 1981 y que se prolongó, por lo menos, durante el siguiente quinquenio desvirtúa estos argumentos (Cuadro 5).

La actividad económica perdió impulso, en tanto el sector externo y las finanzas públicas se vieron sometidos a fuertes desequilibrios. A ello se sumó el desplome del ahorro interno y la inversión, todo lo cual estrechó



el margen de maniobra para conducir una política económica mediante

mecanismos consensuales.<sup>32/</sup>

De nuevo, el costo de la crisis recayó sobre los estratos desprotegidos. El veinte por ciento más pobre de la población urbana perdió ingresos al ritmo de un 0.5 por ciento anual en el decenio de los ochenta. En la agricultura, el número de trabajadores cotizantes al Seguro Social bajó de 409 mil en 1981 a 233 mil en 1985, y en la construcción de 39 mil a 14 mil. La inflación, que a partir de 1984 alcanzó un ritmo de crecimiento de dos dígitos, no sólo redujo la masa salarial real que perciben estos estratos, sino su poder adquisitivo bajó como resultado de los incrementos en los precios (Gráficos 4 y 5). Los salarios reales en la agricultura bajaron un 4.2 por ciento anual entre 1982 y 1986; en la construcción la contracción fue de un 7.8 por ciento, mientras en las demás ramas productivas los cambios fluctuaron entre 0.5 por ciento y 8.4 por ciento

anual.<sup>33/</sup>

#### **2.4 La recurrente crisis de poder**

Si bien en lo económico Guatemala vivió un largo período de estabilidad y crecimiento, en lo político la característica predominante fue la perma-

nente disfunción del esquema de poder. La inestabilidad siguió tras el derrocamiento de Arbenz, con una rápida sucesión de juntas militares, hasta que dos meses después se instaló el coronel Carlos Castillo Armas en la presidencia, con el respaldo estadounidense. Sin embargo, tres años más tarde Castillo Armas fue asesinado, con lo que se creó un nuevo vacío de poder. Las elecciones efectuadas en octubre de 1957 fueron impugnadas por los candidatos perdedores. En febrero de 1958 se celebraron nuevas elecciones, de las que salió ganador Miguel Ydígoras Fuentes, un veterano general ubiquista.

El gobierno de Ydígoras dio paso a un grado de corrupción administrativa sin precedentes en el país. Ello, sumado a la utilización que permitió del territorio nacional como base para el entrenamiento de exiliados cubanos que participaron en la frustrada invasión de Playa Girón, deterioró enormemente sus relaciones con el ejército. El 13 de noviembre de 1960 hubo un levantamiento en varios cuarteles del país, que fue sofocado rápidamente; no obstante, varios de los oficiales jóvenes que participaron en la rebelión organizaron meses después los primeros movimientos guerrilleros en el país.<sup>34/</sup> En marzo de 1962, a raíz del cuestionamiento de unos resultados electorales se desencadenó en la capital una serie de protestas callejeras, que crearon otra situación de emergencia para el régimen. El ejército decidió sostenerlo, pero no por mucho tiempo.

Un año más tarde, alegando la inminencia de una “amenaza comunista”, un grupo de coroneles encabezados por el entonces ministro de la Defensa, Enrique Peralta Azurdía, depuso al gobierno ydigorista. Las anunciadas elecciones, en las que participaría el ex-presidente Juan José Arévalo, quedaron suspendidas. Entretanto, la guerrilla fue consolidando sus áreas de operaciones en la capital y el oriente del país. Como resultado de la fusión del Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre (MR-13), el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), la Juventud Patriótica del Trabajo (JPT) y el Movimiento 20 de Abril, se formaron las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR).

En 1965 entró en vigor una nueva Constitución y al año siguiente se convocó a elecciones de donde salió ganador el abogado Julio César Méndez Montenegro. Méndez ofreció un gobierno reformista, y la guerrilla decidió darle un compás de espera. Sin embargo, el gobierno civil había accedido a dar total autonomía al ejército en la lucha antinsurgente. En los dos siguientes años, con la importante asesoría estadounidense, las fuerzas armadas lanzaron una sostenida ofensiva militar y de guerra psicológica que

mermó sensiblemente la capacidad operativa de la guerrilla. El saldo de esa ofensiva fue la muerte o desaparición de cerca de cinco mil personas, la ma-

yor parte pertenecientes a la población civil no combatiente. Durante esos años surgieron los escuadrones de la muerte.

De ahí en adelante el ejército ya no abandonaría –y al contrario acrecentaría– su papel como pivote del poder estatal. En los años setenta, tres generales se sucedieron constitucionalmente en la presidencia de Guatemala. El primero de ellos que llegó al poder, en 1970, fue Carlos Arana Osorio, comandante de la victoria antinsurgente en la zona nororiental del país. Arana no sólo continuó y expandió la campaña militar iniciada en los sesenta,<sup>35/</sup> sino que movió a la cúpula de la institución armada en dirección a convertirla en detentora del poder económico.

Muy pronto los altos jefes militares se convirtieron en prósperos ganaderos y algodoneros, propietarios de acciones financieras, bancos, fábricas de cemento, de armas, un canal de televisión y extensas tierras fértiles en el norte y noroccidente del país.<sup>36/</sup> Un autor incluso ha llegado a afirmar que “el cambio más importante ocurrido dentro del sistema (social guatemalteco) no fue la diversificación de la burguesía en sectores agroexportadores, industriales, comerciales y financieros, sino la modificación de la importancia relativa de los militares frente a la burguesía”.<sup>37/</sup>

Hacia 1974 se logró organizar un fuerte movimiento progresista que convergió con una plataforma reformista en el Frente Nacional de Oposición (FNO), formado alrededor de la Democracia Cristiana (Esquema 1). Según todas las evidencias posteriores, los candidatos del frente opositor, el general Efraín Ríos Montt y el socialdemócrata Alberto Fuentes Mohr, ganaron con bastante margen la elección; sin embargo, el candidato oficialista, general Kjell Laugerud, fue declarado presidente.

Los movimientos populares rearticulados en las principales ciudades pronto adquirieron un gran poder de convocatoria. Dentro del esquema global de la seguridad nacional implantado desde el decenio anterior, la ocasión parecía propicia para, intentar aplicar un proyecto de corte reformista que constituyera una base de apoyo para el Estado, eliminando por esa vía el riesgo del fortalecimiento guerrillero. En tal sentido, Laugerud impulsó una política de relativa apertura, fomentando el movimiento cooperativo y permitiendo el crecimiento del sindicalismo, lo cual motivó que el derechista Movimiento de Liberación Nacional (MLN), partido de coalición gubernamental, le retirara su apoyo.

El terremoto que asoló a más de la mitad del territorio nacional en febrero de 1976 –dejando unos veintitrés mil muertos y casi un millón de personas sin vivienda– expuso nuevamente las difíciles condiciones de vida para la mayor parte de la población. El Estado, a pesar de las medidas asistencia-



listas que implemento, no pudo dar una respuesta eficaz a las necesidades de la población; ahí, de nueva cuenta, se gestó un enfrentamiento entre el poder central y un sector significativo de la sociedad.

La reconstrucción dio un vigoroso impulso a la economía, pero esta vez los sectores populares mostraron una enorme capacidad de movilización alrededor de sus demandas reivindicativas (Cuadro 6). Así, cobraron fuerza organizaciones obreras como la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Federación Autónoma Sindical de Guatemala (FASGUA), y surgieron otras como el Comité Nacional de Unidad Sindical (CNUS), el Consejo de Entidades de Trabajadores del Estado (CETE), grupos de pobladores y estudiantiles de secundaria y universitarios, y en las zonas rurales el Comité de Unidad Campesina (CUC).

Muy pronto el gobierno, al no poder ejercer control sobre el movimiento social que hasta entonces había consentido y hasta estimulado, comenzó a dar muestras de creciente intolerancia. Al final del mandato de Laugerud

la presión sobre el movimiento popular fue adquiriendo rasgos de sistematicidad; en mayo de 1978, un mes antes de entregar el mando a su sucesor, el general Romeo Lucas García, más de cien indígenas kekchíes de Panzós, Alta Verapaz, fueron muertos por las fuerzas de seguridad cuando reclamaban la titulación de sus tierras.

Durante el régimen de Lucas García, quien fue elegido con el respaldo de apenas un ocho por ciento de electores potenciales, la violencia política alcanzó niveles nunca conocidos. Un informe de Amnistía Internacional sindicó a este gobierno la responsabilidad por la muerte de cinco mil personas, la mayor parte

dirigentes populares, entre 1978 y 1980. Los niveles masivos de violencia adquirieron rango de política oficial a partir de la quema de la embajada de España, en enero de 1980, donde perecieron incinerados sus treintinueve ocupantes, la mayor parte campesinos quichés, quienes como un acto de protesta ocupaban la sede diplomática. En los meses siguientes ocurrió el secuestro en masa y desaparición de cuarenticuatro dirigentes sindicales.

El poder central del Estado se fue deslizando por la pendiente de la ilegitimidad, la que se volvió intolerable para el propio *status quo*. Ni siquiera los actos electorales eran representativos ya de la voluntad ciudadana (burlada en dos ocasiones) dado el alto grado de ausentismo (Cuadro 7). La corrupción gubernamental alcanzó niveles nunca vistos en el país. El pequeño círculo de empresarios y militares que rodeó al general Romeo Lucas saqueó virtualmente los fondos del erario público. Tras los gigantescos proyectos de infraestructura, que en la mayoría de los casos jamás llegaron a ejecutarse, estos funcionarios se apropiaron en pocos años de un equivalente superior a los ochocientos millones de dólares que el país llegó a tener en 1978 como reservas monetarias internacionales. Los empresarios, escarmentados por los ejemplos cercanos de agitación social en Nicaragua y El Salvador, sacaron inmediatamente sus capitales y paralizaron toda nueva inversión.

Desde 1979 un nuevo componente se sumó a la crisis generalizada. El movimiento guerrillero, recuperado de los golpes sufridos en los años anteriores y bajo una concepción de “guerra revolucionaria popular”, había organizado sus bases de apoyo social en las apartadas zonas del noroccidente, occidente y norte del país.<sup>38/</sup> Para ese año, el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) tenía una fuerte presencia en los departamentos de Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz y Chimaltenango; la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) en San Marcos, Solóla y Quetzaltenango y las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) en Peten y Chimaltenango. Para 1981, la guerrilla accionaba en dieciséis de los veintidós departamentos del país; poseía entre cinco mil y seis mil combatientes y tenía una base de apoyo estimada en 276 mil personas.<sup>39/</sup>

Para la Navidad de ese mismo año, en los pasillos del Palacio Nacional se daba como inminente el triunfo insurgente. Las elecciones programadas para el primer domingo de marzo de 1982, aparecían como la única posibilidad de oxigenar al sistema. Un estudio del Comando Especial del Estado Mayor del ejército determinó que el próximo presidente debía ser civil.<sup>40/</sup> Sin embargo, Lucas García y su grupo decidieron imponer a un candidato militar. Ese empecinamiento acabó por desbordar las tensiones acumuladas.

Fue el propio ejército que capitalizó el descontento cuando la oficialidad joven ejecutó un incruento golpe de Estado el 23 de marzo de 1982.

Su prioridad fue restaurar la conducción estratégica de la guerra y retomar la ofensiva militar iniciada en los últimos meses de 1981. Una semana después del golpe fue puesto oficialmente en marcha un plan maestro de contrainsurgencia, nombrado Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD). El plan estableció que “la guerra se debe combatir en todos los campos: en el militar, en el político, pero sobre todo en el socioeconómico. La mente de la población es el principal objetivo”, sentenciaba.<sup>41/</sup>



## NOTAS

- 1/ Esa consolidación se dio en el primer cuarto del siglo veinte. A partir de entonces ya no fueron construidas más vías férreas, ni se registraron nuevas inversiones. La economía caminó únicamente en la dirección de extraer la mayor renta agraria posible manteniendo como soporte a la pequeña economía campesina. No obstante que las políticas laborales de ambos centros de producción eran disímiles, no entraron en contradicción. Las bananeras rodearon a sus obreros y empleados de pequeñas corrientes comerciales integradas en las mismas unidades productivas, que hacían innecesaria la ampliación del mercado interno. Por su lado, los latifundios cafetaleros, pese a que los propietarios estaban social y económicamente integrados a la economía capitalista, mantenían a la masa de trabajadores rurales prácticamente desvinculados de la economía monetaria.
- 2/ Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del factor agrícola de Guatemala, Unión Panamericana, 1965. Véase también: Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación, Washington, 1982.
- 3/ Alfonso Bauer Paiz, La revolución guatemalteca del 20 de octubre de 1944 y sus proyecciones económico-sociales, en Alero, No. 8, tercera época, septiembre/octubre 1974.
- 4/ Jacobo Arbenz, discurso al asumir la presidencia de Guatemala, citado en Transformación económica de Guatemala, Guatemala, Ediciones Estrella de Centroamérica, 1951.
- 5/ El Congreso de la República aprobó el establecimiento de las relaciones diplomáticas considerando que la Unión Soviética había formado parte de las Naciones Aliadas que derrotaron al nazi-fascismo, pero además, porque con ellas se abría la posibilidad de ampliar los mercados de exportación a otros países, lo cual permitiría ir rompiendo los lazos de dependencia extrema hacia Estados Unidos. El primer embajador designado fue el escritor Luis Cardoza y Aragón.
- 6/ Guillermo Toriello Garrido, Política exterior de Guatemala: decenio 1944-1954, en Alero, No. 8, tercera época, septiembre/octubre 1974.
- 7/ En la tercera sesión de la Conferencia Interamericana, celebrada el 5 de marzo, el canciller guatemalteco Guillermo Toriello pronunció un discurso en el que definía las líneas principales de la política internacional de su gobierno: "...Aquí, como lo hicimos en el seno de las Naciones Unidas, queremos reiterar que Guatemala, como quien más, es celosa de su independencia, de su soberanía y de su dignidad, y así, no es ni puede ser satélite de la Unión Soviética ni de los Estados Unidos ni de ninguna otra potencia. Mi país es alérgico al «servilismo y repudia el internacional como el interno. La política internacional de Guatemala, al igual que su política interna, no está supeditada a la de ningún poder extranjero. Guatemala ha cobrado una voz propia en sus asuntos y ha logrado mantener y mantendrá siempre la más absoluta independencia de criterio, al expresar su pensamiento en los organismos internacionales, sin más orientación que el respeto a los principios democráticos y su amor a la justicia..." Toriello, Op. cit. p. 87.
- 8/ Desde 1948 Estados Unidos había impuesto a todos sus aliados el embargo de armamentos a Guatemala.
- 9/ A pesar de que la United Fruit Co., dentro de Estados Unidos, no era una empresa tan poderosa, con el arribo a la presidencia del general Dwight Eisenhower, en enero de 1953, llegó a la Casa Blanca un equipo muy influyente vinculado a ella. Por ejemplo, el Secretario de Estado, John Foster Dulles, era miembro de la firma de abogados Sullivan & Cronwell, de Nueva York, apoderados de la UFCO desde hacía muchos años. El propio Dulles había redactado los contratos entre la compañía y el gobierno de Ubico entre 1930 y 1936. A la misma firma de abogados pertenecía Allen Dulles, director de la CÍA e importante accionista de la UFCO. Y otros dos altos funcionarios de la UFCO, John Moors Cabot y Henry Cabot

Lodge, también ocupaban altos cargos en la administración republicana. El primero como secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, y el segundo como jefe de la delegación permanente de Estados Unidos ante la ONU.



- 10/ Luis Cardoza y Aragón, La revolución guatemalteca, México, Cuadernos Americanos, 1955.
- 11/ Véase la sección 2.3 Las sacaalas dal “attüo” da desarrollo capitalista. Por otro lado, los programas de distribución de tierras estuvieron muy lejos de satisfacer las necesidades de la población en el campo. Las titulaciones, aplicadas a través del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), durante los primeros veinticinco años de vigencia sólo beneficiaron a un promedio de seis de cada cien campesinos carentes de tierra.  
Entre 1964 y 1981, fueron entregadas un total de 399,328 hectáreas a 26,791 familias. Hacia 1964 existía un estimado de 262,750 trabajadores agrícolas sin tierra, lo cual era equivalente al 31.3 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en el sector primario. Hacia 1973 el número de trabajadores sin tierra se elevó a 362,523, o sea, el 35.6 por ciento de la PEA empleada en la agricultura; ello no obstante que en los diez años anteriores el INTA distribuyó 245,638 hectáreas. En 1980 los campesinos sin tierra sumaban 419,620, un 37.7 por ciento de la PEA agrícola. AID, Op. cit, pp. 52-56 y Anexo I. Dirección General de Estadística (ahora Instituto Nacional de Estadísticas), Censos Nacionales da PobiaciÓH y Habitado\*, Guatemala, 1964, 1973 y 1980. Véase también: AVANCSO, La política de desarrollo dal Estado uatemarteco, 1918-1987, Cuadernos de Investigación No, 2, Guatemala, abril de 1968, pp. 103ss.
- 12/ Gert Rosenthal, Principales rasgos da la evolución de las economías centroamericanas desde la posguerra, en Cantroamérica: crisis y política internacional, CECADE/CIDE, Siglo Veintiuno Editores, México, 1982.
- 13/ Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN), Cuadros estadísticas de población y PEA, Censos 1950, 1964 y 1973, Unidad de Empleo y Población. Proyecto PNUD/OIT: GUA/76/03. Dirección General de Estadística, Op. cit
- 14/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centroamérica: el financiamiento externo en la evolución económica, 1950-1983, México, 4 de marzo de 1985 (LC/Mex/L.2).
- 15/ Alfredo Guerra Borge». Posibilidades de Desarrollo feuM InfestriaferVrJHzairtM hrtoereda en Centroamirica, III tomos,SIECA,Guatemala, 1977.
- 16/ “Teóricamente, la ampliación del mercado capitalista puede producirse, aunque el consumo real de las personas se estanque o incluso se restrinja.” Gustavo Porras Castejón, Guatemala: la profundización de las relaciones capitalistas, en Estudios Centroamericanos, u n iversidad Centroamericana José Simeón Carias, El Salvador, 356/357, junio/julio 1978, Año XXXIII, p. 374.
- 17/ Hay varios estudios recientes de la CEPAL donde se definen los rasgos característicos del estilo de desarrollo excluyeme de Guatemala y Centroamérica en la posguerra: “En los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de las grandes transformaciones experimentadas por las economías de la región se (fueron) yuxtaponiendo a la estructura económica y social que ya existía con anterioridad sin alterar, en esencia, un proceso... de ‘desarrollo aditivo’... Los frutos del largo período de expansión económica de la posguerra se distribuyeron en forma notoriamente desigual entre distintos estratos de la población, dentro de un proceso concentrador –o en todo caso excluyente– que impidió atenuar en forma significativa la extrema pobreza que persiste en la región.” CEPAL, Centroamirica: bases de una política da reactivación y desarrollo (LC/MEX/G.1/Rev. 1), 20 de mayo de 1985, p. 1. Véanse también. La crisis en Centroamirica: Orígenes, alcances y consecuencias (E/CEPAL/MEX/1983/R.3) Rev. 1),22 de septiembre de 1983, y Centroamirica: Evolución económica desde la posfuarre (CEPAL/ MEX/ODE/34), enero de 1980.
- 18/ Gert Rosenthal, Op. cit, pp. 28 y 29.
- 19/ Citado en el Informe de la Misión Especial de Programación de la República de Guatemala: Estrategia para el desarrollo de la producción campesina en al altiplano occidental,

Guatemala, 1984.

- 20/ Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), El cultivo del cañón Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas, agosto de 1981.

- 21/ El Censo Agropecuario de 1979 determinó que cerca del cincuentitrés por ciento de las parcelas menores de una hectárea en el altiplano estaban situadas en tierras no aptas para cultivos anuata; no obstante, el ochenticinco por ciento de ellas se dedicaban estos cultivos, y de éstas nueva da cada diez se manejaban sólo con energía humana y utensilios rudimentarios. Los rendimientos de maíz en esta región alcanzaban únicamente un ochenta por ciento en relación al promedio nacional. Instituto Nacional de Estadística, III Canso Nacional Agropecuario, Guatemala, abril de 1979.
- 22/ SEGEPLAN, Plan Nacional do Desarrollo, 1917-1991, Volumen I, Orientación política del plan (versión preliminar).
- 23/ Informe de la Misión Especial, Op. cit, p. 82.
- 24/ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Dinámica poblacional y smplao an Guatemala: Una síntesis, agosto de 1980 (Versión mimeografiada).
- 25/ SEGEPLAN, Trabajo asalariado y migración temporal laboral en al altiplano, Guatemala, 1984.
- 26/ SEGEPLAN, Plan Nacional...^, cit p. 32.
- 27/ Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional Sociodemogrifka, 1988-1987, Volumen II, Guatemala, diciembre de 1987.
- 28/ Fundación Friedrich Naumann, El sector informal (Estudio sobre el sector informal de producción y servicios en el área urbana central de Guatemala), Guatemala, 1987.
- 29/ Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional...Op. Cit, p. 116ss.
- 30/ SEGEPLAN, Plan Nacional...0/? . cit, pp. 41-42.
- 31/ Ibid. p. 42.
- 32/ Son prolijos los diagnósticos sobre la depresión económica en los años ochenta. Entre los más interesantes están: cepal. La crisis en Centroamirica: Orígenes, eleances...O/>. cit. CEP AL, Centroamérks: El financiaraiento »xteino...Op. cit CEPAL, Notas para al estudio económico de América Latina y el Caribe: Guatemala, correspondientes a los años 1981-1987.
- 33/ Entrevista a Luis Arturo del Valle en suplemento Domingo de Prensa Libre, No. 305, 9 de noviembre de 1986.
- 34/ Una interpretación reciente de estos hechos hace recaer en el divorcio total entre política exterior e interés nacional el origen de la convulsión política que desde entonces ha vivido Guatemala. "Al otorgar el territorio para el entrenamiento de los anticastristas, el gobierno del general Ydígoras se plegó a Washington, ¿y qué fue lo que Guatemala obtuvo? Absolutamente nada. El propio Washington al final cambió su decisión y retiró el apoyo a los contingentes cubanos, y a nosotros eso nos significó ei inicio de la subversión guerrillera en Guatemala", apoyada desde el exterior. Ponencia del general R jcardo Peralta Méndez en el foro de debate que sobre la Neutralidad activa y la crisis de Centroamirica organizó el Consejo Empresarial el 29 de abril de 1987. (Versión magnetofónica.)
- 35/ "...Aunque no fue sino hasta en noviembre de 1970 que la campaña cobró fuerza, se habla de 1,600 detenciones en los primeros 15 días y de 700 ejecuciones en los primeros dos meses de gobierno. El 13 de noviembre se impuso un estado de sitio que duraría un año. Bajo el mismo se llevó a cabo un cateo casa por casa que cubrió toda la ciudad y que Incluyó a la Universidad de San Carlos. Las organizaciones paramilitares (escuadrones de la muerte) 'Mano Blanca' y Nueva Organización Anticomunista (NOA) actuaban abiertamente, reunidos en el Consejo Anticomunista de Guatemala (CAOEG)... De 1966 a 1973, según diversas fuentes, murieron asesinados entre 30 y 40 mil civiles." Inforpress Centroamericana, Guatemala: Elecciones de 1985, Guatemala, octubre de 1985. Véase también: Gabriel Aguilera Peralta y Jorge Romero lmerly et al.. Dialéctica del terror en Guatemala, Costa Rica, Editorial Universitaria

Centroamericana (EDUCA), 1981.

- 36/ AVANCSO, Centroamérica en el vértice de la historia. Cuadernos de Investigación, No. 1, Guatemala, octubre de 1987. Gabriel Aguilera señala que la expansión hacia la economía de la alta oficialidad, “se reconoce mejor en el sector financiero, donde el Instituto de Previsión Militar

se convirtió...en una verdadera financiera, que incluso financió la organización del Banco del Ejército, uno de los principales del país; con esa base, se construyó, en la ciudad capital, una torre de estacionamiento, la mayor del país... En el terreno industrial, destacan las actividades previas para la construcción de lo que sería la segunda fábrica de cemento del país, denominada 'Cementos Guastatoya', con financiamiento del Instituto de Previsión Militar —aunque existen denuncias de que capital transnacional estaría también involucrado (se trata de la transnacional basada en Sudáfrica, Trade and Project Management Service)- el ejército pasó a controlar directamente el canal 5 de televisión, al crear su departamento de radio y televisión..." Gabriel Aguilera Peralta, Estado militar y lucha revolucionaria en Guatemala en *Polémica* No. 6, San José, Costa Rica, diciembre, 1982 p. 18.

- 37/ Piero Gleijeses, Guatemala: Crisis y respuesta, en Olga Pellicer y Richard Fagen, *Centroamérica: Futuro y opciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- 38/ En 1970, las FAR, duramente golpeadas en el oriente del país, se reorganizaron y se ubicaron en el occidental departamento de San Marcos, pero el ejército localizó los focos insurgentes hasta casi extinguirlos. Sin embargo, los núcleos guerrilleros que sobrevivieron fundaron lo que desde finales de 1978 se conoció como la Organización del Pueblo en Armas (ORPA). En 1972, poco más de una docena de combatientes sentó las bases del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) en la zona selvática de Ixcán, fronteriza con México. En julio de 1975, el EGP dio muerte en su finca en Ixcán, Quiché, al acaudalado agricultor José Luis Arenas y a finales de ese año publicó sus planteamientos políticos. El ejército, empero, no reconoció la existencia de un movimiento guerrillero en Quiché sino hasta en agosto de 1976. Las FAR, entretanto, se ubicaron en las regiones selváticas de los ríos La Pasión y Usumacinta, en Peten. Se trató en todos los casos, de regiones donde el Estado tenía una débil presencia.
- 39/ La cifra fue mencionada por el coronel Mario Rolando Terraza Pinott, director de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa Nacional, durante su exposición en el foro 27 años de lucha por la libertad que el 12 de agosto de 1987 organizó el Consejo Empresarial en la ciudad de Guatemala.
- 40/ Así fue aseverado por uno de los protagonistas del golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, el capitán Rodolfo Muñoz Piloná. Véase suplemento Domingo en *Prensa Libre*, 22 de marzo de 1987. Incluso, se asume que es una de las razones por las que participaron tres candidatos civiles y uno sólo militar (el general Ángel Aníbal Guevara, oficialista, que salía del Ministerio de la Defensa de Lucas García).
- 41/ Junta Militar de Gobierno, **Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo**, Guatemala, 1 de abril de 1982.

### **3. Defensa de las fronteras ideológicas**

En este apartado se exploran dos hipótesis de trabajo. La primera, que el diseño original (el primer momento) de la política exterior de Guatemala en los años ochenta, surge de un enfoque básico de sobrevivencia del Estado, entendido en el marco de la visión estratégica de estabilidad estatal elaborada por las fuerzas armadas. La segunda, que este enfoque representa una solución de continuidad, ampliada y actualizada como política global de Estado, a la doctrina de seguridad nacional que Estados Unidos implementó en este país en el decenio de los sesenta. Para efectos de la exposición se tratará ésta primero.

Una tercera hipótesis, que aquí sólo se inicia su abordaje para ser desarrollada en la siguiente sección, es que las severas condiciones de aislamiento internacional (como costo de la aplicación de la guerra total) a que se vio sometido el ejército guatemalteco desde finales de los años setenta, facilitaron la extensión de la estabilidad estatal a una visión geopolítica en las relaciones internacionales, dando contenido al concepto de “interés nacional” y adoptando la forma de “neutralidad activa” frente al conflicto centroamericano.

#### **3.1 La semilla estadounidense**

Las guerras de Corea y Vietnam obligaron a cambiar el concepto estadounidense sobre guerra total (que alcanzó un punto sin retorno con la utilización de las bombas nucleares contra Japón en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial) por el de “guerra limitada”. Aunque, como reconoce un especialista estadounidense en el campo de la estrategia: “Por limitada que fuese la guerra de Vietnam para los Estados Unidos, era una guerra total para

nuestros oponentes.”<sup>1/</sup> Con la derrota en Corea y en medio del doloroso empantanamiento en Vietnam, se comenzó a reemplazar la estrategia de represalia masiva por la estrategia de reacción flexible, basada en la diversificación de las fuerzas y sus acciones frente a todas las amenazas, desde pequeños grupos guerrilleros hasta el uso del arsenal termonuclear.

Pero quizás la lección más cara en Vietnam para Estados Unidos, fue que ni el ejército mejor equipado y entrenado podía sostener con éxito una guerra, si no tenía claros los objetivos políticos, valga decir, si carecía de alimento moral, por muy grandes que fueran las ventajas sobre su adversario. “ ¿De qué se trata?” Fue la pregunta que formularon hasta la saciedad muchos de los expertos en análisis de seguridad nacional. Los estrategas estadounidenses parecían haber olvidado la idea más importante de Clausewitz: “La guerra tiene su propio lenguaje pero no su propia lógica”, es decir, sus métodos pero no sus propósitos intrínsecos. Bernard Brodie resume así la falta de percepción del carácter del nuevo tipo de guerra librada por Estados Unidos en Vietnam:

“...Afirmar que 'la esencia del problema es militar', equivalía a mostrar una idea fatalmente equivocada de ese problema. Porque entonces el campesino pasaba de ser alguien que debía ser ganado para la causa, a estorbo. Podría proveer soldados para el ejército survietnamita, pero con gran frecuencia el Viet Cong llegaba primero. El enemigo podía abrigarse también en sus chozas y aldeas. Aun el arroz que cultivaba no era realmente necesario; podría servir de abastecimiento al enemigo, y lo que uno necesitaba podría importarse... Además, cuando las aldeas o los distritos parecían mostrar cierta parcialidad hacia el Viet Cong, se convertían en territorio enemigo, o en 'zonas de fuego libre', donde las bombas o las balas podían caer indiscriminadamente.”<sup>2/</sup>

La cuestión de los propósitos está relacionada con los costos que se está dispuesto a pagar para alcanzarlos. Algunos fines justifican un gran pago y otros no. El objetivo de frustrar la “agresión comunista”, en el caso de Corea y Vietnam, excedía con mucho la cuestión de la importancia del territorio. Y el propósito “de principio” de defender las libertades para que el pueblo escogiera su propio destino, era obvio que no les interesaba a los Estados Unidos:

“...La influencia que tengamos se ha puesto consistentemente del lado de aquellos cuyo mérito principal para nuestros favores era haber aparecido como los más acérrimos anticomunistas. Esto significó de ordinario

que apoyamos a los líderes militares sobre los civiles y a los 'conservadores' sobre los más liberales, porque los segundos en cada caso podrían tratar de terminar la guerra mediante algún tipo de arreglo con los comunistas...

“...Esto explica, entre otras cosas, el apoyo dado en Washington a alguien como Thieu, y antes aún a Ky. La idea dominante era: quienquiera que ocupe el cargo supremo en Saigón es la persona con» quien debemos trabajar mientras coopere con los militares norteamericanos, y dejémonos de buscar reformadores porque pueden causar dificultades, y de todos modos su anticomunismo provoca dudas...”<sup>3/</sup>

Estas mismas preguntas se trasladaron a América Latina tras el triunfo de la Revolución Cubana en 1959. La creciente amenaza de que el descontento de amplios sectores de la población, ante la presencia de regímenes autoritarios y la insatisfacción de sus necesidades básicas, pudiera canalizarse a través de rebeliones armadas de signo anticapitalista urgió a los Estados Unidos a elaborar un “paquete” de propuestas para el subcontinente. Estas combinaban el impulso de una serie de medidas socioeconómicas canalizadas a través de la Alianza para el Progreso, con un conjunto de iniciativas de carácter militar contenidas en el nuevo concepto de “defensa interna y desarrollo”. El propósito era “privar de las bases materiales que brindaba a la insurgencia la extrema miseria, así como asignar un papel activo a los militares en las tareas de modernización de sus países y de búsqueda de apoyo popular para las tareas de contrainsurgencia”.<sup>4/</sup>

La “defensa interna y desarrollo”, en su componente militar, implicaba una variante radical de las tácticas empleadas en la guerra de Corea. Se relegaba el uso de las grandes unidades y equipos pesados, para privilegiar la construcción de unidades pequeñas no sofisticadas, el diseño de operaciones descentralizadas y una mejor dotación en las comunicaciones, la inteligencia y el equipamiento para lograr elevada movilidad. El elemento táctico clave era la Acción Cívica, que contemplaba la ejecución de programas para el desarrollo económico y social de los países o de determinadas regiones.<sup>5/</sup> “El carácter militar de la acción cívica derivaba tanto de su ejecución en zonas de eventual acción guerrillera, como del intento de cambiar la mentalidad de los militares y la imagen de éstos ante la población civil.”<sup>6/</sup>

Fue en Guatemala que se impulsó el primer programa de acción cívica patrocinado por Estados Unidos en América Latina.<sup>7/</sup> A principios de 1961, un equipo consultor de acción cívica estadounidense creó una oficina en el



ejército guatemalteco. La AID se mantuvo atenta al desenvolvimiento del

programa y estableció los lazos correspondientes. Pero durante los siguientes cinco años los avances fueron realmente escasos.

El ejército guatemalteco poseía en ese entonces un muy bajo nivel de profesionalización. Desde las frustradas cruzadas unionistas de Justo Rufino Barrios en Centroamérica, a finales del siglo diecinueve, el ejército no había estado envuelto en acciones bélicas de envergadura. Cuando surgió la amenaza guerrillera a principios de los sesenta, la reacción inicial de la institución armada fue convencional y estática; las patrullas se movían más bien con un criterio defensivo. Además, los acontecimientos de junio de 1954, que culminaron con el derrocamiento de Arbenz, en el que Estados Unidos tuvo una participación decidida, habían dejado serias fracturas entre la oficialidad. El levantamiento cuartelario de noviembre de 1960, reivindicando posturas nacionalistas frente a una nueva injerencia estadounidense, fue una muestra de ello.

El entrenamiento de oficiales guatemaltecos en las tácticas de contrainsurgencia se inició, en el territorio nacional, en 1962, al mismo tiempo que se enviaban contingentes a la escuela militar ubicada en Fort Gulick, en la Zona del Canal de Panamá (que más tarde adoptó el nombre de Escuela Militar de las Américas). En el campo, los comisionados militares, antes únicamente encargados de llenar una cuota de conscripción militar, ahora debían también estar atentos a cualquier señal de germen o movilización guerrillera.<sup>8/</sup>

A pesar de esos avances, las relaciones entre los asesores estadounidenses y el gobierno de facto del coronel Enrique Peralta Azurdía, se fueron volviendo tensas. Este se negaba a aceptar ayuda, y aquellos se quejaban que desoía sus consejos y de su ineffectividad. No fue sino hasta que el civil Julio César Méndez Montenegro asumió la presidencia, que los asesores extranjeros pudieron actuar con mayor libertad. Pocos meses después de la instalación de Méndez Montenegro se puso en marcha una verdadera ofensiva contrainsurgente <sup>9/</sup> en el oriental departamento de Zacapa, el bastión más fuerte de la guerrilla. El entonces coronel Carlos Arana Osorio, como jefe de la base militar, dirigió la campaña. Arana se había desempeñado como agregado militar en Washington, donde tuvo ocasión de estudiar las técnicas de la guerra irregular. La estrategia aplicada combinó ataques militares, acción cívica, inteligencia y aplicación de las “zonas de fuego libre”.

La ofensiva fue exitosa, lo que animó a los estadounidenses a intensificar sus programas. Pero además, ciertas acciones de represalia de

la guerrilla en contra de visibles funcionarios adscritos a la embajada,<sup>10/</sup>  
fueron involucrando a Estados Unidos más directamente en la guerra  
interna de Gua-

témala. El apoyo estadounidense se concretaba en tres programas: adiestramiento de oficiales guatemaltecos, entrega de armas (como parte del Programa de Ayuda Militar, MAP) y presencia de asesores militares.

Entre 1950 y 1970, un total de 2,280 oficiales guatemaltecos fueron adiestrados por el ejército estadounidense. De ese número, 626 participaron en programas en Estados Unidos y 1,654 recibieron adiestramiento en otros países (particularmente en la Escuela de las Américas).<sup>11/</sup> La formación contemplaba cursos sobre guerra de guerrillas, operaciones de inteligencia, técnicas de interrogatorio, acción cívica y guerra en la selva, entre otros.<sup>12/</sup> Para finales de los años sesenta, el ejército guatemalteco tenía el segundo porcentaje más alto en América Latina de efectivos militares adiestrados por Estados Unidos.<sup>13/</sup>

La ayuda militar, durante el período 1967-1970, ascendió a 6.2 millones de dólares, que fueron complementados por once millones de dólares en ventas militares al exterior. Se trataba de un nuevo tipo de armamento militar, apropiado para operaciones de antinsurgencia. Armas pequeñas, equipo móvil de comunicaciones, helicópteros y aviones ligeros, en sustitución de tanques, artillería pesada y bombarderos, que era el abastecimiento tradicional. Otro de los cambios introducidos fue la utilización de la fuerza aérea en operaciones antiguerrilleras. De esa época datan varios de los aviones ligeros de reconocimiento del tipo Cessna 180, los aviones cohete de entrenamiento T-33 y los bombarderos ligeros Invader B-26; la fuerza aérea también fue dotada de helicópteros artillados.

La presencia de militares estadounidenses aumentó rápidamente. Si en 1959 había quince asesores, hacia 1965 encontramos treinticuatro. La proporción de asesores militares respecto de las fuerzas armadas locales fue la más elevada de América Latina en ese entonces.<sup>14/</sup> Además, desde 1963 comenzaron a filtrarse informaciones a la prensa según las cuales las unidades estadounidenses de fuerzas especiales operaban en las zonas de combate.<sup>15/</sup>

El proyecto de acción cívica se reforzó con el traslado del entonces mayor Frederick F. Woerner<sup>16/</sup> como coordinador del programa entre 1966 y 1968. Se impulsó un “plan piloto” para los departamentos de Zacapa e Izabal, donde la insurgencia había tenido mayor influencia, para el cual la AID concedió fondos de emergencia por quinientos mil dólares. Dentro de las misiones participaron voluntarios estadounidenses enviados por organizaciones privadas, que colaboraron en los programas de acción cívica.<sup>17/</sup> “Estos y muchos otros programas, incluso las cooperativas y los

programas para 'integrar' a los indígenas, forman parte de la nueva implantación del

Título IX de los programas de la Alianza para el Progreso..., concebidos para alentar la participación popular y difundir los 'valores democráticos'.”<sup>18/</sup>

### **3.2 El nuevo modelo antinsurgente**

Cuando, en 1970, el general Carlos Arana asumió la Presidencia de Guatemala, varios analistas anunciaron que el plan de pacificación de las zonas guerrilleras, que con relativo éxito se impulsó en el nororiente del país, se extendería a todo el territorio y se institucionalizaría.<sup>19/</sup> Efectivamente, a partir de entonces ya no se gobernó con criterio cortoplacista. El régimen se dotó de un plan de desarrollo, cuya idea básica consistía en “encaminar la acción del Estado al apoyo de los sectores privados directamente productivos... dentro de la estructura de una economía de libre empresa”.<sup>20/</sup>

El plan de desarrollo era sólo el primer paso de un ambicioso proyecto de modernización económica. Era el paso lógico después de los avances en la pacificación de las zonas guerrilleras alcanzados en el decenio anterior. El discurso de toma de posesión de Arana sorprendió a muchos por el énfasis que puso en el desarrollo, teniendo en cuenta que había sido él el comandante de las ofensivas militares en el nororiente. Pero Arana era fiel a la doctrina de seguridad nacional, y en realidad respondía a las necesidades de un proyecto nacional al proponer un plan, agrupar a un equipo capaz de diseñarlo y constituirse él mismo en el líder que lo exponía. Pero hizo falta un componente fundamental: La sociedad dispuesta a acatarlo y ejecutarlo.

De esa manera, el ambicioso plan de promoción de exportaciones no tradicionales, estímulo a la industria y atracción masiva de capitales extranjeros, quedó sólo como un primer impulso sin más aliento. El gobierno de entonces y los dos que le sucedieron, no ejecutaron la esperada modernización integral (económica y política). La élite militar se constituyó –con una intención planificada desde el aparato estatal– en poder económico para, desde esa doble función, tratar de suplir la falta de integración nacional alrededor de un proyecto de nación. Pero el fenómeno devino en la formación de un nuevo segmento empresarial que, en la inercia de la institución y los relevos de poder, quedó asimilada a la visión del poder económico que se quería contrarrestar. Los altos oficiales se convirtieron en sus “nuevos socios”, como con toda propiedad expresa el general Arana.<sup>21/</sup>

En la medida en que este proyecto nacional iba quedando carente de contenido, el componente propiamente militar de la seguridad nacional

adquirió mayor relevancia. De hecho, fue en este campo donde el ejército logró mayores avances, hasta alcanzar un salto cualitativo en 1982. Durante buena parte de este trayecto, los militares guatemaltecos fueron acompañados por los estadounidenses, pero a partir de 1977 con el distanciamiento de la administración de Jimmy Carter, los israelíes, taiwaneses y otros socios del Cono Sur tomaron su lugar discretamente.

Los israelíes ofrecieron un importante aporte teórico (además de convertirse en los principales abastecedores de armas),<sup>22/</sup> donde el énfasis se centraba en una profunda revisión de las causas de la derrota de Estados Unidos en el sudeste asiático. La conclusión era que había que evitar a toda costa el “síndrome del ejército invasor”.<sup>23/</sup> La concepción de la acción cívica fue desechada por su carácter “paternalista”, y a cambio se impulsó un desarrollismo en el que se involucraba a todo aparato estatal (y no sólo del ejército, como en el esquema anterior), se promovió la descentralización administrativa, las aldeas modelo, programas permanentes de alimentos por trabajo para la población rural (posteriormente también urbana) y, a partir de una reconceptualización del poder local, el estímulo de la planificación desde la base y la organización paramilitar de la población a través de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC).

La oficina encargada de articular y ejecutar esta nueva concepción, llamada Asuntos Civiles o S-5, fue creada en 1982 con el propósito de dirigir los programas de reeducación en las aldeas modelo. Su antecedente es el departamento de Operaciones Sicológicas, adscrito al servicio de inteligencia (G-2). En su concepción estratégica, que fue discutida en 1978, quedó asentado:

“Los políticos deben ser los primeros en llegar a las áreas de conflicto para concientizar a la población y ofrecerle soluciones concretas para sus problemas más inmediatos. Después deben llegar los técnicos que tendrán la oportunidad de materializar las promesas formuladas por los políticos. Por último debe llegar el ejército para brindar protección a los dos grupos anteriores. Es imprescindible que los políticos sean confiables y honestos. Ni oportunistas ni corruptos. Los ofrecimientos que hagan deben ser escrupulosamente cumplidos... El ejército actuará, primero, a la defensiva. Si así lo hace, podrá legitimar sus acciones ofensivas posteriores. Se dará prioridad a las tareas de inteligencia bajo esta doble premisa: infiltrar y no capturar, averiguar y no torturar.”<sup>24/</sup>

La oficina de Asuntos Civiles tiene unidades en todos los departamentos,



pero atiende especialmente Huehuetenango, Alta Verapaz, Quiché (Playa Grande y el Triángulo Ixil) y Peten, es decir, las zonas de mayor presencia guerrillera. Los integrantes de las unidades son entrenados como promotores de desarrollo, que se organizan en compañías de setentidós hombres y mujeres. Son militares con algún conocimiento en comunicaciones y medicina, y han recibido cursos sobre temas antropológicos, sociológicos, económicos y políticos; las mujeres pueden desempeñarse como parteras. Todos tienen como mínimo educación secundaria. La diferencia básica con la acción cívica, es que los promotores de la S-5 permanecen en los poblados (en ocasiones son originarios) y conocen el dialecto. Hacia 1987 había un total de dos mil promotores en todo el país.<sup>25/</sup>

Un ex-director de la oficina de Asuntos Civiles define así el papel del ejército en el desarrollo:

“La participación del ejército está orientada a llevar un grado aceptable de bienestar a la población rural... en las zonas más aisladas y afectadas por el terrorismo, sin entrar en competencia con el gobierno. La doctrina de asuntos civiles fue creada para apoyar al comandante en su relación con la comunidad donde ejerce su mando...”<sup>26/</sup>

El poder militar fue utilizado para descentralizar el aparato estatal, lográndolo efectivamente a nivel regional y local a través de las Coordinadoras Interinstitucionales (CI) (Esquema 2). Las Coordinadoras jugaron un papel principalmente de herramienta para flexibilizar el aparato del Estado, incluyendo a la burocracia civil, de manera que, junto con el poder militar, amplió su presencia orgánica y permanente sobre el tejido social.

Las formas como operaron las CI fueron:

*Comité de desarrollo local*, subdividido en subcomités para obras específicas. Se estableció en cada comunidad. Lo presidía la principal autoridad militar de la localidad. Los comités locales se integraron a una *Coordinadora interinstitucional municipal*, donde estaban representadas todas las instancias gubernamentales del municipio, las cuales elaboraban planes periódicos de trabajo. Era presidido por la principal autoridad militar, regularmente el comandante del destacamento militar. Las coordinadoras municipales, a su vez, se integraban en la *Coordinadora interinstitucional departamental*, que correspondían a la división político-administrativa del país y de las zonas militares. El comandante de zona era el coordinador, y además participaban representantes empresariales,

de extensiones universitarias, organizaciones privadas como los clubes rotarios, organizaciones no gubernamentales (ONG's), técnicos de planificación de nivel nacional (quienes formulaban los planes) y el gobernador departamental. Las 22 coordinadoras departamentales se integraban en la instancia más alta, la Coordinadora interinstitucional nacional, donde participaban los ministros o sus representantes, los directores generales de las empresas estatales, los jefes militares, directivos del Comité de Reconstrucción Nacional y de planificación económica. Allí se compatibilizaban, priorizaban y coordinaban los planes, aunque en otra instancia más pequeña se debatía la manera de ejecutarlos y la disponibilidad de recursos.<sup>27</sup> /

Las CI se generalizaron a partir de un proyecto piloto de Desarrollo Rural Integral puesto en marcha en 1978 en Baja Verapaz dentro de un programa patrocinado por la OEA. Otro antecedente importante es el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN), creado a raíz del terremoto de 1976. En la

práctica el Comité adoptó la forma de una coordinadora interinstitucional, aunque con un esquema de organización más simple y funciones limitadas. El CRN organizó comités pro-mejoramiento o comités de reconstrucción locales, de los que las municipalidades y organizaciones locales formaron parte. En ellos participaron el gobernador, los alcaldes, alcaldes auxiliares, delegados de salud pública, a veces un maestro de escuela y algún miembro prominente de la comunidad.

El nuevo espacio donde se reorganiza la vida rural y la producción de la población desplazada por la guerra se denomina aldeas modelo. Estas se agrupan en los polos de desarrollo (Mapa 1). Según el diseño original, cada uno de éstos debe desarrollar una función especializada. Por ejemplo, el polo del Triángulo Ixil cumple funciones de atracción para la población desplazada; Chacaj, muy cerca de la frontera con México, fue concebido para atraer a los refugiados que,

eventualmente, podrían servir como retaguardia de la guerrilla en caso de estabilización en la zona. Una descripción de los rasgos generales de las aldeas modelo resalta:

- Trazo rectilíneo de las calles que sólo admite dos casas entre calle y calle (en contraste con el patrón de dispersión de las aldeas guatemaltecas). Diseño rectangular de las manzanas.

- Sistema completo de alumbrado eléctrico que da servicio casa por casa (lo que enfatiza el objetivo de “efecto demostración” sobre la población que deambula en las montañas).

- Las casas están construidas de lámina y madera. Cuentan con patios individuales donde la familia cría animales domésticos y siembra hortalizas. El área mayor de siembra circunda la aldea.

- El destacamento militar, presente en cada aldea, se localiza en las inmediaciones, en una posición que le permite control sobre la aldea completa.

- La organización del trabajo, actividades y movilización está controlada por los miembros de la compañía de asuntos civiles, quienes instruyen al alcalde y a los jefes de las PAC. Como las aldeas todavía no llegan a ser autosuficientes, la alimentación se complementa mediante el programa de alimentos por trabajo.<sup>28/</sup>

Pero quizás el componente más importante de todo el esquema sea el de las PAC, en las que se organiza a la población civil en tareas de control y vigilancia. En ocasiones acompañan al ejército en patrullajes y operaciones contra la guerrilla, pero su tarea más importante es la localización de la po-

blación de resistencia, que habita en las zonas de control insurgente. Las patrullas se organizan por turnos de veinticuatro horas (no remunerados) y el comandante de éstas es el encargado de rendir cuentas ante el oficial militar sobre el cumplimiento de las órdenes. Las últimas cifras indican que

alrededor de setecientos cincuenta mil campesinos están encuadrados bajo este

régimen ,<sup>29</sup>/ aunque hacia 1985 la cifra oficial era de novecientos mil.

### 3.3. El Estado sobrevive...

El nuevo modelo de la antinsurgencia no resultó de una evolución gradual y unilineal en el pensamiento y la práctica de los militares guatemaltecos. De hecho, es producto de un esfuerzo riesgoso de ajuste a las necesidades ingentes de conducción estratégica de la guerra y a la adecuación del aparato estatal. Las circunstancias políticas que vivió el país desde finales de los años setenta, agravadas a principios de los ochenta, colocó al ejército como última trinchera de defensa del statu quo.<sup>30/</sup> En un análisis posterior a esta época elaborado por un grupo de oficiales en el Centro de Estudios Militares (CEM) se asienta que:

“En la última década (1976/1986), debido al ataque de la delincuencia subversiva y al terrorismo marxista-leninista apoyado por algunos países, a que nos vimos sometidos, y a que militarmente se determinó que la supervivencia del Estado estaba en peligro, los medios del poder nacional fueron aplicados casi en su totalidad con mayor énfasis en las políticas de seguridad nacional...”<sup>31/</sup> (Subrayado en el original).

Las fuerzas armadas articularon una “maniobra estratégica” orientada a lograr un vuelco global sobre las condiciones adversas de la guerra. La “maniobra” tuvo estas implicaciones: a) violentó las jerarquías internas de la institución; b) modificó las estructuras operativas del ejército, provocando una mayor dislocación de fuerzas;<sup>32/</sup> c) fusionó las estructuras militares de poder con el aparato estatal, hasta alcanzar las últimas ramificaciones del poder del Estado, imprimiéndole así una dirección única; d) bajo una concepción de guerra total que hizo de todo el territorio nacional “zona libre de fuego”, no se distinguieron los poblados civiles de los objetivos militares; e) agotó las reservas políticas y económicas estratégicas del Estado abriendo el riesgo de decretar una economía de guerra, en condiciones de aislamiento interno e internacional; y f) diseñó, a partir de estas circunstancias, un proyecto de estabilidad estatal del cual se deriva el concepto de interés nacional que adquirió manifestaciones geopolíticas <sup>33/</sup> concretas en la política de “neutralidad activa”.

El diseño básico del proyecto global que presidió la contraofensiva para afirmar la hegemonía de poder del Estado, está contenido en el Plan

Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD). Este plan, cuyos lineamientos fundamentales fueron puestos en marcha con el golpe de Estado que llevó al poder al general Efraín Ríos Montt el 23 de marzo de 1982, define que la guerra será guiada por el objetivo de conjurar la polarización de la sociedad y sentar las bases de “una conciencia nacional”.<sup>34/</sup>

El plan maestro partió del reconocimiento de la confluencia de tres crisis: a) A nivel económico, que se manifestaba en la reducción de los niveles de producción y empleo, pérdida de control sobre las variables del déficit fiscal y aguda escasez de divisas; b) a nivel social, pérdida de credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas, debido a la corrupción y la inhabilidad administrativa, y c) a nivel político, la pérdida de legitimidad de los mecanismos de recambio electoral y del sistema de partidos políticos, escalada incontrolada de violencia y continua violación a los derechos humanos, todo lo cual alimentaba la polarización social y aislaba al país en el campo internacional.<sup>35/</sup>

Frente a lo que se consideraba como una “inspiración internacional de la amenaza comunista”, las fuerzas armadas desplegaron un serio esfuerzo de propaganda con el ánimo de reforzar en su propia tropa y en la población en general un espíritu nacionalista. El discurso nacionalista, que tomó mayor auge con la puesta en ejecución del PNSD en 1982, con conceptos como la “guatemalidad”,<sup>36/</sup> declaró tres premisas:

- a) La decisión de no adoptar como modelo ninguno de los experimentados en otras naciones, especialmente si han fracasado; “se debe tomar en cuenta nuestras tradiciones culturales, el pasado y el presente”.<sup>37/</sup>
- b) El reconocimiento de un abigarrado paisaje cultural, donde la existencia de varias etnias, con diferentes lenguas y dialectos, demostraría lo incompleto de la integración nacional por falta de identidad. Esto ponía de relieve una tarea de primer orden para las fuerzas armadas, que era convertirse en el principal baluarte de la integración nacional al proyectarse a todas las instancias del poder hasta llegar al poder local.<sup>38/</sup>
- c) El conocimiento a profundidad de las formas como operaba el enemigo, especialmente del uso del sistema de ideas y conceptos sobre la conciencia de las masas. La contraestrategia debía basarse en la convicción de un “auténtico nacionalismo guatemalteco” que no acepte la injerencia de ideas “exóticas totalitarias”.<sup>39/</sup>

A un nivel más amplio, el PNSD postulaba una estrategia que



enfaticaba: En el *campo político*, la creación de un organismo de dirección del es-

fuerzo contrainsurgente para diseñar las políticas nacionales, delegar las acciones tácticas y coordinar eficazmente su realización. En el campo económico localizar las áreas donde, por las precarias condiciones de subsistencia, existiera una alta probabilidad de surgimiento de la insurgencia. A estas áreas se les daría un tratamiento de atención prioritaria. Se asegurarían, además, los objetivos estratégicos de producción para evitar acciones de sabotaje de la guerrilla. En el campo sicosocial enfrentar el nacionalismo como doctrina opuesta al comunismo internacional, a través de una estrategia perfectamente estructurada que comprende, entre otras acciones, un proceso de educación de la población. En el campo militar se señalaron más explícitamente los propósitos de:

- a) Readecuar las tácticas y estrategias del ejército y el conjunto de los cuerpos de seguridad para enfrentar más eficientemente a la insurgencia;
- b) Dotar teóricamente a las fuerzas armadas, promoviendo conferencias y seminarios a nivel de ejércitos regionales para el intercambio de experiencias en la lucha contrainsurgente;
- c) Proponer la concertación de acuerdos internacionales multilaterales o bilaterales que aseguren un intercambio efectivo de inteligencia y asistencia entre los países del área en asuntos de contrainsurgencia;
- d) Optimizar la organización de la central de inteligencia, incrementar sus medios, modernizar sus sistemas y extender su acción a todos rincones del país e internacionalmente, a fin de detectar en todos los campos y áreas las condiciones que puedan originar movimientos subversivos;
- e) Localizar e identificar a los grupos subversivos, incluyendo sus características esenciales y sus actividades;
- f) Determinar los países, instituciones, organismos y personalidades que promueven y apoyan a los movimientos subversivos;
- g) Recolectar información sobre medidas y acciones exitosas antsubversivas que se hayan aplicado en otros países; y
- h) Orientar al organismo de propaganda para que neutralice las banderas y las razones esgrimidas por la subversión en todos los campos y áreas. La acción psicológica deberá promoverse a nivel nacional a todos los estratos sociales, poniendo énfasis en el campesinado y la población analfabeta.<sup>40/</sup> Este diseño estratégico sirvió de base al ejército para impulsar su plan

de campaña "Victoria 82". La ofensiva estratégica consistió en el lanzamiento de fuerzas concentradas para quebrantar los vínculos entre la guerrilla y la población civil de apoyo, como fase previa para retomar el control de las zo-

nas en disputa y desarticular a las fuerzas insurgentes. Para ello, las fuerzas armadas concentraron entre quince mil y veinte mil soldados, sus reservas militares, artillería pesada y ligera, aviones y helicópteros artillados. La ofensiva estructuró un movimiento en pinzas que, partiendo de Chimaltenango y el sur de Quiché a mediados de noviembre de 1981,<sup>41/</sup> avanzó hacia el Triángulo Ixil un mes después, y por último a Playa Grande, a finales de enero de 1982, para colocarse a las puertas del Ixcán a mediados de febrero de ese mismo año.

Según los expertos, la ofensiva tuvo carácter nacional, lo cual no significa que haya abarcado a todo el territorio guatemalteco. Se trató de una efectiva aplicación de la teoría que privilegia la destrucción del “enemigo principal”:

“La estrategia determina el lugar donde habrá de emplearse la fuerza militar en el combate a ser librado, el tiempo en que se empleará la misma y el número de esta fuerza. Porque esta triple determinación tiene una influencia muy fundamental en el resultado del encuentro. Si la táctica ha librado el encuentro, si tenemos resultado, sea éste la victoria o la derrota, la estrategia lo usa como corresponde, de acuerdo con los objetivos finales de la guerra”.<sup>42/</sup>

La estrategia se aplicó teniendo en cuenta un complejo cuadro militar que planteaba la siguiente situación:

- a) La base de apoyo social (retaguardia) de la guerrilla se estimaba en doscientas setentiséis mil personas organizadas en las Fuerzas Irregulares Locales (FIL), que se constituían en bastiones políticos, económicos y militares de la insurgencia.
- b) La lucha insurgente se situaba, en ese momento, en una fase denominada de “generalización de la guerra de guerrillas”, lo cual significaba que el conflicto podía extenderse geográficamente hasta adquirir dimensiones nacionales, incorporando a vastos sectores sociales e impulsando formas combinadas de combate cada vez más complejas.
- c) Las zonas de posible acción de la insurgencia (ciudades, zonas rurales pobladas y zonas rurales remotas) mostraban un alto grado de inseguridad para el poder instituido, sobre todo en las dos últimas.

Las evidencias conducían al ejército a pensar que ya no era posible ahogar el esfuerzo guerrillero en las zonas rurales remotas, donde ésta se había asentado originalmente y preservaba sus santuarios. Así que el alto mando

castrense decidió en un primer momento concentrar sus esfuerzos en las zonas bajo control más seguro (1980-81), es decir, las ciudades y sus alrededores, para desde allí lanzar sus ofensivas hacia las zonas rurales pobladas (1981-83), y en una tercera etapa (1984 hasta la fecha) penetrar hasta las zonas remotas bajo control insurgente.<sup>43/</sup>

La ofensiva iniciada en 1981 consistió en operativos de “limpieza”, seguidos de acciones de control (aldeas modelo y patrullas de autodefensa civil), restablecimiento de un poder local en las zonas recuperadas, y la distensión del control militar en las zonas aseguradas. Aplicando la “lectura en espejo”, que invierte la técnica de la guerra de guerrillas convirtiéndola en contratécnica, el ejército guatemalteco siguió un movimiento geográfico del centro a la periferia, opuesto al movimiento insurgente. El objetivo final es que las unidades guerrilleras se encuentren desprovistas de apoyo en las bases y, por tanto, divididas en las zonas fronterizas. “Allí comienza la última fase de la derrota del movimiento insurgente: la liquidación de esas unidades con tácticas guerrilleras en la selva.”<sup>44/</sup>

El balance de la ofensiva se puede computar así: cuatrocientos cuarenta pueblos, aldeas y caseríos destruidos; un millón y medio de personas desalojadas de sus lugares de residencia que, inmediatamente después de las acciones militares, se encontraban en calidad de desplazados; ciento cincuenta mil personas que huyeron en calidad de refugiados; entre treintiseis mil y setentidós mil muertos y/o desaparecidos entre 1980 y 1984.<sup>45/</sup>

### **3.4 El aislamiento internacional como costo de la guerra**

La estrategia de antinsurgencia llevada a cabo por el ejército guatemalteco en su fase primordialmente militar (1980-1982) implicó un riguroso ordenamiento de prioridades, en el cual la diplomacia no jugaba un papel trascendente. Las tareas asignadas al frente externo se reducían básicamente a dos necesidades: ingreso de divisas (por la vía del comercio internacional y el flujo de financiamiento) y adquisición de armas, municiones, repuestos y asesoría militar.<sup>46/</sup>

El progresivo aislamiento internacional de los gobiernos guatemaltecos observado desde 1977, y los esfuerzos fuera de toda posibilidad que hubieran sido necesarios para revertirlo, hicieron que los militares abandonaran este espacio, por lo menos en esa primera fase de aplicación del plan antinsurgente. Fue así a tal punto que ciertas actitudes de los gobernantes en ese tiempo denotaban una virtual descalificación de las

relaciones diplomáticas.<sup>47/</sup> El aislamiento internacional se asumió como costo neto de la aplicación de la guerra total; entonces el objetivo principal fue aislar el conflicto

interno de cualquier interferencia foránea que pretendiera torcer el rumbo previsto. Fue esta una manera de utilizar el “pasivo” creado por el enfriamiento de las relaciones con la administración Carter, la hostilidad de la mayoría de gobiernos europeos, la repulsa de la prensa internacional y de sectores políticos, sindicales y religiosos solidarios con la oposición interna.

La política de derechos humanos de la administración Carter, en un primer momento, y el cambio de táctica de Washington para tratar de influir sobre los movimientos sociales de cambio que se estaban produciendo en Centroamérica, en un segundo momento, marcaron las pautas de un desencuentro entre el sector dirigente guatemalteco y el establishment estadounidense, que conduciría en el siguiente decenio a una relación inestable. El hecho es que en el aflojamiento de la dependencia militar hacia Estados Unidos se encuentra el origen de la neutralidad militar (no ideológica) que Guatemala exhibió en los años ochenta frente a la crisis centroamericana.

Es preciso situar el terreno de las desavenencias entre Guatemala y Estados Unidos, para entender el posterior juego de lealtades. La visión de la administración Carter era que si continuaba alimentando la capacidad de fuego de los militares guatemaltecos, polarizaría el conflicto social interno, ahogando los espacios para las fuerzas intermedias y fortaleciendo a la izquierda marxista en armas. Si se llegaba a ese extremo se corría el riesgo de seguir la irresistible pendiente de la intervención militar; una situación que quería evitarse a toda costa, pues el “síndrome de Vietnam” en la población norteamericana se mantenía en una etapa de fuerte incidencia sobre decisiones de política exterior.

En un principio (octubre de 1977) las motivaciones del distanciamiento estadounidense<sup>48/</sup> parecen haber estado más cercanas a la preocupación de Gran Bretaña sobre que el ejército guatemalteco cumpliera sus amenazas de invadir Belice.<sup>49/</sup> La decisión de suspender la venta y suministro de ayuda militar pretendía desestimular al ejército a crear un foco de tensión en un territorio donde estaban localizados intereses de una potencia extracontinental que, a la vez, era la principal aliada en la Organización del Atlántico Norte (OTAN).<sup>50/</sup> Y por otro lado, los guatemaltecos tenían cada vez menos apoyo de la comunidad internacional a sus reclamos sobre el territorio en disputa.<sup>51/</sup>

Desde otra perspectiva, el endurecimiento de la administración Carter constituía un primer paso –con repercusiones a nivel de opinión pública para apuntalar su política internacional– con el limitado objetivo de influir

sobre el ejército guatemalteco, y no para exitar animosidades ni mucho menos debilitar su poder. Más allá de eso no se aprecian los efectos reales



sobre el gobierno de Guatemala. Este, de todos modos, siguió abasteciéndose de algunos pertrechos de guerra en el mercado estadounidense, aunque eso le representó una carga más onerosa.<sup>52/</sup> Lo importante era que el oxígeno vital no iba a ser cortado:

“...Lo que permanece determinante es el hecho de que la administración Carter mantiene luz verde en favor de la continuidad de la ayuda extranjera masiva vertida a través de los canales de las agencias multilaterales o bilaterales y por intermedio de bancos privados. Nada ilustra mejor la vacuidad de la 'nueva modalidad' del presidente de Estados Unidos que el hecho de votar en contra (de una iniciativa de ley del Congreso) orientada a bloquear los préstamos internacionales de desarrollo destinados a los países que no respetan los derechos humanos.

“En una carta en la que se oponía al proyecto de ley, el presidente Carter escribía al presidente del House Banking Committee, Henry Reusse, que esta legislación 'minaría la integridad y la eficacia de las instituciones que trabajan en el desarrollo económico y social de los países pobres'... El resultado ha sido volver prácticamente insignificante el gesto de cortar el envío de armamentos ya que los regímenes pueden desplazar algunos ítems de sus presupuestos, destinando los fondos a la compra de armamentos, y colocando en el lugar de esos ítems la ayuda estadounidense.”<sup>53/</sup>

El triunfo sandinista en Nicaragua, en julio de 1979, sorprendió a Washington. Su reacción frente a los acontecimientos que precipitaron el derrumbe de la dictadura de Anastasio Somoza fue demasiado lenta y le impidió ganar influencia sobre los sectores insurrectos. La OEA misma frustró un intento de última hora para evitar el total colapso de la Guardia Nacional, formada por Estados Unidos en los inicios de la dinastía somocista.

La percepción del Departamento de Estado era que los cambios en Centroamérica resultaban inevitables. El secretario de Estado Adjunto del Departamento de Estado, William Bowdler, señaló que “el verdadero problema que se presenta a la política exterior de Estados Unidos no es la forma de preservar la estabilidad frente a las revoluciones, sino cómo obtener estabilidad de las revoluciones”.<sup>54/</sup> La reorientación de la política estadounidense quedó resumida un año más tarde en el Informe Vaky, cuya línea era: Hay que democratizar a Centroamérica.

En el caso de Guatemala los tres problemas fundamentales a resolver

fueron identificados así en el Informe: a) Encontrar medios de vitalizar el proceso político de manera de incorporar un amplio espectro ideológico; b) impulsar reformas para responder a las demandas de modernización y “de quienes continúan viviendo en condiciones de subsistencia (las) que no están de acuerdo ni con los tiempos ni con el potencial de su país”, y c) disminuir la incidencia de la violencia.<sup>55/</sup>

La administración Carter estaba convencida de que era “inevitable durante esta década un cambio político en Guatemala, similar al modelo que sigue Nicaragua”.<sup>56/</sup> Las relaciones entre ambos gobiernos llegaron en ese momento a su punto más bajo, mientras Washington iniciaba contactos con líderes reformistas de la oposición política.<sup>57/</sup>

Entretanto la soledad internacional del gobierno luquista era cada vez mayor. En la OEA, se le revirtió la segura reelección de su delegado como secretario general adjunto de la organización.<sup>58/</sup> El Parlamento Europeo denunció una “feroz represión gubernamental” en Guatemala, e invitó a todos los gobiernos de los países miembros al “boicot diplomático” del régimen, el cual consistiría en la reducción de los representantes diplomáticos de los países de Europa Occidental en Guatemala. Además, el Vaticano con frecuencia manifestaba su preocupación por la situación de acoso que sufría la Iglesia Católica en el país.

La oposición política izquierdista desplegó un gran activismo internacional. Integró el Comité Guatemalteco de Unidad Patriótica (CGUP), donde se reunieron conocidas personalidades en el exilio (entre ellas el escritor Luis Cardoza, al ex-canciller Guillermo Toriello y líderes socialdemócratas, sindicales y campesinos). En mayo de 1980, la fundación alemana Friedrich Ebert organizó en San José, Costa Rica, una reunión de “solidaridad con el pueblo de Guatemala” a la que asistieron líderes socialdemócratas latinoamericanos y europeos. La prensa internacional siguió con más detenimiento los acontecimientos en el país. El 24 de agosto, The New York Times le dedicó siete páginas de su magazine dominical a Guatemala.<sup>59/</sup> El informe económico elaborado por la embajada de Estados Unidos sobre la situación en 1979, destacaba que el turismo y otras industrias de servicios “también están sufriendo en mayor o menor medida por los incidentes periódicos de terrorismo y de la publicidad internacional adversa”.<sup>60/</sup>

La reacción de los gobernantes y empresarios guatemaltecos fue iracunda. Culpaban al gobierno de Carter por la caída de Somoza. La

Fundación Cívica Guatemalteca por la Libertad, dirigida por el empresario Roberto Alejos (en cuyas propiedades se entrenaron los expedicionarios de Playa Girón en los años sesenta), publicó en la prensa una lista de once funcio-

nanos del Departamento de Estado, a quienes acusó de “cumplir directrices izquierdistas para entregar a varios países al comunismo internacional”. Entre los nombres estaban el de Warren Christopher, secretario adjunto; William Bowdler, subsecretario para Asuntos Latinoamericanos; y Andrew Young, ex-embajador en la ONU. Los rasgos de nacionalismo se acentuaron. En septiembre de 1980, durante una manifestación anticomunista convocada por el gobierno, con el respaldo de la empresa privada, el presidente Romeo Lucas advirtió que “Estados Unidos no nos van a venir a decir cómo se hace la democracia”. En las pancartas que portaban los manifestantes se leía: “Carter y Castro son los mismos rojos”. En un comunicado de prensa publicado por el Comité de Madres Guatemaltecas, también patrocinado por los empresarios, se leía:

“Bajo pretexto de la gran preocupación por el bienestar de los pobres, (los) representantes de países con complejos mesiánicos se tiran como fieras contras aquellos que nos vemos obligados a defendernos de la violencia marxista. No debemos ya pedir perdón. El ejemplo lo tenemos con países como Argentina y Chile. A los dos regímenes se les ha atacado sistemáticamente a nivel internacional; han sido acusados de las mismas 'monstruosidades' que Guatemala; sin embargo, han sobrevivido. Nosotros somos atacados por nuestra pequeñez física, por nuestra debilidad armada y por el hecho de no tener apoyo de una potencia paternalista que nos haga 'el favor', de darnos su protección... ¡Arriba la libertad y la soberanía de nuestra Guatemala! ¡Abajo toda intervención extranjera!”<sup>61/</sup>

En otro campo pagado en la prensa guatemalteca, esta vez calzado por las poderosas Cámara del Agro y la Coordinadora de Asociaciones Regionales de Caficultores Organizados de la República (CARCOR), se hacía un ataque más directo al gobierno norteamericano:

“La traicionera política de Carter ha terminado con muchas ilusiones nuestras con respecto a Estados Unidos. Una creciente corriente de genuino nacionalismo, abarcando a las más diversas tendencias de nuestro espectro político, exige ahora para Guatemala mayor respeto internacional y el cese de cualquier tipo de tutelaje foráneo, como el que han venido ejerciendo tradicionalmente las palaciegas embajadas

norteamericanas y los arrogantes e incompetentes enviados del Departamento de Estado a nuestro país.”<sup>62/</sup>

El análisis de uno de los corresponsales de prensa extranjera que más de cerca seguía el proceso político guatemalteco era que:

“En Guatemala no hay evidencias de pacificación. Los líderes militares de este país están preparados para sufrir un aislamiento del mundo entero y enfrentarse al reto doméstico para continuar con su gobierno por la fuerza que han venido manteniendo durante más de veinticinco años... Según la lógica del gobierno guatemalteco, ofrecerle una oportunidad a la oposición sería como sembrar la semilla de su propia destrucción. 'Si Somoza no le hubiera permitido a un periódico de oposición que lo atacara un día y otro, y si no hubiera permitido que tantas personas se unieran al coro de los críticos, quizás todavía estuviera en el poder... Si los líderes de El Salvador hubieran actuado sin compasión durante la captura del primer rehén o después del primer secuestro, su destino también hubiera sido otro...'

“El nuevo integrante de la lista de los enemigos de Guatemala es Estados Unidos, que es considerado aquí como un gobierno débil e indeciso, que ha perdido la voluntad de combatir al comunismo, siendo por ello el primer responsable de la desestabilización de Centroamérica. El gobierno y los empresarios critican amargamente la política de derechos humanos del presidente Carter por debilitar la autoridad oficial, proporcionándole un puente a la subversión. Uno de los principales periódicos sugirió recientemente que Carter debería ser reemplazado por una junta que 'defienda verdaderamente los intereses de Occidente'. Ello quiere decir que los Estados Unidos han perdido tanta autoridad que ya no pueden presionar eficazmente al gobierno de Guatemala... Es decir, el gobierno de Guatemala está dispuesto a continuar solo su lucha si fuera necesario, mientras los regímenes militares a su alrededor siguen desmoronándose.”<sup>63/</sup>

La perspectiva de que Ronald Reagan fuera electo presidente en noviembre de 1980, alentó a los gobernantes guatemaltecos. Sectores de peso en la vida política del país empezaron desde mediados de año a realizar una campaña abierta y clara en favor de la candidatura de Reagan. Nunca antes estos sectores habían participado tan activamente en la política estado-unidense. Ellos tenían muy en cuenta los discursos del candidato republicano durante su campaña: “Mientras los soviéticos nos advierten con arrogancia que nos quitemos de su camino, nos ocupamos de vigilar las

violaciones a

los derechos humanos en países que históricamente han sido nuestros amigos y aliados”.<sup>64/</sup>

En diciembre de 1979, dos prominentes representantes del sector privado, Roberto Alejos y Manuel Ayau, se reunieron con Reagan, y sus impresiones de él eran que se trataba “de uno de los políticos de altas esferas que entienden lo que está pasando aquí... es el primer paso para una solución”. Michael Deaver y Peter Hannaford, que fueron cercanos colaboradores de Reagan cuando fungió como gobernador de California y ahora tenían una significativa influencia en la campaña presidencial, sirvieron como expertos en relaciones públicas en la Fundación de Guatemala por la Libertad (una asociación de los empresarios que se dedicaba a invitar a periodistas estadounidenses y a formadores de opinión pública para que visitaran el país, con el objeto de disipar las “tergiversaciones por parte del Departamento de Estado” y de la prensa norteamericana sobre las “actividades represivas del gobierno guatemalteco”).

El 20 de enero de 1981, el día en que Reagan asumió la presidencia, el general Lucas le envió una carta: “Estoy convencido —le decía— que las relaciones entre vuestro gobierno y el mío se realizarán sobre las más sólidas bases de amistad, comprensión, respeto y colaboración.” Era algo más que un acto diplomático. En abril de ese año una delegación del Congreso visitó Guatemala. El adjunto del Departamento de Estado de la nueva administración, John Busnell, dijo en el Capitolio que la Casa Blanca estaba dispuesta a reanudar la asistencia militar a Guatemala, donde la efervescencia provocada por la insurgencia armada había llegado al nivel que un año antes presentaba El Salvador (país al que Carter había reanudado la ayuda militar en los últimos meses de su gestión ante el avance guerrillero). “La subversión está apoyada por el bloque comunista... y para que un país pequeño resista el asalto masivo respaldado por una super-potencia requiere el apoyo de la otra”, argumentó Busnell.<sup>65/</sup>

Pero el Congreso se mostraba reacio. Durante una visita del canciller Rafael Castillo Valdez a Washington, para gestionar ayuda militar, especialmente aviones, el vocero del Departamento de Estado, David Passage, dijo que Estados Unidos colaboraría con Guatemala siempre que se produjeran “cambios internos”. A su regreso al país, Castillo Valdez declaró que “afortunadamente Guatemala es el único país que no tiene porqué pedir limosna a Estados Unidos”. Sin embargo, en la primera semana de junio, la administración Reagan aprobó la venta de cien jeeps y cincuenta



camiones militares por un valor de 3.2 millones de dólares.<sup>66/</sup> “El procedimiento mediante

el cual la administración aprobó la venta fue en exceso 'discreto' y no precisamente normal”, comentó The Washington Post. Reagan personalmente había dado la autorización. El 5 de junio, poco antes de aprobar la venta, la administración retiró esos vehículos de una lista de artículos cuya venta estaba prohibida a los gobiernos “empeñados en patrones de conducta de graves violaciones a los derechos humanos”.<sup>67/</sup>

En julio de ese mismo año, fue asesinado en Guatemala el sacerdote estadounidense Stanley Rother, ante lo cual el Capitolio arreció sus críticas.<sup>68/</sup> A la Casa Blanca no le convenía irritar a los congresistas, pues tenía en la agenda de política exterior otros temas prioritarios (Oriente Medio, Irán, El Salvador, la contra nicaragüense) y necesitaba su cooperación. Así que el caso Guatemala fue dejado fuera de debate público. Y tampoco se aprobó la medida de emprender una acción encubierta de apoyo. Los colaboradores del presidente Reagan explicaron en privado a los gobernantes guatemaltecos que simpatizaban con su causa, pero estaban imposibilitados de defenderla.

A fin de cuentas tuvo más peso una declaración ante la prensa del secretario de Estado, Alexander Haig: “Estados Unidos dejó en claro al gobierno de Guatemala que deberá tomar medidas para impedir que continúen las violaciones de los derechos humanos... esperamos ver ciertas mejoras, ya que en la administración (Reagan) nadie avala la represión de las fuerzas de seguridad guatemaltecas.” En la primera semana de agosto de 1981, el Departamento de Estado giró el Travel Advisory, o aviso a los turistas para que, en la práctica, no viajaran a Guatemala, ya que dicho país “está sufriendo ataques de insurgentes comunistas bien organizados”.<sup>69/</sup> Fue otro golpe para la “industria sin chimeneas”, que ya venía en franco deterioro (Gráfico 6).

Para que las relaciones entre ambos países no siguieran el mismo curso de deterioro que durante la pasada administración, el Departamento de Estado anunció, a mediados de agosto, el nombramiento de Frederic Chapín, a la sazón encargado de negocios en El Salvador, como próximo embajador. La misión diplomática estadounidense había estado sin cabeza desde hacía un año, cuando la administración Carter retiró al embajador Frank Ortiz. Mientras tanto, Guatemala seguía siendo excluida de las iniciativas regionales de Washington, como la Comunidad Democrática Centroamericana (CDC), formada en enero de 1982.<sup>70/</sup>

Con el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, que depuso al general Romeo Lucas, la administración Reagan vislumbró la posibilidad de mejorar

las relaciones con el ejército guatemalteco. Una muestra del creciente interés estadounidense por influir en los acontecimientos que tenían lugar en Gua-

témala fue el incremento en 2.5 millones de dólares los fondos de la CÍA en el país.<sup>71/</sup> El presidente Reagan anunció la intención de pedir doscientos cincuenta mil dólares en ayuda militar, e incluir a Guatemala dentro de los beneficiarios de un programa de entrenamiento anti terrorista. En julio de ese mismo año, el nuevo gobierno encabezado por el general Efraín Ríos Montt fue invitado a participar en la CDC. En septiembre del mismo año, el Departamento de Estado modificó el Travel Advisory señalando la necesidad de tomar precauciones “hacia ciertas partes y no a todo el territorio”.

Sin embargo, en octubre Guatemala quedó al margen de la integración del Foro Pro-Paz y Democracia, donde en cambio fue invitado Belice. El canciller Eduardo Castillo Arrióla sostuvo que Guatemala “no tiene interés en formar alianzas contra país alguno”, refiriéndose implícitamente a Nicaragua. Y su colega costarricense, Bernard Niehaus (ejecutor de la iniciativa), de alguna manera le dio la razón: “...A mediados de 1982, Guatemala fue invitada a (participar en la CDC) atendiendo a que su actual gobierno reafirmó su voluntad de cooperación con el área para crear un clima de seguridad...y que supuestamente sus relaciones con Estados Unidos irían en proceso de recuperación... pero en realidad no ha demostrado voluntad para tener contactos en la búsqueda de soluciones a la inestabilidad política y económica” en la región.<sup>72/</sup>

Pero el hecho que el gobierno de facto de Ríos Montt no mostrara entusiasmo por apoyar la política de Washington en Centroamérica, no signifi-

caba una actitud pasiva en el frente internacional. Entre los 14 lineamientos de gobierno que la junta militar golpista había dado a conocer el 23 de marzo, se proponía “fortalecer la integración nacional aprovechando eficientemente la cooperación de otros países y organismos internacionales”. El sector privado participó de esta directiva. Julio Matheu, un prominente comerciante que fue nombrado ministro de Economía, realizó un viaje por Estados Unidos, Europa e Israel, acompañado de altos directivos de las cámaras de Industria y Comercio, buscando un financiamiento global por seiscientos millones de dólares. Ríos Montt aprovechó sus vínculos con las iglesias fundamentalistas en Estados Unidos para promover su participación en los programas de asuntos civiles que el ejército llevaba a cabo en el altiplano.<sup>73</sup> El gobierno firmó también acuerdos de cooperación con Argentina y Chile.

Washington siguió mostrando gestos de acercamiento. Cambió su postura en los directorios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial para que se aprobaran préstamos para Guatemala por ciento setenta millones de dólares. Se hizo una excepción a la regla adoptada en las postrimerías de la administración Carter de no apoyar concesiones financieras a países que, como Guatemala, estaban “enmarcados en un esquema consistente de flagrantes violaciones a los derechos humanos”. También el secretario adjunto de Estado, Thomas Enders, salió en defensa del gobierno guatemalteco

ante un informe de Amnistía Internacional, señalando que “desde el 23 de marzo (de 1982) el gobierno se ha comprometido en una nueva dirección y ha realizado progresos significativos” en materia de derechos humanos.

En diciembre de 1982, Ríos Montt se entrevistó durante cuarenticinco minutos en San Pedro Sula, Honduras, con el presidente Reagan, que realizaba una gira relámpago por Centroamérica. Reagan definió al militar guatemalteco como “un hombre dedicado totalmente a la democracia”; y éste aseguró que sólo le había solicitado “su comprensión para que nos ayude a entender y resolver nuestros problemas”, y que las únicas armas que pidió fueron “fusiles de desecho” para las patrullas de autodefensa civil. Menos de un mes después, el Departamento de Estado anunció el levantamiento del embargo militar a Guatemala y la venta de equipo militar por valor de 6.4 millones de dólares.

La ayuda económica también se amplió. El Departamento de Agricultura autorizó 37.6 millones de dólares en concepto de garantías de crédito a los exportadores estadounidenses para realizar ventas en Guatemala. Además, se suscribió un convenio de préstamo por diez millones de dólares para apoyo de balanza de pagos. El embajador Chapin anunció que en el

pedido de ayuda para 1984 enviado al Congreso se incluyeron diez millones de dólares en crédito para equipamiento militar y doscientos cincuenta mil para adiestramiento de tropas, así como cuarenta millones en asistencia económica. Esos montos no fueron aprobados, pero la ayuda subió sensiblemente a partir de entonces (Cuadro 8).

Pero los miembros liberales del Congreso seguían escépticos. A mediados de febrero de 1983, una delegación de legisladores encabezada por el influyente representante demócrata Clarence Long, tuvo un fuerte altercado con el ministro de la Defensa, general Osear Mejía Víctores.<sup>74/</sup> Eso dificultó las cosas, aunque las posibilidades de mantener abierta la línea de comunicación con Guatemala, por parte de la Casa Blanca, continuaron con el nombramiento, en junio de ese año, de Richard Stone como embajador itinerante para Centroamérica. Stone había hecho lobby en Washington para el gobierno de Lucas García, por tanto, estaba familiarizado en el trato con los militares de este país.<sup>75/</sup>

La primera visita de Stone a Guatemala tuvo un saldo positivo. Elogió a los militares. Dijo que el país era “líder” en la lucha contra el comunismo. Pero en una segunda entrevista con altos funcionarios del gobierno, cuando Stone sugirió negociaciones con la guerrilla, volvió a despertar las suspicacias de sus interlocutores. En Washington, una comisión del Senado aprobó una solicitud del Ejecutivo de un crédito por diez millones de dólares para la venta de equipos militares a Guatemala.

Pero la Cámara de Representantes se opuso; no obstante, otorgó esa misma cantidad para que el ejército guatemalteco desarrollara un proyecto de obras civiles (aun-



que con objetivos militares) que comprendía la construcción de escuelas, carreteras y prestación de servicios médicos.

El 8 de agosto de 1983, Ríos Montt fue depuesto por el consejo de comandantes,<sup>76/</sup> que colocó en su lugar a Osear Mejía Vítores. Todos los indicios eran que Washington estaba detrás del golpe, asegurándose por fin la lealtad de los militares guatemaltecos frente a Nicaragua. Cuarentiocho horas antes del putsch, Mejía se había reunido en el portaviones estadounidense Ranger con el entonces jefe del Comando Sur, Paul Gorman, y con los jefes militares de El Salvador y Honduras (estaba próxima la realización de maniobras conjuntas en el Golfo de Fonseca, en aguas con soberanía compartida por estos dos países y Nicaragua). Luego, en su primera conferencia de prensa, el nuevo gobernante avaló la política de Estados Unidos hacia Centroamérica, calificó de país agresor a Nicaragua y repudió la iniciativa del Grupo de Contadora.

Sin embargo, todos estos acontecimientos habían, una vez más, sorprendido a Washington. La convocatoria que hizo Mejía Vítores para reconstituir el Consejo Centroamericano de Defensa (CONDECA), en octubre de ese mismo año, al igual que sus declaraciones iniciales en contra del Grupo de Contadora, no correspondían al diseño de la política exterior que el recién nombrado canciller Fernando Andrade Díaz-Durán empezaba a poner en marcha.



## NOTAS

- 1/ Bernard Brodie, Guerra y política. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- 2/ Ibid. p. 176.
- 3/ Ibid, pp. 164 y 176.
- 4/ Antonio Cavalla Rojas, Los militares en América Latina, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Serie: Avances de Investigación, No. 52, UNAM, México, 1983. 5/ "Acción cívica es la utilización de fuerzas militares preponderantemente autóctonas en proyectos útiles para la población local en todos los niveles, en campos como la educación, el adiestramiento, las obras públicas, la agricultura, los transportes, las comunicaciones, la salud, la sanidad y otras áreas que contribuyan al desarrollo económico y social y que también sirvan para mejorar la imagen de las fuerzas militares ante la población." Dictionary of U.S. Military Terms for Joint Usage, JCS, Publ. num. 1, febrero de 1964. 6/ Cavalla, Op. cit. p. 20.
- 7/ Howard Sharckman, La vietnamización de Guatemala: Los programas de contrainsurgencia norteamericanos, 1973 (versión mimeografiada).
- 8/ Richard Adams, Crucifixion by power, Austin, University of Texas Press, 1970.
- 9/ Por contrainsurgencia entendemos todo el instrumental táctico y estratégico, teórico y práctico, militar y político, social e ideológico que, fundamentado en la doctrina de seguridad nacional, organiza y pone en ejecución el Estado para derrotar a los agentes sociales que organizan la transformación estructural de la sociedad. Esta derrota es completa cuando el Estado logra transmitir a la sociedad en su conjunto su propia repulsa hacia el agente "enemigo".

Los asesores del presidente John Kennedy entendían por contrainsurgencia el conjunto de esfuerzos políticos, económicos y militares llevados a cabo por los Estados Unidos con el fin de derrotar a guerrilleros revolucionarios en el medio ambiente que ellos suelen preferir (normalmente tropical). Para dirigir estas operaciones, el Pentágono estableció un gran número de organizaciones "especiales", que incluían las Fuerzas Especiales del Ejército (las "boinas verdes"), los comandos llamados SEAL (por sea, air, land, es decir, "mar", "aire" y "tierra") de la Marina de Guerra, y la Fuerza de Operaciones Especiales de las Fuerzas Aéreas (SOF: Air Force Special Operations). Michael T. Klare, La resurrección de la contrainsurgencia, en Iztapalapa, revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 5, Nos. 10-11, México, enero-diciembre 1984, p. 167.
- 10/ El 16 de enero de 1968, las FAR asesinaron al coronel John Webber, jefe de la misión militar de Estados Unidos, y al consejero Ernest Munro, agregado naval. Posteriormente, ese mismo año, el embajador John Gordon Mein, supervisor del programa de contrainsurgencia en Guatemala, fue muerto al oponer resistencia en un intento de secuestro por parte de la misma organización guerrillera. Las FAR explicaron que "la misión militar de Estados Unidos ayuda al gobierno guatemalteco en la persecución de las guerrillas" y que las unidades paramilitares "creadas por órdenes norteamericanas" han llevado el terror y la muerte al campo. Sharckman, Op. cit. pp. 11-12.
- 11/ Ibid, p. 14.
- 12/ NAC LA's Latin America Report, New York, marzo de 1974.
- 13/ Susanne Jonas Bodenheimer, Guatemala: Plan piloto para el continente!, EDUCA, San José, Costa Rica, 1981.
- 14/ Ibid, p. 353.
- 15/ Thomas y Marjorie Melville, Guatemala: Politics of land ownership, Nueva York, Free Press, 1971. Véase además artículos de The Nation, New Republic, Chicago Daily News y The Washington Post entre 1966 y 1970.
- 16/ El mayor Woerner, para entonces, ya era un veterano combatiente con más de cincuenta misiones en Vietnam. Durante los siguientes veinte años su carrera siguió vinculada a América

Latina. En 1969 fue asesor del Instituto Militar Uruguayo de Estudios Superiores bajo el gobierno militar. Obtuvo una maestría en Historia Latinoamericana de la Universidad de Arizona y efectuó dos

años mas de estudios en el subcontinentes. Viajó intensamente por toda la región y conoció personalmente a muchos altos jefes militares y civiles. Entre 1982 y 1986 fue comandante general de la Brigada 193 de Infantería y simultáneamente comandante de la Oficina de Asistencia de Seguridad para América Latina, ambas asentadas en el Fuerte Howard en Panamá. Durante ese período implemento la controversial política de enviar soldados estadounidenses a Centroamérica para ejecutar obras de infraestructura, generalmente construcción de carreteras, como parte de su entrenamiento. En junio de 1987, el general Woerner fue nombrado comandante en jefe del Comando Sur, con sede en Panamá, que tiene asignados nueve mil trescientos militares. Inforpress Centroamericana, Nos. 736 y 747, Guatemala, 1987.

- 17/ Entre esas organizaciones estaban los Amigos de las Americas, con sede en Houston y los Socios de la Alianza. Inforpress Centroamericana, No. 49, Guatemala, 1972.
- 18/ Jonas, Op. cit pp. 351-352.
- 19/ Ibid, p. 349.
- 20/ SEGEPLAN, Plan de Desarrollo 1971-1975, Guatemala. 1970.
- 21/ Véase nota treintiséis de la segunda sección.
- 22/ La presencia de Israel se intensificó a mediados de los setenta, cuando en 1975 Gran Bretaña presionó a Estados Unidos (siendo presidente Gerald Ford) para que no enviara armas a Guatemala, temiendo una invasión a Belice. Israel tomó ventaja de la vacilación estadounidense y envió los primeros aviones Aravá, piezas de artillería y armas ligeras. En 1977, cuando la administración de Jimmy Carter suspendió la ayuda militar, Guatemala buscó la asistencia israelí, la que no fue reprobada por el Congreso estadounidense. Esta fue una etapa en la que Guatemala recibió abundante armamento: quince mil fusiles de asalto Galil, metralletas UZI, diez unidades blindadas RBY-MK, morteros de 81mm, DazooKas, lanzagranadas, ciento veinte toneladas de municiones, once aviones Aravá y tres guardacostas Davier; asesoría en métodos de interrogación (junto con asesores argentinos y chilenos); un sistema de computadoras especializadas en procesamiento de datos policíacos, instalado por la firma israelí Tadiran en el Centro Regional de Telecomunicaciones (CRT) y vinculado al Comando Sur estadounidense.

También con asesoría israelí se inauguró una escuela militar en electrónica, que, según el ex-embajador Moshé Dayán, es la primera en su género en América Latina. En 1982, el apoyo israelí se extendió a aspectos fundamentales del desarrollo social y económico. En ese año se firmó un convenio según el cual el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) podría promocionar el turismo a Guatemala en comunidades judío-estadounidenses en Nueva York, Miami y Los Angeles, a cambio de difundir en la radio guatemalteca programas sobre la "realidad israelí". Las aldeas modelo organizadas durante el gobierno de Ríos Montt, en el marco del Plan de Asistencia a las Areas en Conflicto (PAAC), fueron inspiradas en los modelos israelíes. El director del PAAC aseveró que "muchos de nuestros técnicos son entrenados en Israel. El modelo del Kibutz y el Moshán está muy presente en nuestros espíritus. Hay similitud entre los comités de pobladores israelíes y las PAC (Patrullas de Autodefensa Civil)".

En 1983-1984 se vio una vinculación de la estrategia social y militar con la planeada implementación de lo que se ha descrito como un "gigantesco complejo militar-industrial". Empezó en mayo de 1983, con la inauguración en Alta Verapaz de una fábrica de municiones, en cuya construcción estuvo asociada la empresa israelí Eagle Military Gear Overseas. Esta fábrica vino a complementar la fábrica de armamento cuya construcción fue aprobada por el gobierno guatemalteco en octubre de 1982, y que está en capacidad de producir fusiles Galil y subametralladoras UZI. Inforpress Centroamericana, No. 620, 6 de diciembre de 1984; diario Le Monde Diplomatique, diciembre de 1983, y Africasia, agosto-

septiembre, 1984.

- 23/ Según el alto mando del ejército guatemalteco el esquema de acción cívica que los estadounidenses propagaron en América Latina y otros lugares correspondía a su visión como ejército de ocupación. Esto representaba una desventaja inicial para los ejércitos locales que no había por que asumirla. En "asuntos civiles" los militares guatemaltecos contraponen a la "acción cívica" su concepto de "ejército de integración" Cfr. 27 años de la lucha... Op. cit.

- 24/ Teniente coronel Edgar D'úlma Domínguez, ex-jefe de Relaciones Públicas del Ejército, citado en ALASEI. 24 de julio de 1986.
- 25/ Entrevista con el coronel Mario Enrique Morales, director de Asuntos Civiles del ejército, mayo de 1987.
- 26/ Entrevista al general Eduardo Wholers en suplemento Domingo, Prensa Libre, 28 de diciembre de 1986.
- 27/ El 17 de febrero de 1988 el presidente Vinicio Cerezo instaló oficialmente los Consejos de Desarrollo con una estructura muy similar a las Coordinadoras Interinstitucionales, a las que constitucionalmente sustituyen. En esa ocasión Cerezo dijo: "...Los Consejos de Desarrollo son los instrumentos de participación organizada y permanente de la población. No somos ingenuos, sabemos del nivel de desorganización... la organización no será perfecta, pero trabajaremos..." El vice-presidente Roberto Carpió, que jugó un papel clave en la promoción de dichos consejos, los llamó "consejos populares" y señaló que "el sistema de organización será de abajo hacia arriba, y no al revés... Los organismos regionales no son de administración sino de concertación... El aparato administrativo va a ser pequeño. Serán como gobiernos regionales móviles..." (Versión estilográfica.)
- 28/ De un visitante que estuvo en varias aldeas modelo en Alta Verapaz, a mediados de 1987, recogimos las siguientes descripciones: **Saraxoch**. A siete kilómetros de Cobán. Entre ciento cincuenta y doscientas cincuenta familias. La gente que vive allí fue localizada por el ejército en 1982. Pasó un año en la zona militar de Cobán y luego en Acamal (catorce-dieciséis meses). En 1984 se le dio el terreno, coincidía con que ellos eran originarios naturales de ese lugar, y que en él se estuviera pensando construir una aldea modelo. Hay escuela, centro de salud, iglesia, campo de fútbol, es un pueblo muy ordenado, con un concepto muy claro de organización urbana, todo es muy geométrico. Las casas son de lámina y madera. No hay gente en la calle, pero sí hay señales de vida. Las personas son muy reservadas. El ejército piensa permitir la entrada de la Iglesia Católica.

**Acamal**. Doscientas seis personas. Se inauguró el 20 de junio de 1983. En aquel entonces habían 1,253 personas. El gobierno compró el terreno a través del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). Originalmente el proyecto fue construir allí un polo de desarrollo, pero la gente ya tenía terrenos en Saraxoch. "Entonces los enviamos para allá, porque queremos que ellos sean felices", dijo el oficial de la S-5 a cargo del lugar. El segundo grupo que llegó a Acamal se encuentra ahora construyendo Chituj.

Acamal es un centro de recuperación física e ideológica. El oficial S-5 explicó que primero había que quitarles a los indígenas el odio a los finqueros, al ejército y a las autoridades en general (que les había sembrado la guerrilla), para luego inculcarles el amor a la patria. Los programas de recuperación consisten en otorgarles medicinas, comida; hay actividades culturales, enseñanza agrícola, carpintería y proyectos de construcción (centros de salud, por ejemplo), con el propósito que los moradores sientan que las cosas "son de ellos". Cada tarde los moradores son reunidos en el centro de la aldea y tienen que cantar tres himnos: el nacional, el del ejército y el de las PAC. "A veces hacemos conciertos (de marimba), organizamos desfiles, para que se distraiga la gente", comenta el oficial de asuntos civiles.

En la aldea hace falta herramientas y comida, el flujo de recursos es escaso. Los pobladores tienen que salir de la aldea hacia las fincas cercanas para completar su ingreso. "La gente sabe que está en fase de recuperación— dice el oficial—esto quiere decir que si ellos piden permiso para salir tienen que reportar la entrada y la salida." No hay reglas estrictas sobre el tiempo que pueden permanecer afuera, pero estos tiempos se sobrentienden. Por lo regular no pasan más de tres días. El oficial S-5 es el encargado de la aldea, permanece en ella quince días y se traslada tres o cuatro a Cobán, donde está su familia.

**Chisec.** Aquí destaca la cantidad de gente enrolada en las PAC. A diferencia de las otras aldeas, aquí las PAC sí ejercen un real control. Si en las otras aldeas hay niños y ancianos a cargo



de las patrullas, aquí son hombres jóvenes, algunos de ellos parecen ser soldados del ejército. La patrulla registra en la entrada la documentación y los objetos de los visitantes. Unos quince patrulleros están apostados en la entrada permanentemente. Hay dos grupos étnicos diferenciados. Sólo los indígenas integran las PAC, mientras los ladinos no tienen obligación de participar, tampoco lo hacen los que tienen una posición económica solvente. Dentro de la aldea hay un puesto militar con cuarenta soldados. Integran el batallón "Leopardos", y son alimentados por la población. Hay una pista de aterrizaje en el centro del pueblo.

- 29/ Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, *The military balance 1987-1988*. Washington.
- 30/ Jorge Skinner Klee, un conocido hombre de negocios y asesor de varios gobiernos desde 1954, dijo pocos días antes de las elecciones para Asamblea Constituyente: "Hemos pasado el momento más riesgoso de la vida nacional... y muchos ni se dieron cuenta. Entre la guerrilla y nosotros sólo estaban las armas del ejército, no habían colchones sociales." *Noticiero Tele-Prensa*, 17 de mayo de 1984 (versión estilográfica).
- 31/ Capitán de Navío Jorge Arturo Mazariegos, coronel Luis Arturo Getellá Solórzano, coronel Julio César Avila Girón, coronel Jorge Isaacs Rodríguez, coronel Byron Disrael Lima y otros, *Tesis de Estabilidad Nacional, en Ejército de Guatemala, Revista Militar*, No. 38, mayo-agosto 1986, pp. 73 y 76.
- 32/ Se adopta el esquema de brigadas, puesto de comando avanzado y bases de patrulla. La brigada equivale a un batallón de infantería reforzado con unidades de artillería, blindados y eventualmente helicópteros, cuyas fuerzas fluctúan entre los ochocientos y mil quinientos soldados. La brigada se redisloca en puestos de comando avanzado y bases de patrulla, que adoptan la modalidad de fuerzas de tarea, que se despliegan en el territorio montañoso con la finalidad de buscar contacto con la guerrilla. Se mantienen las tradicionales zonas militares como estructuras administrativo-territoriales, con sede en la cabecera departamental. Cfr. *Opinión Política, Guatemala* núm 3, marzo-abril, 1985.
- 33/ "La geopolítica es sobre todo un arte, arte que se afilia a la política y en particular a la estrategia o política de seguridad nacional, buscando orientarla a la luz de la geografía de los espacios políticos organizados y diferenciados por el hombre. Sus fundamentos se radican, entonces, en la geografía política, pero sus propósitos se proyectan dinámicamente para el futuro." La geopolítica adopta el punto de vista del espacio físico, "con la finalidad práctica de discernir el margen de posibilidades a aprovechar en la construcción de la mayor grandeza, del progreso creciente y de la seguridad interna y externa del Estado" nacional.

Pero no se reduce simplemente al espacio físico. "El espacio que a la geopolítica interesa es el espacio político en toda su plenitud, caracterizado por una extensión, una forma y una textura sobredefinidas; que posee un valor que se puede estimar, pero no medir; abarcando una base física más o menos dividida en regiones y Subregiones naturales distinguibles, englobando tanto las zonas ya vivificadas por la ocupación efectiva de aglomeraciones humanas... como zonas muertas o pasivas a la espera de una valoración real; comprendiendo un núcleo central, denso en población, bien integrado por una trama compleja de comunicaciones y caracterizado por un alto índice de producción; núcleos secundarios y marginales y el simple dominio más o menos permeable que los circunda; los límites de territorio o fronteras políticas, que son zonas de transición y frentes de contacto, especialmente las fronteras de civilización...; zonas vitales, cuya pérdida se traducirá en la anulación del poder de recuperación del Estado; áreas críticas de producción y de circulación y zonas problemas, a la espera de soluciones. Es también el espacio económico con todas sus diferenciaciones regionales y las regiones culturales, las regiones étnicas, las regiones lingüísticas, si ese es el caso."

La geopolítica aprecia también la "accesibilidad a las corrientes internacionales del

tráfico oceánico y aéreo, así como el grado de dependencia en relación al comercio internacional; analiza la proximidad o lejanía relativa de los grandes centros dinámicos de poder que dominan la coyuntura nacional, discerniendo la dirección e intensidad de las presiones externas... evalúa la

mayor o menor continentalidad del espacio considerado, según se presente más o menos permeable a la influencia marítima; distingue zonas de fricción, actuales o potenciales, con los espacios políticos circunvecinos; considera el dinamismo de la osmosis fronteriza y visualiza caminos naturales de penetración y, cuando es el caso, delimita tanto plataformas de expansión dentro del territorio como zonas de influencia en el espacio continental o marino.” Golbery Do Couto e Silva, Geopolítica do Brasil (documentos brasileños), Livraria José Olympo Editor, Río de Janeiro. 1967 (subrayados en el original). Véase también Antonio Cavalla, Antología, geopolítica y seguridad nacional en América, Colección Lecturas, Coordinación de Humanidades, Universidad Autónoma de México, 1979. Edelberto Torres-Rivas, Estado y nación en la historia latinoamericana, en Socialismo y participación. No. 16, diciembre de 1981, Perú, Lima. Ángel Bassols Batalla, Geografía, subdesarrollo y regionalización. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1981. Coronel Jorge Atencio, Qué es la geopolítica. Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1979. General Osiris Guillermo Villegas, Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional. Pleamar, Buenos Aires, 1969. Jorge Chateau, Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones. Documento de trabajo número 75/78, FLACSO, Santiago de Chile, agosto de 1978.

- 34/ PNSD... Op. cit, s/p.
- 35/ Ibid, s/p.
- 36/ General Efraín Ríos Montt, Discursos del Presidente de la República, Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia, Tipografía Nacional, abril de 1983.
- 37/ Coronel Oscar Hugo Alvarez Gómez, Seguridad Nacional, en Ejército de Guatemala, Revista Militar, No. 31, enero-abril 1984.
- 38/ Coronel Marco Antonio Sánchez Samayoa, discurso pronunciado en el Centro de Estudios Militares (CEM), en ocasión de la clausura del primer curso de guerra psicológica el 22 de junio de 1984, en Ejército de Guatemala, Revista Militar, No. 34, enero-abril de 1985.
- 39/ Ibid, p. 141.
- 40/ PNSD... Op. cit, s/p.
- 41/ “Para la batalla de Chimaltenango, que se libró a finales de 1981, el ejército empleó cinco mil hombres, la cuarta parte de sus efectivos...(fue) un esfuerzo realizado para aliviar la presión guerrillera en un departamento inmediato a la capital. Un mes después, al lanzar una contraofensiva contra los departamentos de Huehuetenango y Quiché, el ejército reconoció haber movilizad a quince mil efectivos, aproximadamente tres cuartas partes de sus tropas regulares.” Aguilera, Op. cit, p. 20.
- 42/ Karl von Clausewitz, De la guerra, México, Editorial Diógenes, 1973, (tres volúmenes), t I, p. 172. (Subrayado en el original).
- 43/ El último intento se llevó a cabo entre septiembre de 1987 y marzo de 1988, con la llamada “ofensiva de fin de año”. El objetivo fue vulnerar la zona de retaguardia estratégica del EGP, virtualmente bajo control rebelde desde hace quince años. Se buscaba recuperar el control sobre una población campesina indígena estimada entre quince mil y veinte mil personas que habitan esas zonas de asiento guerrillero.

El ejército maniobró tácticamente desde “líneas exteriores”, es decir, desde fuera de sus destacamentos y en pleno territorio enemigo. Eso obligó a la guerrilla a una constante movilización y relativa dispersión de fuerzas. Aprovechando un mejor conocimiento del terreno la guerrilla intensificó las emboscadas y los ataques en los puestos de descanso del ejército. La URNG asegura haber provocado un promedio mensual de doscientas cincuenta bajas a las tropas gubernamentales durante la ofensiva. Estas han admitido que el precio de su ofensiva fue el aumento del número de muertos y heridos en sus filas, pero sostienen haber agotado las reservas guerrilleras mediante la destrucción de las cosechas en las zonas

bajo su control. Cfr. Inforpress Centroamericana, Guatemala: el año de los tropiezos, en Centroamérica 1988, julio de 1988, pp 97-98.

- 44/ Robert Thompson, *Defeating communist insurgency*, Nueva York, Praeger, 1966. Thompson denomina a ese estrategia la "teoría de los mismos elementos de la guerra de guerrillas", y sos-

tiene que las fuerzas gubernamentales deberían tratar de combatir a las guerrillas “en su propio elemento”. De ese modo, algunas zonas liberadas pasan a ser poblados estratégicos, la organización política se convierte en guerra psicológica y las unidades guerrilleras se transforman en fuerzas especiales. Ibid. p. 115.

- 45/ Chris Krueger y Kjell Enge, *Security and Development Conditions in the Guatemalan Highlands*, Oficina para América Latina, Washington DC, 1985. Por otro lado, “a marzo de 1985 se tenía información de ciento veinte mil huérfanos, y un funcionario de la Corte (Suprema de Justicia) informó en privado que probablemente el total sería el doble. Cuando el máximo órgano del sistema judicial del país informó sobre los primeros cincuenta mil huérfanos detectados, explicó que ocho de cada diez eran huérfanos de padre o madre y los dos restantes habían perdido a ambos.” *Inforpress, Elecciones...* Op cit., p. 31.
- 46/ El apoyo militar más importante vino de un pequeño círculo de países, entre los que se encontraban Israel, Sudáfrica, Taiwan, Chile y Argentina. Israel se convirtió en el principal abastecedor de armas (véase nota veintidós); Taiwan recibió a altos oficiales del ejército guatemalteco en su Escuela Superior de Guerra, reputada como la más avanzada en técnicas de contrainsurgencia, y además fue un valioso abastecedor de logística (uniformes militares); Sudáfrica, que en 1981 ofreció tropa especializada en lucha antiguerrillera para asistir al ejército de Guatemala (¿a Hora y La Tarde del 21 de noviembre de 1981) proporcionó ayuda en técnicas de interrogatorio; con Chile y Argentina fueron públicos durante esos años la firma de varios convenios económicos, y la asistencia militar consistió sobre todo en el envío de asesores en técnicas de contrainsurgencia, tal como también lo hicieron en El Salvador, Honduras y en la organización de la contra nicaragüense.
- 47/ Tal fue el caso del allanamiento y quema de la embajada de España por efectivos de las fuerzas de seguridad el 31 de enero de 1980 (véase sección 2.4).
- 48/ La Cámara de Representantes prohibió en octubre de 1977 el otorgamiento de créditos para compras de armamentos de Guatemala (junto con Brasil, El Salvador y Argentina) a causa de las acusaciones que se hacían a estos países sobre violación a los derechos humanos. Sin embargo, el diario *La Nación* del 23 de octubre de ese mismo año, sostiene en su editorial que el Congreso “desea mantener a Guatemala inutilizada en el orden militar para que no pueda respaldar su reclamación sobre Belice. (El Congreso) es, por lo tanto, aliado de los británicos, y porque algunos (congresistas) están involucrados con las compañías petroleras que ven en un Belice 'independiente' la oportunidad de explotar sus recursos. Los de los 'derechos humanos' es, pues, una fachada. Lo que verdaderamente hay es una actitud imperial y la manipulación mercantil para usufructuar Belice.”
- 49/ Casi desde el inicio de su mandato, el presidente Kjell Laugerud retomó el tema de la recuperación de Belice como un potencial factor de unidad nacional. Durante 1975 y 1976 se vivió en la frontera entre ambos países momentos de suma tensión, que llevó a los británicos a reforzar sus tropas estacionadas en Belice con varios Harrier de despegue vertical y el traslado de buques de guerra a las aguas del Mar Caribe. Para mediados de 1977, el gobierno guatemalteco seguía contemplando planes de ataque militar para recuperar el territorio.
- 50/ Una guerra en Belice hubiera colocado a Washington en una situación difícil, guardando algunas distancias, similar a la que vivió la administración Reagan durante la guerra de Las Malvinas en abril de 1982, que derivó en el virtual rompimiento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y que echó por tierra cualquier posibilidad de articular alianzas regionales en contra de un eventual “ataque comunista” extracontinental. Recuérdese también que Carter concluía una larga negociación con Panamá para el traslado paulatino del

control Canal, a la que todos los países latinoamericanos habían estado muy atentos.

- 51/ Las votaciones sobre la soberanía de Belice en la ONU tuvieron esta evolución entre 1975 y 1980:

<b>Año</b>	<b>A favor</b>	<b>En contra</b>	<b>Abstracciones</b>
1975	103	12	13
1976	111	9	15
1977	115	5	16
1978	-	-	-
1979	-	-	-
1980	130	1 (Guatemala)	8

- 52/ En mayo de 1981 el presidente Romeo Lucas aseveró: "Tenemos necesidad de repuestos para aviones y helicópteros, hemos pagado en efectivo a través de intermediarios; en ocasiones las negociaciones se han hecho 'bajo de agua' (por canales no oficiales). No se está limosneando nada. Lo único que queremos es que Estados Unidos libere las ventas de repuestos a nuestro país, comerciando así en forma legal." (Impacto y El Gráfico del 29 de mayo de 1981). El empresario guatemalteco Ismar Sthal, dirigente de la Asociación de Amigos del País, había declarado desde 1979: "Generales, ministros de Defensa y hasta presidentes, en más de una ocasión, y cuando yo tuve el gusto de estar presente con ellos, han expresado opinión en el sentido de que, si fuera posible, Guatemala preferiría comprar su armamento de todo tipo e implementos militares a Estados Unidos, debido a que los precios son más bajos (en dicho país) en comparación con los que alcanzan en otros países proveedores; son más sofisticados y, por lo tanto, más fáciles de usar por nuestra tropa (sic)... y porque el ejército guatemalteco siempre ha sido amigo y ha colaborado con Estados Unidos." (Diario de Centro América, 26 de septiembre de 1979.)

En todo caso, Estados Unidos siempre mantuvo el flujo de ayuda bajo el programa de Ventas Militares al Extranjero (FMS), cuyos pagos se realizan en efectivo y sus ventas no están sujetas a revisión del Congreso, cuando las partidas no exceden de veinticinco millones de dólares. Entre 1977 y 1982 le fue vendido armamento a Guatemala por más de once millones de dólares. Estados Unidos también suministró equipo para la fuerza aérea. La empresa Conex Inc., con sede en Miami, actuó como intermediario para el suministro de equipo para Cazas A-37 y aviones civiles Beechcraft King Air 200, empleados para fines militares (diario El Día de México, 23 de noviembre de 1982). Fabricantes estadounidenses también proporcionaron suministros de repuestos para equipos militares bajo formas de "arreglos y ventas comerciales" (incluyendo veinte helicópteros civiles que al llegar al país son artillados) (AFP, citado en Inforpress Centroamericana, No. 525, 13 de enero de 1983). Hubo evidencias además, de la presencia de asesores "boinas verdes", que "se encubre dándole una categoría de profesores de inglés" (La Tribuna de Honduras, 4 de enero de 1983). En una filmación, en 1983, del periodista estadounidense Alan Nairn (transmitida por un noticiero local) aparece Jesse García —supuestamente maestro de inglés— en campo abierto, vestido con traje de campaña, entrenando a elementos del ejército guatemalteco.

- 53/ The New York Times, 1 de abril de 1977.
- 54/ Inforpress Centroamericana, No. 390,30 de abril de 1980.
- 55/ Ibid.
- 56/ Así lo declaró John Bushnell, del Departamento de Estado, a altos funcionarios de empresas estadounidenses que tienen intereses en Guatemala (Standard, Mobil, Exxon, Westinghouse, General Electric, IBM y Caterpillar). Les señaló que "cualquier esfuerzo que haga Estados Unidos para mantener el Status quo, lo mejor que podría lograr sería ganar tiempo y ello podría resultar que, al final, fuera aún peor para nuestros Intereses". (La Prensa Gráfica de El Salvador, 12 de febrero de 1980.)
- 57/ "El gobierno de Jimmy Carter se está separando calladamente del régimen derechista guatemalteco", de ahí "la decisión del gobierno de Estados Unidos de excluir a Guatemala de los beneficios de asistencia militar para 1980 y de no apoyar un pedido guatemalteco, hecho al BID,

de



- un préstamo por quince millones de dólares destinados al fomento industrial y turismo...Las recientes caídas de los regímenes conservadores de El Salvador y Nicaragua, ambos de longevidad considerable, han dejado virtualmente aislado al gobierno guatemalteco.” [La Nación de Costa Rica, 1 de noviembre de 1979.)
- 58/ La reelección del delegado guatemalteco, José Luis Zelaya Coronado, se daba oficialmente como un hecho. Pero en la votación sólo se lograron trece de los diecisiete votos “seguros”. El aislamiento de Guatemala en la OEA fue reforzado por el cambio de dirección operado en el organismo regional. Entonces cobraba fuerza una nueva línea dictada por la confluencia de intereses de países del Caribe, México y el Pacto Andino (Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Perú). En ese contexto, Guatemala fue siendo identificada con regímenes constantemente criticados por su carencia de contenido democrático y por violar los derechos humanos. La alineación de las misiones diplomáticas guatemaltecas se daba con países que habían surgido de golpes de Estado (Chile, Argentina, Uruguay).
- 59/ El artículo se titulaba: Guatemala: estado de Sitio y en él se afirmaba que “ya la guerrilla no está formada sólo por jóvenes de clase media. Los indígenas también están tomando las armas y uniéndose a las filas rebeldes... El Departamento de Estado fue sorprendido por la velocidad de los acontecimientos en Guatemala y hace algunos meses comenzó a crecer la preocupación por la situación. Lo irónico del caso es que los guatemaltecos que hoy critican a Washington son los mismos ultraderechistas a los que Estados Unidos ayudó a colocar en el poder con el golpe de 1954, contra el presidente Jacobo Arbenz, y que los reformistas que actualmente (a juicio de la embajada) podrían amortiguar los problemas son parecidos a los que el gobierno estadounidense ayudó a derrocar en ese entonces.” (The New York Time Magazine 24 de agosto de 1980.)
- 60/ Citado en Infopress Centroamericana, No. 407, 14 de agosto de 1980.
- 61/ Prensa Libre, 5 de marzo de 1980.
- 62/ Citado en Infopress Centroamericana, No. 409, 11 de septiembre de 1980.
- 63/ Stephen Kinzer, The Miami Herald, 10 de febrero de 1980.
- 64/ Infopress Centroamericana, No. 397, 19 de junio de 1980.
- 65/ AFP, 5 de mayo de 1981.
- 66/ Infopress Centroamericana, No. 492, 14 de mayo de 1981.
- 67/ Diario La Tarde, 20 de junio de 1981.
- 68/ El ritmo de la violencia en Guatemala había superado todo nivel hasta entonces conocido. Un informe de los médicos forenses en el país señalaba que el número de muertos aumentaba en un cincuenta por ciento cada mes. Infopress Centroamericana, No. 458, 3 de septiembre de 1981.
- 69/ Prensa Libre, 8 de agosto de 1981.
- 70/ El diario guatemalteco La Nación editorializó así el 22 de enero de 1982: “Guatemala fue excluida, dándole un garrotazo, mientras a Nicaragua se le sentenciaba.”
- 71/ Consejo de Seguridad Nacional, La política de Estados Unidos en Centroamérica y Cuba a lo largo del año fiscal 1984, Washington, abril de 1982.
- 72/ Infopress Centroamericana, No. 513, 7 de octubre de 1982.
- 73/ Joseph Anfusio y David Sczepanski, Efraín Ríos Montt: Siervo o dictador, Gospel Outreach, Guatemala, 1984.
- 74/ La versión de Mejía Víctores fue: “Nosotros no íbamos a aceptar las acusaciones del congresista y reconocer que éramos responsables de las masacres en contra de campesinos... él nos preguntó para qué queríamos las armas... yo no podía decirle a un político para qué usamos las armas... por momentos (Long) parecía un miembro del EGP.” Infopress Centroamericana, No. 531, 24 de febrero de 1983.
- 75/ Stone trabajó para el gobierno de Lucas del 13 de febrero de 1981 al 23 de marzo de 1982. Sus misiones consistieron en promover negociaciones entre Guatemala y Belice; mejorar las relaciones entre Guatemala y Estados Unidos, e incluir a Guatemala en el programa presidencial de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

- 76/ El Consejo de Comandantes, integrado por oficiales superiores con mando de tropa y del Estado Mayor de la Defensa, constituyó un esfuerzo por recuperar la jerarquía dentro de la institución armada, violentada por el golpe del 23 de marzo de 1982, que encabezaron los oficiales jóvenes (tenientes, capitanes y tenientes coroneles), quienes habían constituido una junta asesora de Río» Montt que decidía el quehacer gubernamental. El Consejo surgió como respaldo al golpe de Estado que llevó al poder a Mejía Vítores y desde entonces ha funcionado como órgano deliberante dentro de la institución. Su existencia no fue reconocida en la Ley Constitutiva del Ejército aprobada en diciembre de 1983.



## 4. Política exterior y estabilidad estatal

En el camino hasta aquí recorrido destacan dos constantes. Primero, los límites que a la reproducción capitalista impone la propia forma en que se genera y distribuye la riqueza en el país; y segundo, cómo esta contradicción se desborda al plano político y busca resolverse en él. El Estado es el *lugar* al que acuden los actores sociales para desplegar sus conflictos y/o pactar sus acuerdos. Pero en definitiva, la fase aún no completada de la integración del Estado-Nación y la ausencia histórica de un proyecto nacional de consenso introducen elementos permanentes de inestabilidad en el poder.

El proyecto de modernización capitalista del período 1944-54 basado en patrones redistribuidos de la riqueza y en criterios de autonomía externa, podría haber permitido la ampliación del mercado interno, el robustecimiento de la sociedad civil y la expansión de los mecanismos consensuales de convivencia. Pero en cambio, el modelo capitalista excluyente, reinstaurado en 1954, reforzó la función instrumental del Estado –concretamente de sus mecanismos coercitivos– para contener la presión social de cambio sobre las rigideces del mercado.

Este modelo llegó, a principios de los años ochenta, a un punto de agotamiento en el que confluyeron tres circunstancias:

En primer lugar, la economía internacional entró en un nuevo ciclo de reajuste estructural que afectó negativamente a Guatemala a través de la desvalorización de sus exportaciones, la restricción del financiamiento externo (que en su conjunto redujeron los flujos de capital), la imposición de políticas monetarias y presiones de liberalización económica como recurso para evitar la desarticulación del sistema capitalista internacional. Esto se tradujo en la extenuación del ahorro interno y externo.

En segundo lugar, al comenzar a estrecharse en términos reales las posibilidades de expansión de la economía general, la economía campesina aceleró su crisis de reproducción. Esto, en condiciones en que el proyecto de industrialización por sustitución de importaciones fracasó como modelo alternativo, por su dependencia de las transferencias de capital provenientes de la agroexportación.

En tercer lugar, antes incluso que la economía exhibiera todas sus flaquezas, la lucha política se encauzó dentro de un proyecto nacional contestatario al poder establecido, involucrando a enormes conglomerados de población campesina y de las áreas urbanas, lo que vino a alimentar la crisis económica.

El Estado, y el ejército como su institución vertebral, asumieron la crisis como una amenaza a la seguridad nacional que podría llegar a alterar la naturaleza del poder. La progresiva asimilación de la doctrina antiinsurgente y la capacidad de diseñar estructuras para expandir el Estado, permitieron al ejército una respuesta rápida fundada en la estrategia militar, a la que se fueron articulando estrategias políticas y “sicosociales”, en la medida en que se lograba inhibir el sistema nervioso de la insurgencia: El apoyo político de masas.

Los avances logrados en el control de las presiones desestabilizadoras del poder, permitieron al ejército guatemalteco desarrollar distintas fases de un proyecto de alcance nacional para restaurar la estabilidad del Estado (Esquema 3). Cuando el proyecto nacional entró en su fase predominantemente política, las relaciones internacionales del Estado pasaron a convertirse en un puntal básico para la defensa interna y en una herramienta de legitimidad externa del proyecto como globalidad.

#### **4.1 El proyecto de estabilidad y el contexto internacional**

Un Estado soberano determina por sí mismo cuáles son sus intereses vitales.<sup>1/</sup> Esos intereses se desprenden del enfoque estratégico de seguridad nacional, cuya razón de ser es la sobrevivencia del propio Estado y la preservación de la nación como el espacio político en el que convive una sociedad armónica en función de la reproducción de un sistema económico. Estos propósitos supremos del Estado requieren de un proyecto nacional que se exprese en políticas nacionales.<sup>2/</sup>

Pero, ¿es el Estado guatemalteco soberano? Jurídicamente sí, pero no

política ni económicamente. Y esa dependencia fija límites de transformación a la acción autónoma del Estado.<sup>3/</sup> Por supuesto que la soberanía

no es un concepto estático ni absoluto; es dinámico y resulta de la acción contradictoria de las fuerzas sociales y las relaciones supranacionales. Tampoco la dependencia económica externa es un concepto mecánico determinista. Los espacios de acción autónoma del Estado pueden dilatarse o contraerse dependiendo de factores contingentes, tales como una depresión económica o un conflicto armado.

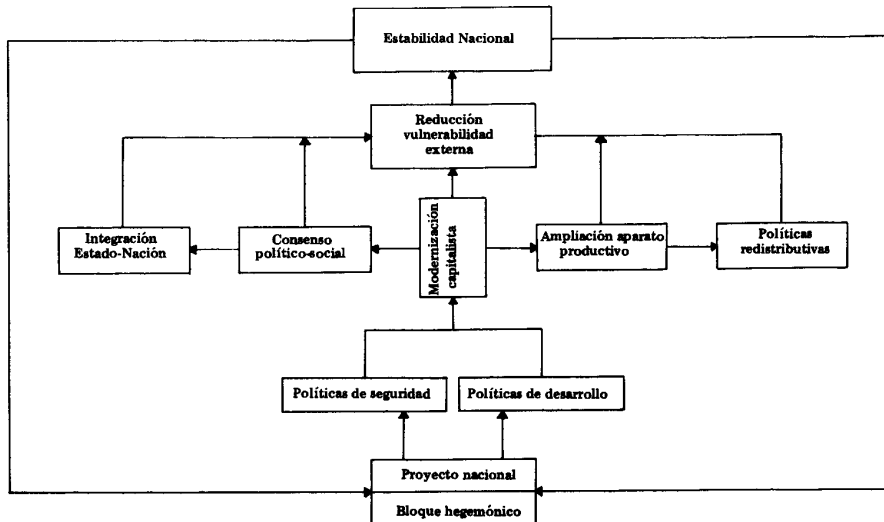
En Guatemala, el esfuerzo de “dislocación” del aparato coercitivo del Estado como respuesta a una crisis de estabilidad interna, potenció en éste el “instinto” histórico de sobrevivencia que reforzó su tendencia de afirmación de sí mismo, impidiendo la sobredeterminación de estrategias foráneas. La respuesta del Estado a la fuerza crítica que lo cuestionaba lo hizo acudir a la aplicación extrema de la doctrina de seguridad nacional, pero también operó mutaciones en su visualización global de la sociedad, las relaciones entre clases y el equilibrio de poderes.

La presentación más coherente de esta visión del Estado sobre la sociedad, la expuso públicamente el alto mando del ejército el 12 de agosto de 1937.<sup>4/</sup> los militares explicaron cómo lograron importantes avances en el terreno de la confrontación militar con la insurgencia,<sup>5/</sup> pero advirtieron que “la “fórmula militar tiene un límite”. Este límite obedece a que, según

ellos, el conflicto social interno no sólo tiene una naturaleza ideológica conectada al enfrentamiento global Este-Oeste, sino además está asociado a las condiciones de miseria y marginamiento que sufren los sectores mayoritarios del país. Eso constituye -dijeron- un “caldo de cultivo” que no debe seguir siendo alimentado “con la manipulación de los salarios, y la especulación con los precios y calidad de los artículos de consumo”.<sup>6/</sup>

Pero el mensaje no necesariamente llevaba el sentido de censura, a pesar de que los oficiales aludieron a que durante la etapa de emergencia social que vivió el país a principios de los años ochenta, el peso de la responsabilidad cayó únicamente sobre el ejército, en tanto la mayor parte de la sociedad permaneció como “espectadora crítica”. Más bien el propósito era pactar nuevas reglas de relación, aprovechando los niveles de paz alcanzados, para revitalizar al sistema. Aseguraron que cada sector tenía una misión que cumplir. “Nosotros nos creemos la institución estabilizadora del Estado, que le da fuerza al sistema democrático”, señalaron. Entonces los otros tres factores de poder —económico, social y político— debían converger con ellos en un proyecto nacional para conducir

**Esquema 3: El modelo de estabilidad nacional**



“maniobras estratégicas combinando instrumentos y medios, como acciones



diplomáticas, ayudas financieras, acciones psicológicas y, si fuera necesario, acciones bélicas”.<sup>7/</sup>

La prolongada y aguda confrontación, posterior a esa presentación, entre el sector privado y el gobierno, alrededor del tema de la readecuación de la política tributaria,<sup>8/</sup> dio una pauta inicial del grado de legitimidad interna que tenía el proyecto nacional ejército/gobierno demócrata cristiano.<sup>9/</sup> El enfrentamiento es un indicador de los límites sociales de la modernización capitalista por la vía del equilibrio seguridad-desarrollismo, que ya en los años setenta había abortado. La razón: nuevamente la imposibilidad de sustentar un pilar social de apoyo para provocar reformas que alteren la base del poder económico. Paradójicamente fue el empeño histórico del Estado en la contención del cambio revolucionario del poder, lo que reforzó su especialización coercitiva y acabó por agotar sus reservas estratégicas necesarias para impulsar el proyecto nacional en su actual fase de predominio político.

Esto no es así en el plano de las relaciones internacionales porque la ampliación de los márgenes de autonomía en relación a Estados Unidos opera en un escenario favorecido por:

- a) La crisis de hegemonía en el sistema económico internacional, que da paso a la configuración de un pluricentrismo, permitiendo la diversificación de la dependencia económica.

- b) La presión de la crisis financiera internacional y el acelerado deterioro de los términos de intercambio que obra en favor del proceso de integración regional para lograr un mayor poder de negociación.
- c) El desplazamiento de fracciones de capital en los países centrales (o de segmentos de la clase política como sucede en algunos países socialistas), que siendo fenómenos internos afectan la estructura internacional de poder.

La posibilidad, entonces, de desarrollar una política exterior guiada por un interés nacional se ve estimulada por la disminución de la capacidad de control económico de Estados Unidos, que permite una mayor diversificación de relaciones, y por el efecto demostración que tiene el apareamiento de actores regionales (las llamadas “potencias intermedias” como México, Brasil, Argentina y Venezuela) con sus propios recursos e intereses en política exterior.<sup>10/</sup>

Sin embargo, esto no necesariamente debe llevarnos a la conclusión que esta merma relativa de la hegemonía estadounidense sobre América Latina facilita la estructuración de geoestrategias autónomas. Al contrario, el desafío que al dominio estadounidense representan la Revolución Sandinista, la lucha insurgente en El Salvador y los acontecimientos de 1987-88 en Panamá, ha conducido al reforzamiento de los mecanismos de seguridad por parte de Estados Unidos, sobre todo en Centroamérica y el Caribe (Mapa 2). Los resultados son una mayor dependencia hacia los flujos de capital condicionados a los criterios geopolíticos estadounidenses (en casos extremos como Honduras y El Salvador) y, por tanto, la virtual anulación de la capacidad de estos países para diseñar sus propias políticas internas e internacionales. Como dice Rosenberg:

“...Las condiciones mismas que promueven la disminución del poder hegemónico (de Estados Unidos) en la región, son las que disminuyen las posibilidades de que los países del Caribe y de Centroamérica modifiquen significativamente las relaciones tradicionales de dominación-subordinación. Aunque el carácter de la hegemonía dentro del sistema internacional está cambiando y por consiguiente creando y multiplicando oportunidades para los países y para los actores no estatales, lo más probable es que la dirección última de estos cambios apunte a reforzar el poder y los privilegios diferenciales de los países y de los actores no

estatales que están ya en posición ventajosa.”<sup>11/</sup>

Por otra parte, habiendo definido Estados Unidos a Centroamérica como una zona de hegemonía no compartida,<sup>12/</sup> lo más probable es que en la medida en que disminuya la influencia estadounidense en otros puntos estratégicos del planeta (Sudeste Asiático, Africa Meridional, Golfo Pérsico y la



región del Canal de Suez), proporcionalmente vaya afianzando aquí sus relaciones de dominación, como efecto demostración de su capacidad como potencia imperial. El interés estadounidense en la región crece en la medida en que la crisis centroamericana se internacionaliza por la presencia de las










potencias regionales de América Latina y de Europa, Pero sin duda lo que

---









**Lugares:**

Base de la Fuerza Aérea "Howard"  
Escuela Militar Estadounidense (Escuela de las Américas)  
Comando Sur de los Estados Unidos  
Centro Regional de Entrenamiento  
La Isla del Tigre

**Claves:**

-  Base militar construida por Estados Unidos.
-  Centro de comando militar estadounidense.
-  Escuela de entrenamiento estadounidense.
-  Ataque contrarrevolucionario.
-  Ataque sandinista.
-  Buques de guerra de Estados Unidos con presencia permanente en el Caribe.
-  Instalaciones de inteligencia.
-  Centro de operaciones de la CIA (desde donde se minaron los puertos nicaragüenses).
-  Lancha de ataque "Piraña".

**Construcción militar estadounidense:**

-  Pista de aterrizaje para aviones de carga C-130.
-  Pista de aterrizaje para aviones de combate.
-  Instalaciones del sistema de radar estadounidense.
-  Anteriores instalaciones de radar (regresadas a Estados Unidos).
-  Depósito de abastecimiento de combustibles.
-  Pozos e instalaciones sanitarias.
-  Electricidad.
-  Cuarteles, comedores, centros de administración.

podría justificar una intervención militar norteamericana más creciente es

la ampliación de la influencia soviética y cubana en el área. Posiblemente el *establishment* en Washington todavía no tiene bien definido qué es lo que





Carreteras.



Centros de salud.

XXX Instalaciones marina-fuerza aérea.

\*Símbolos con pantalla indican construcción pendiente en Honduras, Key West, Bahía de Guantánamo, Panamá, Puerto Rico.

#### **Tropas estadounidenses y pertrechos** ⇨

- A. 1,500 efectivos de Readiness Command (Comando Preparado) de la Base de la Fuerza Aérea Macdill, Florida, para la Fuerza de Tarea Conjunta Militar con sede en la Base de la Fuerza Aérea Palmerola Honduras.
- B. Miles de tropas de distintas bases de Estados Unidos para realizar maniobras militares en Honduras.
- C. Decenas de miles de tropas y centenares de buques del Comando Atlántico, Norfolk, Virginia, para realizar maniobras navales en el Océano Atlántico y el Caribe.
- D. Entregas de armas de la base de la fuerza aérea Howard, Panamá a Honduras y El Salvador.

#### **Entrenamiento estadounidense** ⇨

- E. Tropas de Centroamérica y el Caribe en la Escuela de las Américas, Panamá.
- F. Tropas de El Salvador y Honduras en el Centro Regional de Entrenamiento Militar, Honduras (1984).
- G. Tropas del Caribe en el Campamento de la Guardia Nacional, Puerto Rico.
- H. Tropas de Centroamérica y el Caribe para entrenamiento (del FBI) en la Escuela de Policía del Caribe, Puerto Rico.
- I. Fuerzas Especiales estadounidenses (Equipos Ambulantes de Entrenamiento) del Comando Sur, Panamá a El Salvador, Honduras y Costa Rica.
- J. 150 efectivos de las Fuerzas Especiales de Fort Bragg, Carolina del Norte, al Centro Regional de Entrenamiento Militar, Honduras (1984).
- K. Fuerzas Especiales de Fort Bragg, Carolina del Norte a los países del Caribe.

#### **Vuelos de reconocimiento de Estados Unidos** ⇨

- L. Vuelos de reconocimiento sobre El Salvador de los OV-1 MOHAWKS de Palmerola.
- M. Vuelos de reconocimiento sobre El Salvador y Nicaragua desde Palmerola, Honduras.
- N. Vuelos de reconocimiento sobre El Salvador desde Estados Unidos.

#### **Actividad de la CIA** ⇨

- O. Pertrechos de la CIA a la contra en el norte de Nicaragua desde Ilopango, El Salvador.
- P. Pertrechos de la CIA desde Estados Unidos a Palmerola, Honduras.
- Q. Pertrechos de la CIA de Palmerola a El Aguacate y Puerto Lempira, Honduras.
- R. Pertrechos de la CIA desde el norte de Costa Rica a la contra en el sur de Nicaragua.

quiere en Centroamérica, “pero tiene claro lo que no quiere: otro aliado de la Unión Soviética y Cuba”.<sup>13/</sup>

#### **4.2 El interés nacional como premisa de la política exterior**

Es importante pasar a examinar ahora, aunque sea muy someramente, los presupuestos teóricos de donde surge la identificación del “interés nacional” del Estado guatemalteco, y resumir rápidamente las condiciones históricas que lo hicieron viable como política exterior.

De nuevo, el marco nos lo da la concepción de proyecto nacional – condicionado por los supuestos de la seguridad nacional– diseñado por el ejército de Guatemala. Ese diseño contiene una serie de conceptos y relaciones generales, que hemos venido manejando a lo largo de este trabajo, y que ahora es necesario puntualizar:

El proyecto nacional traza los objetivos del largo plazo para la sociedad en su conjunto, y articula las estrategias de desarrollo, los reajustes del sistema político y las bases de la actividad internacional. Osiris Villegas, uno de los teóricos de la doctrina de Seguridad Nacional en América del Sur y punto de referencia para los militares guatemaltecos, sostiene que la “carencia de un proyecto nacional implica la negación del concepto de nación”.<sup>14/</sup> La experiencia histórica indica que cuando una clase hegemónica pierde su proyecto nacional, las políticas que lo instrumentan pasan a adquirir una independencia creciente y a ser regidas por principios contradictorios y disímiles.<sup>15/</sup> Según Villegas, las necesidades de un proyecto nacional son:

- a) Un bloque hegemónico capaz de planificarlo y dirigirlo.
- b) Legitimidad, en el sentido de que lo que propone el bloque hegemónico presente expectativas reales de cambio, actualización y desarrollo; y compatibilidad con los intereses de la nación o naciones dominantes en cuya área de influencia se ubica el Estado nacional.
- c) Un líder que interprete el proyecto nacional.
- d) Una sociedad que lo acate y ejecute.<sup>16/</sup>

El proyecto nacional se instrumenta por medio de políticas nacionales, las que se entienden “como lo que el Estado hace para constituir la unión nacional, proveer la defensa común y promover el bienestar general, acción que al trascender las fronteras genera las relaciones internacionales.”<sup>17/</sup> Las políticas nacionales –según la óptica militar– se reducen básicamente

a dos clases: políticas de seguridad (defensa) y de desarrollo (socioeconómicas).

Las políticas de seguridad constituyen una serie de “acciones políticas, económicas, sicosociales y militares (que) un Estado (ejecuta) en una época determinada (en) la nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, (ante) los antagonismos internos o externos, existentes o previsibles”.<sup>18/</sup> Las políticas de seguridad interna representan “un complejo de acciones realizadas por el Estado, en el marco de la seguridad nacional y en el ámbito del país, con el objeto de destruir o neutralizar los antagonismos o presiones, de cualquier origen, forma o naturaleza que se oponen o pueden oponerse a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales”.<sup>19/</sup> Las políticas de seguridad externa constituyen las acciones que el Estado realiza para destruir, neutralizar o postergar las presiones provenientes del exterior; estas acciones pueden ser diplomáticas, económicas y militares.<sup>20/</sup>

Las políticas de desarrollo, conforman un “proceso mediante el cual se consiguen mejorar las condiciones socioeconómicas de la colectividad nacional, y es esencial para que se desarrollen instituciones políticas”.<sup>21/</sup>

El supuesto teórico es que hay una relación de complementariedad entre seguridad y desarrollo:

“Entre la seguridad y el desarrollo existe una relación de 'mutua causalidad', considerando como un hecho inobjetable que un mayor desarrollo conduce a una mayor seguridad y que ésta, a su vez, propicia un ambiente favorable para acelerar el desarrollo.

“La seguridad y el desarrollo están de tal modo integrados que será imposible disfrutar a plenitud de uno de ellos sin la constante presencia del otro. No se puede excluir el desarrollo de la seguridad y viceversa. “Seguridad y desarrollo se relacionan y condicionan recíprocamente en el marco de la política y de la estrategia general del Estado. “Sería ilógico que el gobierno preocupado por el desarrollo, no atendiera el peligro que presentan las tendencias ideológicas distorsionadoras que pueden infiltrarse en la mente de los ciudadanos, y provocar antagonismos y presiones.”<sup>22/</sup>

Sin embargo, entre las conclusiones de una comisión de trabajo integrada por varios oficiales del ejército en el Centro de Estudios Militares (CEM),<sup>23/</sup> que evaluó la situación de la estabilidad en Guatemala, se destacaba que ésta

no se alcanzaría mientras las políticas de seguridad y desarrollo no compatibilizaran sus objetivos, planes y acciones con los cuatro factores del poder nacional (económico, político, social y militar). Refiriéndose al mismo tema, el general Alejandro Gramajo, ministro de la Defensa y principal exponente de dicha tesis, sostiene que “la seguridad nacional debe alcanzarse a través de la estabilidad” la que, a su vez, se basa en el equilibrio de los cuatro factores de poder arriba mencionados; éstos deberán evolucionar paralelamente para permitir que “el país alcance su desarrollo, y con ello el bienestar de los guatemaltecos y, por consiguiente, su seguridad”.<sup>24/</sup>

Hasta ahora, sostenía la comisión del CEM, el planteamiento estratégico del Estado se ha formulado como reacción a presiones coyunturales, a situaciones de crisis o respondiendo a criterios personalistas de los dirigentes nacionales. Esto, según su criterio, había inhibido el diseño de políticas de largo plazo que, haciendo omisión del tipo o forma de gobierno, “permitan mantener la orientación hacia los objetivos nacionales permanentes”.

El grupo de oficiales, en tal sentido, subrayó la necesidad de una doctrina de “estabilidad nacional” que estableciera los principios y relaciones entre la seguridad y el desarrollo. Esta doctrina, según ellos, debía ser promovida a través de un Centro de Estudios Estratégicos, en donde “civiles y militares en íntima colaboración, estudien y debatan los problemas y soluciones nacionales”.<sup>25/</sup>

Entre los objetivos nacionales que, a juicio de la comisión castrense, debían alcanzarse se identificaban los siguientes:

- Fortalecer las instituciones.
- Dar la sensación de seguridad física.
- Lograr el reconocimiento y apoyo internacional.

La evaluación final de los oficiales era que debido a que los planes y programas nacionales no habían sido estructurados dentro de “un concepto estratégico nacional”, no se poseía una visión de conjunto de los objetivos nacionales que permitiera su ajuste de acuerdo a las circunstancias, lo cual los hacía “vulnerables a antagonismos y presiones internas y externas”.<sup>26/</sup>

Este ejercicio teórico y de análisis dentro del CEM ha llevado a la revisión de varios conceptos clásicos en la formación doctrinaria de los militares guatemaltecos. Uno de ellos ha sido el de “seguridad nacional”. Según el general Gramajo, la seguridad nacional fue “entendida sólo como un proce-

so de fuerza”, lo cual condujo en la historia de los últimos tres decenios a la formación de “gobiernos limitantes del desarrollo”.<sup>27/</sup>

En efecto, la historia de Guatemala desde 1954 alude a estas limitaciones en la formación del consenso nacional y a una inestabilidad constante del poder estatal. Esta situación se agudizó desde finales de los años setenta, cuando la insurgencia izquierdista se convirtió en la principal amenaza para el esquema de poder instituido. La guerrilla no sólo había logrado vulnerar las políticas de seguridad del Estado, sino que sustentaba sus banderas en la debilidad estructural de las políticas de desarrollo. Ciertamente, la insurgencia tenía su “caldo de cultivo” en las condiciones socioeconómicas de miseria de la mayoría de la población, pero, a juicio del bloque dominante, el proyecto alternativo de nación que aquella proponía, surgió de preceptos ideológicos que correspondían a una estrategia de agresión externa.

El origen de esa agresión estaba localizado, según esta lógica, en el eje de poder del campo socialista (la Unión Soviética), que a través de sus socios menores en el continente americano (Cuba y Nicaragua) lanzaba una cruzada expansionista, en la que Guatemala era uno de los principales objetivos.

Ahora bien, las formas de ataque que empleaba el agresor externo muy difícilmente podían identificarse en los mecanismos clásicos del traslado de tropas de ocupación y acciones de conquista. Se trataba más bien de una avanzada ideológica cuya estrategia se basaba en la asimilación de la inteligencia, por lo general perteneciente a las capas medias de la población. En esta lectura, la estrategia subvertora del sistema se convertía en franca amenaza cuando lograba organizar en acción política y militar de masas el descontento imperante por las condiciones de creciente pobreza y frustración participativa.

Sin embargo, la estructuración de la defensa nacional encontró serios obstáculos. En el plano internacional, las cúpulas militares que habían venido haciendo gobierno desde mediados de los años setenta, seguían un curso irremediable hacia el aislamiento, derivado principalmente del exacerbamiento en el uso de los mecanismos de fuerza sobre la masa laboral, y también por la violación flagrante de los códigos legales de conducta que fundan el poder nacional.<sup>28/</sup> Esto último se refiere, en particular, a la descalificación de los procesos electorales y a la eliminación física de los líderes opositores y fuerzas populares autónomas, dentro del planteamiento de una guerra preventiva.<sup>29/</sup>

En tales condiciones, la franca desobediencia de vastos sectores pobres del

campo y las ciudades era considerada en el exterior como una manifestación de legítimo derecho de defensa frente a un Estado opresivo. No son pocas las

evidencias sobre que el principal apoyo moral y material para las fuerzas guerrilleras provenían de países del hemisferio occidental, más que del campo socialista.

Los grupos de oposición fueron adquiriendo también beligerancia externa, convirtiéndose en un factor de perturbación de las relaciones internacionales del Estado guatemalteco. En Estados Unidos, Europa y varios países latinoamericanos se organizaron grupos de solidaridad que lanzaban campañas para influir en la opinión pública y recolectar fondos para financiar el levantamiento interno. El tema de las violaciones a los derechos humanos y a la Convención de Ginebra, por parte del ejército guatemalteco, se convirtió en centro de la crítica internacional. En los informes periódicos de prestigiosos grupos internacionales que vigilan el respeto a los derechos humanos, como Amnistía Internacional, Americas Watch, el Consejo de Asuntos Hemisféricos y otros, así como en organismos oficiales internacionales, como las Comisiones de Derechos Humanos de la ONU y la OEA y el Parlamento Europeo, se condenó persistentemente a los gobiernos guatemaltecos (junto a los de Chile, Paraguay, El Salvador y Sudáfrica) por la “brutal represión” lanzada en contra de la población civil.

En el plano estricto de las relaciones internacionales, el Estado guatemalteco perdió iniciativa en el ejercicio de sus funciones tradicionales y en el desarrollo de una estrategia de interacción con su ambiente externo. Ello en un contexto de disminución de sus recursos provenientes del comercio y de los flujos de capital externo, a causa de la depresión de los mercados y el desencadenamiento de la crisis financiera internacional alimentada por la insolvencia de pago de la deuda externa en los países del Tercer Mundo. No obstante, esta debilidad no llegó a ser capitalizada proporcionalmente por los sectores de la oposición, al punto de insinuar, como en el caso de El Salvador, una dualidad de poder.

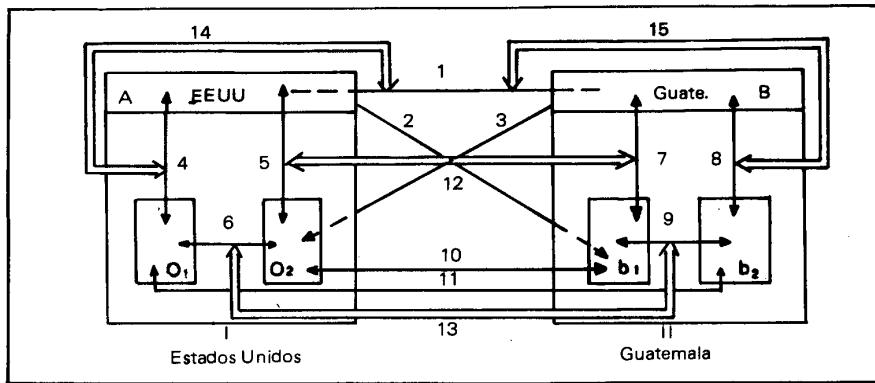
En un análisis elaborado por Mark B. Rosenberg sobre las relaciones entre Guatemala y Estados Unidos, se concluye que el Estado juega un papel muy pequeño en determinar la totalidad de las relaciones entre ellos, y muestra cómo las diferencias y tensiones domésticas pueden llegar a tener un impacto de “desbordamiento” sobre los sistemas políticos<sup>30</sup>/ (Esquema 4).

Derivado de esa situación, los gobiernos guatemaltecos se vieron imposibilitados de participar directamente de los eventuales beneficios de una propuesta de defensa colectiva para contener los “avances del

comunismo”, que la administración de Ronald Reagan articuló para América Latina a partir de 1981.<sup>31</sup>/ Fue particularmente notable que un gobierno estadouni-



**Esquema 4: Dinámica de las relaciones entre Guatemala y Estados Unidos.**



- 1) La flecha 1 representa las relaciones diplomáticas formales entre los Estados Unidos y Guatemala.
- 2) Las prolongaciones entrecortadas de la flecha 1 representa la interacción entre el departamento de defensa de los Estados Unidos y las fuerzas armadas de Guatemala.
- 3) La flecha 3 es el apoyo del gobierno de los Estados Unidos a la educación superior privada en Guatemala.
- 4) La flecha 3 representa los esfuerzos de cabildeo en los Estados Unidos del gobierno de Guatemala ante el consejo de las Américas para obtener asistencia económica y militar.
- 5) La flecha 4 es la presión ejercida por los grupos privados estadounidenses pro derechos humanos en contra de la ayuda económica y militar del gobierno de los Estados Unidos.
- 6) La flecha 5 es la presión ejercida por el consejo de las Américas por la reanudación de la ayuda a Guatemala.
- 7) La flecha 6 es el debate público en los medios de comunicación de masas de los Estados Unidos que resulta de las perspectivas discrepantes de los grupos de presión pro derechos

humanos y del mundo de los negocios.

- 8) La flecha 7 es la oposición del sector privado guatemalteco a nuevos impuestos del gobierno.
- 9) La flecha 8 muestra las operaciones militares del gobierno de Guatemala en las zonas rurales.
- 10) La flecha 9 es la oposición del sector privado al reclutamiento de los trabajadores rurales.
- 11) La flecha 10 es el apoyo del consejo de las Américas al sector privado guatemalteco.
- 12) La flecha 11 representa la solidaridad entre grupos estadounidenses pro derechos humanos y los trabajadores rurales guatemaltecos.
- 13) La flecha 12 es el debate público nacido en ambos países sobre la falta de apoyo tangible del gobierno a la iniciativa del sector privado.
- 14) La flecha 13 indica el conflicto entre grupos pro derechos humanos y de negocios en los Estados Unidos que empeoran las tensiones entre el sector privado y los trabajadores rurales en Guatemala y viceversa.
- 15) La flecha 14 muestra como el conflicto entre el gobierno de los Estados Unidos y grupos pro derechos humanos tropiezan con el asunto de las relaciones con Guatemala.
- 16) La flecha 15 refleja como las tensiones entre el gobierno de Guatemala y los trabajadores rurales choca con las relaciones con los Estados Unidos.

Fuente: Mark Rosenberg, Pequeños países y potencias hegemónicas: Centroamérica y el Caribe en el contexto global.

dense controlado casi completamente por radicales doctrinarios de derecha, cuyo primer punto de agenda era la reconstitución de la capacidad de respuesta de Estados Unidos y sus aliados frente a las amenazas de la insurgencia y el terrorismo, no haya manifestado una voluntad política consistente para comprometer un apoyo público en un punto igual o mayormente estratégico que Nicaragua y El Salvador, donde la “agresión comunista” ponía en riesgo sus intereses geopolíticos.

Como se apreció en la sección 3.4, el resentimiento del ejército guatemalteco por esta falta de solidaridad (manifiesta desde 1977) marcó las pautas para la potenciación de una política exterior de relativa autonomía. Más exactamente, potenció el concepto de “interés nacional” contenido en la estrategia de seguridad nacional. Dicho interés entendido como la posibilidad real de definir autónomamente el objetivo de la nación como conjunto y los medios a través de los cuales se pretende alcanzar. Lo que muchas veces retóricamente los políticos llaman “definir el destino de la nación”. El interés nacional se puede estudiar desde la doble dimensión de espacio y tiempo, como:

- a) Interés interno y externo, y
- b) Interés permanente y temporal

El interés nacional interno está condicionado por el nivel de integración de la sociedad, el grado de legitimidad que el Estado tenga sobre ésta, y la disponibilidad de recursos con que cuente (la diversidad de fuentes de tales recursos). Estos tres factores son indispensables para que el Estado desarrolle una estrategia coherente en el plano externo, de manera que pueda resistir las presiones de otras naciones. Los intereses permanentes son aquellos que tienen que ver con la sobrevivencia y preservación del Estado mismo. Los intereses temporales, por tanto, deben ser compatibles con los intereses permanentes.<sup>32/</sup>

La aplicación efectiva del interés nacional en la política exterior guatemalteca en los años ochenta obedece a una combinación de factores:

- a) Que es una estrategia que articula el ejército (a partir de una idea de proyecto nacional) desde el aparato estatal.
- b) Que la modalidad de política exterior adoptada es compatible, como interés temporal, con los poderes económico, político y social (tiene legitimidad).
- c) Que es congruente con las características del actual sistema internacional de integración.

- d) Que tiene compatibilidad estratégica (desde el punto de vista que es una política de neutralidad militar que declara su beligerancia ideológica) con el interés de Estados Unidos.

#### **4.3 El modelo de la “correlación escalonada”**

Nos queda analizar cómo logró el Estado guatemalteco revertir la mayor parte de las condiciones adversas en el ámbito internacional; qué lógica empleó para priorizar sus objetivos y metas; a qué recursos acudió y de qué instrumentos se fue dotando. No obstante que la perspectiva de los acontecimientos es todavía cercana en el tiempo, puede destacarse las líneas de acción clave en el desenvolvimiento internacional, y a partir de ahí sugerir un diseño de relaciones para intentar una lectura global del fenómeno.

A este ensayo de interpretación nosotros le hemos denominado modelo de “correlación escalonada”, y lo entendemos como diseño resultante, aunque no por eso casual. Nuestras hipótesis de trabajo (algunas de las cuales pudimos confrontar con funcionarios y ex-funcionarios de la cancillería guatemalteca) fueron:

- a) Ciertos objetivos generales para la política exterior constituían un componente importante dentro de la visión estratégica de estabilidad del Estado que algunos sectores del ejército y sus asesores elaboraron desde 1980, pero que hasta 1982 adquirió rango de política estatal;
- b) A pesar que habían identificados ciertos objetivos en el terreno internacional no estaba trazada una estrategia propiamente dicha; de hecho, durante todo el período de Ríos Montt (marzo 1982-agosto 1983) la prioridad continuó siendo el control del conflicto interno, y por las características que éste adquirió frente a la población civil no hubo una posibilidad real de desplegar una ofensiva política en las relaciones exteriores; sin embargo, con Ríos Montt quedaron trazadas las pautas de “no alineamiento” frente a Estados Unidos en el conflicto centroamericano;
- c) Con la llegada al poder de Mejía Víctores en 1983, la política exterior es visualizada como un instrumento que permite acelerar y legitimar la recomposición del régimen político; no obstante a esas alturas no existía un consenso en el bloque de poder sobre la dirección a seguir, pero este acuerdo se impone conforme se van alcanzando las metas trazadas con la “neutralidad” en la crisis regional;
- d) Esta línea de política exterior resulta exitosa debido a su coherencia de fondo con el proyecto global de estabilización del Estado;

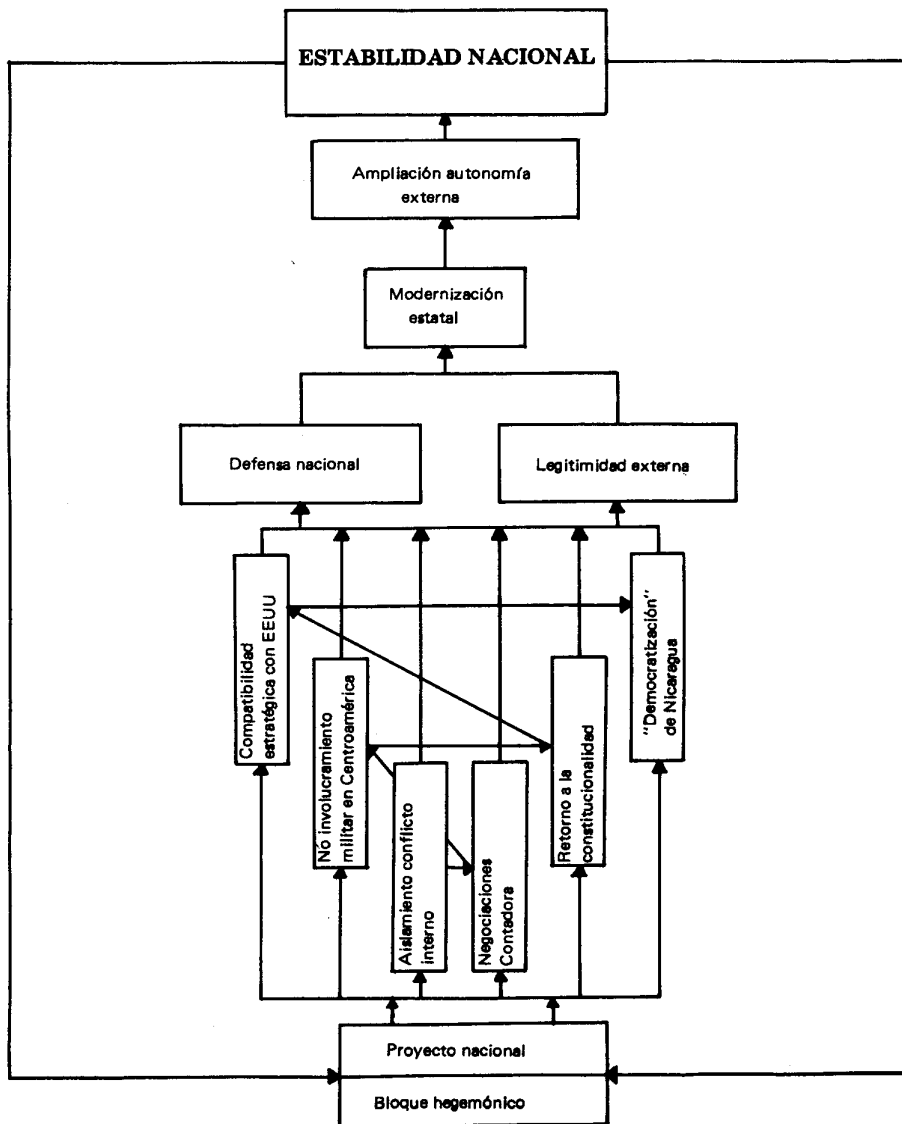
- e) Las brechas que la política exterior abrió, en términos de romper el aislamiento internacional y diversificar las líneas de financiamiento, sentaron la base para un desarrollo de mediano plazo que permite completar el perfil del “interés nacional” en la geopolítica incorporando de lleno el componente del comercio exterior.

A partir de este razonamiento, compartido en líneas generales por varios de los ejecutivos de la política exterior entre 1983 y 1988, nosotros proponemos un sistema de relaciones. Lo llamamos modelo de “correlación escalonada” porque entendemos que a) traza sus metas a partir de la lógica de la seguridad y el desarrollo, y b) estas metas se van alcanzando siguiendo un movimiento cruzado que entrelaza los objetivos de seguridad y desarrollo, reforzándolos. En el Esquema 5 puede observarse lo que nosotros consideramos son los objetivos fundamentales para cada etapa. La manera cómo éstos interactúan sería así:

- a) Las necesidades de la defensa interna (traducidas en el interés por mantener aislado el conflicto interno) requieren de una base de negociación política con los Estados vecinos para lograr el resguardo de fronteras y restar apoyo a la insurgencia.
- b) Esta base, que se construye a partir de estrategias conjuntas de contención del conflicto centroamericano (en el caso de México) y de la negociación de la legitimidad del Estado vecino (en el caso de Belice), se logra mediante el apoyo a la política de autodeterminación del Estado nicaragüense que impulsa el Grupo Contadora (neutralidad militar).
- c) A su vez, la estrategia conjunta con las potencias regionales (grupos de Contadora y Apoyo) de solución diplomática al conflicto centroamericano, permite posponer la presión sobre el aparato militar y productivo para una adecuación de emergencia tendiente a participar en un conflicto armado de impredecibles magnitud y consecuencias, en condiciones de precariedad de recursos.
- d) La precariedad de recursos, que podría interpretarse como una limitante de la seguridad nacional se convierte, empero, en un “activo” para iniciar la consolidación de la fase política del proyecto nacional mediante el retorno al régimen constitucional.
- e) El proyecto de un gobierno civil centrista y la implantación de códigos legales de conducta institucional encaja dentro del proyecto estadounidense de democratización regional, legitimando así –ante Estados Unidos– la política de neutralidad en el conflicto centroamericano.

- f) La legitimidad de un gobierno democrático y la compatibilidad estratégica con Estados Unidos, permiten que la neutralidad militar se convierta

**Esquema 5: El modelo de la correlación escalonada**



en *beligerancia político-ideológica* dentro de un proyecto global de cooptación de la Revolución Sandinista (Esquipulas II). La política exterior se expresa, a partir de ahí, como criterio geopolítico en su entorno inmediato.

#### **4.4 Los tres momentos de la política exterior**

Localizados los objetivos y los principales mecanismos, nos resta estudiar, todavía cómo operó este diseño de la política exterior guatemalteca en el período que va desde 1983 hasta finales de 1988. Este período se puede dividir en tres fases, que si bien traslapan tareas, cada una tiene un objetivo esencial identificado:

La *primera fase* se caracteriza por la irrupción de la diplomacia guatemalteca en el escenario de la crisis centroamericana respaldando las tesis de negociación del Grupo Contadora. La paz es el contenido básico de la política de Guatemala ante el exacerbamiento de las tensiones en la región, pero también lo es en el plano interno, donde el ejército busca consolidar los avances de las ofensivas militares mediante el ahogo político (interno y externo) de la insurgencia. Esta fase predomina entre 1983 y 1984.

La *segunda fase* pone al centro del interés estatal el retorno a la institucionalidad política del país. Su contenido es la transición a la democracia. Capitaliza el restablecimiento de las relaciones internacionales que la fase anterior ha facilitado. Es el momento del rompimiento del aislamiento internacional y de acercamiento a las nuevas democracias en América del Sur. Prevalece entre 1984 y 1985.

La *tercera fase* es la de ofensiva política e ideológica, y ayuda a sustentar las dos anteriores, además, ya tiene efectos geopolíticos regionales. En la fórmula de la “neutralidad activa” se integran sus contenidos fundamentales: paz y democracia. Pero la democracia entendida no sólo como la condición sine qua non para la paz interna, sino como prerequisite para la paz regional. El objetivo es la democratización occidental de la Revolución Sandinista mediante los acuerdos de Esquipulas II.

Las motivaciones, entendidas como razones de Estado, que condujeron a Guatemala a adoptar su línea de neutralidad en Centroamérica, pueden entenderse así:

- a) La necesidad de prestigiarse internacionalmente no sólo para legitimar el proyecto nacional, sino para restaurar los flujos concesionarios de asistencia y créditos; además, para aliviar la presión internacional por la persistente violación a los derechos humanos.



- b) Restar apoyos internacionales a la guerrilla, dentro de lo cual la prioridad fue alterar (y prevenir) las condiciones de frontera que facilitarían su movilización.
  - c) Imposibilidad técnico-militar para participar en una guerra convencional fuera de las fronteras nacionales (Cuadro 9).
  - d) Imposibilidad de sostener una economía de guerra, teniendo en cuenta los precedentes de tensión con el sector privado.
  - e) Riesgos de desborde y de convulsión social internos (las diversas encuestas de opinión efectuadas entre 1986 y 1988 reflejan que más del setenta y cinco por ciento de la población se opone a un eventual involucramiento militar de Guatemala en Nicaragua).
  - f) La importancia que todavía tiene para la industria guatemalteca el Mercado Común Centroamericano (donde se realizan más del noventa por ciento de las exportaciones industriales y cerca del treinta por ciento de la oferta externa global del país), a pesar de su gran deterioro (Cuadro 10).
  - g) La lejanía relativa del riesgo político-militar al no compartir Guatemala fronteras con Nicaragua (esta percepción pudiera variar en el caso de un vuelco estratégico de la guerra salvadoreña).
- En una breve descripción de los acontecimientos es posible un acerca-

miento mucho más concreto a este sistema de relaciones que guió la política exterior en el período bajo análisis. Para seguir un orden cronológico vamos a

partir de periodización de los “tres momentos”, tratando de destacar sus contenidos fundamentales.

#### **4.4.1 Política exterior y pacificación**

Luego del golpe de Estado del 8 de agosto de 1983, que depuso al gobierno del general Ríos Montt, una agencia de prensa hacía este comentario sobre la

actuación del régimen anterior en política exterior: “Bajo el mando de Ríos Montt, Guatemala se abstuvo de apoyar activamente la política de Estado Unidos en Centroamérica y a la creación de una base militar” en su territorio.<sup>33/</sup> Algunos analistas especularon que esa había sido una de las razones del golpe, y anticiparon un alineamiento en el corto plazo.

En realidad los motivos del relevo habían sido estrictamente internos. Pero era cierto que a Washington sí le interesaba un alineamiento de Guatemala. Las proyecciones de la Casa Blanca eran que el eventual escalonamiento de la guerra ponía a las puertas una invasión de Estados Unidos a Nicaragua, convirtiendo en primer blanco de fuego las pistas, bases e instalaciones militares norteamericanas en Honduras. Por tanto, se necesitaba contar con una infraestructura de apoyo, y se consideraba que Guatemala ofrecía las mejores condiciones para ello dentro de la región. Otro interés era obtener espacios geográficos y políticos para el entrenamiento de los grupos contrarrevolucionarios nicaragüenses.<sup>34/</sup>

Empero, las preocupaciones internacionales del gobierno de Ríos Montt estaban muy estrechamente asociadas a la efectividad de sus campañas mili-

tares en contra de la guerrilla. Y quizás en ningún período como éste, los militares guatemaltecos estuvieron tan objetivamente incapacitados para involucrarse en otro frente de lucha. El entonces jefe del Estado Mayor del ejército, general Héctor López Fuentes, lo expresó con bastante claridad: “Mal haríamos en entrar en compromisos externos, si tenemos la responsabilidad de finalizar los problemas que existen en nuestro territorio, aparte de que no dispondríamos de capacidad para entrar en alianzas.”<sup>35/</sup>

Antes que una política de neutralidad, el gobierno de Ríos Montt siguió una política de aislacionismo. No había una idea clara sobre cómo aprovechar las coyunturas internacionales para estructurar alianzas ventajosas. Los militares sólo sabían que no debían involucrarse,<sup>36/</sup> y acentuaron su discurso nacionalista. “Cuando Guatemala llegó a ocupar un puesto dentro de las naciones parias del mundo, junto con Chile, Paraguay y Sudáfrica, el general Ríos Montt quiso minimizar el problema afirmando que no se quería estar dentro de ningún bloque” de alianzas.<sup>37/</sup> En las dos iniciativas de alianza política promovidas por Estados Unidos (la Comunidad Democrática Centroamericana y el Foro Pro-Paz y Democracia), Guatemala fue marginada. En un inicio, tampoco se le tomó en cuenta en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, donde los únicos excluidos eran Nicaragua y Granada, porque la administración Reagan los consideraba “países comunistas”.

Para finales de 1983, la presión militar interna había disminuido relativamente. El ejército ejecutaba su campaña “Firmeza 83”, que era básicamente de consolidación de las posiciones ganadas frente a la guerrilla. En este contexto aparecieron tres consideraciones relacionadas con la política exterior: a) El aseguramiento de la frontera noroccidental, que comprendía una amplia franja territorial de novecientos setenta kilómetros compartidos con México; b) la promoción del retorno a un régimen de derecho (el plan de campaña castrense de 1984 se denominó “Reencuentro Institucional”) y c) la disminución de la presión internacional por la cuestión de los derechos humanos.<sup>38/</sup>

Fue el recién nombrado canciller Fernando Andrade quien definió los objetivos de la política exterior para ese período, teniendo en cuenta las necesidades internas. La postura de la neutralidad no se formuló teóricamente.<sup>39/</sup> Simplemente se analizaron las posibilidades de acción para obtener resultados y se trabajó en base a ellas.<sup>40/</sup> Para ese momento el riesgo de seguridad número uno era la generalización de la guerra en

Centroamérica. El ejército había estimado que aún sin involucrarse en el conflicto, necesitaría triplicar el número de sus efectivos y aún así apenas estaría en capacidad de proveer la defensa de los objetivos económicos en el territorio. Tal esfuer-

zo consumirá los menguantes recursos destinados a la recuperación de la economía y la fuga de capitales sería aún mayor.<sup>41/</sup>

Con todo, había un sector castrense que consideraba factible una negociación con Estados Unidos, en base a la cual este país financiaría el robustecimiento de la capacidad militar de Guatemala y le permitiría tomar el liderazgo de una alianza regional militar.<sup>42/</sup> Al parecer, ese era el sentido que llevaba la convocatoria del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) en la ciudad de Guatemala en octubre de 1983,<sup>43/</sup> pero la disputa por la hegemonía de la alianza por parte de las Fuerzas Armadas hondureñas creó algunas dificultades de comunicación con el Pentágono. Ya para abril de 1984 esa alternativa había quedado totalmente descartada, porque, en la otra vía, la política de acercamiento con Contadora comenzaba a dar frutos.<sup>44/</sup>

Andrade era partidario de la línea latinoamericanista. En la misma semana en que asumió la cancillería realizó una gira relámpago de veinticuatro horas por Centroamérica, y en Managua dijo a su colega Miguel D'Escoto que Guatemala no permitiría la instalación en su territorio de bases estadounidenses, ni participaría en las maniobras conjuntas que estaban por desarrollar los ejércitos de Estados Unidos y Honduras cerca de la frontera nicaragüense. En diciembre, Andrade declaró públicamente que el gobierno guatemalteco había rechazado presiones para involucrarlo más activamente en el conflicto centroamericano.

La política quedó oficialmente definida en una reunión de cancilleres centroamericanos convocada por Contadora para los días 6 y 7 de enero de 1984.<sup>45/</sup> Costa Rica, Honduras y El Salvador presentaron un proyecto alternativo al de Contadora, titulado “Objetivos para la paz”, donde insistían en la elección democrática de las autoridades como mecanismo para alcanzar la paz interna. Guatemala decidió adherirse a la opción del grupo negociador (que ponía énfasis en la negociación de cuestiones de seguridad mutua) ante lo cual los otros países centroamericanos debieron retirar su propuesta. Como resultado de esa postura, avanzaron las negociaciones del régimen de Guatemala con México sobre el tema de los refugiados.

El ejército guatemalteco había insistido oficial y extraoficialmente desde varios años atrás, que México ofrecía santuario a la guerrilla y le permitía un corredor para el trasiego de armas. La instalación de unos cuarentiséis mil refugiados guatemaltecos en la franja fronteriza era también motivo de constantes tensiones entre los dos países. Varias

denuncias de la Diócesis de Chiapas y de la prensa mexicana señalaban frecuentes incursiones de tropas del vecino país en los campamentos de refugiados.<sup>46</sup>/ La repa-

triación de estos refugiados fue una opción que presentó la cancillería de Guatemala, estando consciente que política y materialmente era imposible.<sup>47/</sup> El gobierno de México dijo que la aceptaba siempre que fuera voluntaria. El retorno en ese año fue mínimo, apenas un 0.6 por ciento de los refugiados registrados oficialmente.

El problema no tenía visos de solución y los incidentes seguían agravándose. “El asalto al campamento 'El Chupadero', el 30 de abril de 1984, fue el punto culminante de estas acciones y el punto de partida para el inicio de la reubicación de los refugiados en Campeche y Quintana Roo.”<sup>48/</sup> El 30 de mayo se inició el traslado de un grupo de refugiados a Campeche. El gobierno mexicano confinó a una estrecha faja de veinte kilómetros de ancho a los refugiados dispersos en noventa campamentos y estableció un cordón de veintidós retenes de agentes migratorios desde Soconusco hasta los accesos de la alta selva chiapaneca.<sup>49/</sup> El objetivo se había logrado parcialmente. Otra frontera potencialmente conflictiva, la que se compartía con Belice, prácticamente estaba asegurada en las bases de entendimiento de 1980,<sup>50/</sup> en todo caso la amenaza de agresión guatemalteca funcionaba como una espada de Damocles sobre los beliceños.

La siguiente línea del plan, que es la que define el “segundo momento”, era lograr apoyo para la democratización mediante la intensificación de las relaciones diplomáticas. Era realmente la primera prueba de fuego para el rompimiento del aislamiento internacional. La estrategia se inició exitosamente con un viaje, en diciembre de 1983, de Mejía Vítores a la Argentina para asistir a la toma de posesión del presidente electo Raúl Alfonsín. El otro paso trascendente fue la reanudación, el 22 de septiembre de 1984, de las relaciones diplomáticas con España, rotas a raíz de la quema de la embajada de este país en 1980.<sup>51/</sup> En el éxito de estos contactos había tenido que ver otro miembro de Contadora, Colombia, que desde febrero había servido como mediador entre ambos países. En la primera sesión conjunta Centroamérica/Comunidad Económica Europea (CEE), celebrada en San José, Costa Rica, pocos días después, Andrade fue nombrado el portavoz de la región. Más adelante, los países latinoamericanos lo propusieron para la vicepresidencia de la Asamblea de la ONU. Apenas un año antes se había fracasado en un intento similar debido a la falta de consenso latinoamericano.

Los éxitos diplomáticos continuaron durante los siguientes años. El aislamiento internacional ya era cosa del pasado. Sin embargo, había un punto



sensitivo que abría interrogantes sobre qué tanto cambiarían las condiciones políticas en Guatemala: La situación de los derechos humanos. En noviem-

bre de 1983 fueron secuestrados y luego asesinados tres trabajadores locales de la AID, y circuló información confusa sobre que el Congreso estadounidense había suspendido la asistencia militar.<sup>52/</sup> Las condenas en los organismos internacionales seguían como en otros años. En diciembre de 1983, la Comisión de Asuntos Sociales y Humanitarios de la Asamblea General de la ONU, censuró a Guatemala “por la violación en masa de los derechos humanos, particularmente la violencia contra los no combatientes, la amplia represión y desplazamientos de pobladores rurales e indígenas”.<sup>53/</sup>

Las declaraciones eran concluyentes. En enero de 1984, el Consejo de Asuntos Hemisféricos (COHA) declaró que “por cuatro años consecutivos Guatemala y El Salvador (son) los países donde se cometen las peores violaciones a los derechos humanos...En Guatemala, agentes del ejército y del gobierno dieron muerte a hasta cinco mil personas en 1983...” El propio Informe de la Comisión Kissinger, dado a conocer ese mismo mes, dice sobre Guatemala: “La ayuda militar y las ventas de material militar deberían autorizarse en el caso de Guatemala, siempre y cuando cumpliera con las condiciones que afectan los derechos humanos. De esta forma se permitirá que ese país lleve a cabo una estrategia contrasubversiva más consistente y humanitaria.”<sup>54/</sup>

Pero la cancillería lanzó también en este terreno una política agresiva, que trataba de invalidar las condenas tratando de sacar a luz que sus bases empíricas eran viciadas, señalando la parcialidad de sus fuentes.<sup>55/</sup> Por ejemplo, un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH/OEA), desfavorable al gobierno de Guatemala, Andrade lo atacó afirmando que “su punto de vista se basó en conjeturas de la Comisión de Derechos Humanos, que tiene su sede en México y ha servido de pantalla a actividades subversivas”. En enero de 1985, un reportaje del diario La Hora, citando a un miembro de una organización estadounidense pro-derechos humanos, señalaba que el relator de los derechos humanos enviado por la ONU, Colville de Culross, había afirmado “tener un 'plan para Guatemala', que se oponía a la censura a nuestro país por la violencia oficial.”

#### **4.4.2 Política exterior y democratización**

El principal soporte para la credibilidad de la política exterior fue el proyecto de retorno a la constitucionalidad del país. Y éste, a su vez, legitimó la neutralidad. Esto fue importante, sobre todo, en las relaciones

con Estados Unidos, y concretamente con el Congreso y algunas oficinas del Departamento de Estado; el proyecto de la democratización sirvió para trazar

una perspectiva de confluencia de intereses a corto plazo y para contener las presiones de algunos funcionarios conservadores que estaban muy disgustados por el papel de Guatemala en la crisis centroamericana.

Uno de los primeros actos públicos del gobierno de Mejía Vítores fue ratificar el calendario electoral que preveía la instalación de una Asamblea Constituyente en junio de 1984, las elecciones presidenciales en noviembre de 1985 y la instalación de un gobierno civil en enero de 1986. La complacencia de Washington no pudo quedar manifiesta de mejor forma. La Casa Blanca envió la calificación de Guatemala en el programa de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe que, por parte de los empresarios locales, se daba ya como una oportunidad perdida.<sup>57/</sup>

A pesar de que era el inicio para la reconstitución de las relaciones entre ambos países, las discrepancias de “forma” para solucionar la crisis regional continuaron siendo un elemento de distanciamiento. Durante un viaje del canciller Fernando Andrade a Washington, en mayo de 1984, la prensa filtró que “en privado, fuentes diplomáticas confirman que el gobierno de Mejía Vítores es blanco de las presiones estadounidenses. La Casa Blanca desea una actitud definida de parte de Guatemala respecto a la crisis centroamericana, sobre todo, crítica a Nicaragua.”<sup>58/</sup> Entonces, Andrade fijó públicamente la postura guatemalteca:

- El país no será trampolín para una intervención extranjera en la región.
- El esfuerzo pacificador debe realizarse en el seno de Contadora. El conflicto no debe ser llevado a ningún otro foro internacional.
- Guatemala no participa en maniobras militares.
- CONDECA “no existe” y Guatemala no participa en esfuerzos para reactivarlo.
- La promoción de la democracia es la única alternativa válida al conflicto.
- Los problemas que afligen a Centroamérica tienen raíces sociales y económicas, aunque también hay un fuerte elemento de confrontación Este-Oeste.
- Hay presencia foránea en Centroamérica: En Nicaragua hay intervención de Cuba; hay presencia extranjera en Honduras; hay movilizaciones militares en curso.<sup>59/</sup>

Guatemala seguía fuera del control de Washington. En un documento del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, marcado “sensi-

vo/secreto”, que fue filtrado a The Washington Post, se decía que el apoyo guatemalteco al bloqueo a Contadora “no es seguro y continúa siendo un problema... Guatemala es proclive a la influencia de la política mexicana, debido a los problemas que enfrenta con la guerrilla en la frontera con México.”<sup>60</sup> A los pocos días, Andrade en su discurso en el XIV período de sesiones de la OEA, dijo que su país estaba dispuesto a firmar el Acta de Contadora “en su versión actual”, aunque no se oponía a continuar las negociaciones.

En realidad la línea guatemalteca mostró, no pocas veces, una conducta ambigua. A principios de diciembre de 1984, durante una visita de Mejía Víctores al entonces presidente costarricense Luis Alberto Monge, el jefe de Estado comentó que su gobierno firmaría el Acta de Paz de Contadora solamente si se introducían los cambios propuestos por los tres países del Bloque de Tegucigalpa. Acusó a Nicaragua de ser “un grave peligro para Centroamérica, porque es la presencia comunista a través de la Unión Soviética y Cuba”.

En ese momento, lo realmente importante para Estados Unidos era el proceso de democratización. En un viaje de Andrade a Washington, en junio de 1985, para pedir a la Casa Blanca que “redoblara su apoyo al proceso de democratización en Guatemala, el vicepresidente George Bush dejó claramente establecido que a su gobierno “no le interesaba un proceso electoral viciado”.

La propuesta de asistencia global a Guatemala para 1986, presentada por la administración Reagan al Congreso, se justificaba así en parte: “...Un programa que incluya entrenamiento también permitirá al ejército guatemalteco —la única institución dominante en el país— conocer valores democráticos, incluyendo el respeto a los derechos humanos. La implementación de cualquier paquete de asistencia en seguridad estará condicionada a que continúen los avances en el retorno a procesos electorales democráticos y a una mejor atención en materia de derechos humanos.” Por su parte, el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes, condicionó la aprobación de la ayuda a Guatemala a que en caso de un golpe de Estado se decretara “una inmediata y total suspensión” de los fondos.

Cuando por fin se instaló el gobierno civil, en enero de 1986, un alto funcionario del Departamento de Estado declaró: “Tenemos tal interés en ayudar a Vinicio Cerezo, que lo que él haga no tiene importancia.”<sup>61</sup> La declaración, ciertamente, era exagerada. Menos de seis meses después, el

diputado del opositor Unión del Centro Nacional (UCN), Edmond Mulet,

declaraba a Alasei que “el retorno a la democracia, mediante el establecimiento de un régimen civil, constitucional, libremente electo, respetuoso de la ley y los derechos humanos, contrariamente a lo que pregonaron durante algún tiempo, no les resulta suficiente (a los Estados Unidos), quieren una Guatemala alineada a su estrategia contrarrevolucionaria en la región y están presionando por todos lados para lograrlo”.

En agosto de 1986, la revista Newsweek sostenía que “Cerezo está contrariado por los intentos estadounidenses para acabar con la neutralidad de su país en el conflicto con Nicaragua”.<sup>62/</sup> A los pocos meses de haber iniciado su mandato, el presidente demócrata cristiano dijo que “las presiones estadounidenses se dejan sentir más por lo que Washington deja de hacer por el país que por efectivas acciones de hostilidad”.<sup>63/</sup> Pasaron más de siete meses desde que Cerezo asumió la presidencia para que la Casa Blanca lo invitara a una entrevista con el presidente Reagan; aún así, no se trató de una visita de Estado.

#### **4.4.3 Política exterior: pacificación y democracia**

Los demócrata cristianos desarrollaron una nueva fase de la política exterior. Los contenidos de la paz y la democracia seguían teniendo vigencia, pero había que tomar la iniciativa para traducirlos en acción concreta. Le llamaron “neutralidad activa”. Cerezo la definió como una política con un doble propósito: “Por una parte, como la búsqueda de apoyo para mantener nuestra autonomía de opciones, para defender los intereses nacionales. Y también como la búsqueda de solidaridad económica con nuestro proceso de desarrollo; porque la democracia debe tener como contraparte cierto grado de eficiencia económica para resolver los problemas económicos y sociales que han sido motivo de inestabilidad y de problemas políticos en Guatemala.”<sup>64/</sup>

Al hablar de las motivaciones y los alcances de la política exterior, el ex-canciller Mario Quiñones fue bastante explícito:

“La neutralidad siempre responde a un interés y no a un concepto de justificación. El primer deber de un Estado es velar por su sobrevivencia. Ahora nosotros hablamos de interés, porque si las condiciones cambian el interés puede cambiar. Ser simplemente neutral, y sobre todo en un área como Centroamérica, crearía una situación de aislacionismo. Para no aislarnos e influir en la búsqueda de soluciones al conflicto armado o diplomático que se está dando,

debemos asumir una postura activa. Tene-



mos la gran ventaja de no tener frontera común con Nicaragua, por esa razón nuestra posición geográfica nos permite tener planteamientos más objetivos e imparciales.

“La neutralidad no es ideológica. Nosotros nos declaramos parciales de la democracia pluralista y participativa y haremos todo lo que esté de nuestra parte para que esta situación impere en Centroamérica. Nosotros hemos mantenido nuestra posición de neutralidad simplemente porque creemos que para el país es lo más conveniente. Si a los problemas que tenemos le adicionáramos, en este momento, un conflicto... el país simplemente no puede salir adelante. Nosotros necesitamos la paz para producir, para exportar, para poder tener cambios de pensamiento.”<sup>65/</sup>

La neutralidad activa era una fórmula lógica para capitalizar los frutos de las dos fases anteriores de la política exterior, tanto en materia económica (ampliación de mercados, créditos, préstamos y donaciones, retorno de capitales e inversión privada), como en materia política (rompimiento definitivo del aislamiento internacional, concertación de acuerdos políticos para disminuir la presión por el problema de los derechos humanos, acercamiento a distintas fuerzas del establishment estadounidense). Además abría, por primera vez en muchos años, la posibilidad de proyectar activamente —ya no sólo como espectador ni como parte del “problema”— el interés nacional en un espacio geopolítico donde el país ha ejercido relativa influencia. Guatemala pasaba a ser parte de la solución: factor de mediación, equilibrio, interlocutor válido. El vicepresidente Roberto Carpió, expresó con toda claridad este propósito: “Estamos dispuestos a exportar la democracia, como otros exportan la revolución”.<sup>66/</sup>

La estrategia de Cerezo consistía en: a) Impulsar negociaciones regionales, pero sacándolas del ámbito de Contadora; b) trasladar la iniciativa a los países centroamericanos, los cuales diseñarían una negociación con Nicaragua; c) reconocer legitimidad a la Revolución Sandinista a cambio que ésta garantice espacios políticos para la oposición interna, y d) institucionalizar todo el esquema en un parlamento regional integrado por elección directa.

Los Sandinistas aceptaron el reto, pero los aliados de Washington carecieron, la mayor de las veces, de consistencia para llevar a cabo la estrategia. La negociación duró poco más de un año, de junio de 1986 a agosto de 1987, y salvo algunas incoherencias momentáneas, Cerezo fue consecuente con su proyecto. Durante la primera cumbre de presidentes del

área celebrada en Guatemala intentó promover una resolución de cooperación económi-

ca y una declaración condenando la ayuda estadounidense a los grupos contrarrevolucionarios nicaragüenses; pero la meta no se pudo cumplir. Si bien se firmó el acuerdo de cooperación, era claro que mientras no hubiese consenso político ninguna iniciativa tenía perspectivas reales de salir adelante.

Cuando a principios de 1987, Costa Rica decidió impulsar una política regional compatible con la de Guatemala el panorama comenzó a cambiar. Otro factor coadyuvante fue que en Washington la Casa Blanca estaba perdiendo fuerza en la dirección de su política exterior, como consecuencia del escándalo de la venta ilegal de armas a Irán, con cuyas ganancias se financió a los contrarrevolucionarios nicaragüenses. El fortalecimiento de otros bloques de poder en el Congreso y en el propio equipo del presidente Reagan permitió nuevas posibilidades de negociación en el área. Finalmente ésta se concretó el 7 de agosto de 1987 con la firma de los acuerdos de Esquipulas II.

Sin embargo, después de cumplida esta etapa sobrevino un período de desaceleración. La responsabilidad de adquirir los mismos compromisos de democratización, diálogo interno (incluyendo a la insurgencia), amnistía política, libertad de movilización y expresión, etc. puso a prueba la verdadera capacidad del proyecto guatemalteco de estabilidad para impulsar una apertura política, de la misma manera como se demandaba a Nicaragua y a los países vecinos. La evaluación al concluir el período de prueba fue negativa. Guatemala incumplió, al igual que sus vecinos; ni siquiera tuvo capacidad para resolver formalmente algunos requisitos (como sí lo hicieron El Salvador y Honduras). Así, Guatemala apareció como parte del “problema”.

No obstante, la plataforma ya estaba relativamente consolidada, lo que permitió seguir definiendo nuevos objetivos en las relaciones internacionales: “Objetivos permanentes y no circunstanciales y con un enfoque global, realista, fundado en principios evolutivos.”<sup>67/</sup> Los postulados de la política exterior fueron: consolidación de la democracia, estabilidad económica, respeto a los derechos humanos, la reorganización de la cancillería (profesionalización de personal),<sup>68/</sup> y una participación más activa en los foros internacionales. Las prioridades de relaciones quedaron planteadas así: Centroamérica, América Latina, Estados Unidos, el Caribe, la Comunidad Económica Europea, Pacífico Sur (Japón, Taiwan, Corea, Singapur), los países árabes y la Organización de Unidad Africana.<sup>69/</sup>

Un rápido balance de los logros de la política exterior indican que: a) Se obtuvo asistencia económica, buena parte en términos concesionarios,

para el apoyo de los programas gubernamentales (casi trescientos millones

de dólares entre 1986 y 1987); b) disminuyó la presión internacional por los casos de violación a los derechos humanos (en marzo de 1986 la ONU, a solicitud de los países latinoamericanos, canceló el mandato del relator de los derechos humanos, aunque continuará enviando observadores); c) se restó apoyo internacional a la insurgencia armada.

Ahora, las razones que en 1984 llevaron a adoptar la política de neutralidad siguen estando presentes:

No es posible desviar más recursos para la guerra, sin poner en riesgo la estabilidad económica. El presidente Cerezo ha dicho a los críticos de su política: “Cuando pensamos en romper la neutralidad e involucrarnos en la guerra, debíamos pensar en triplicar la cantidad de personas que tiene el ejército y aumentar el presupuesto militar en unos mil millones de quetzales, sólo para armamento de defensa; pensar que ya no será suficiente reclutar campesinos del interior sino a los muchachos de dieciocho años, hijos de la mayoría de nosotros; y que ya involucrados en la guerra, sólo una bomba puede destruir la represa hidroeléctrica de Chixoy, que tuvo un costo de mil millones de dólares (dos mil setecientos millones de quetzales), fuera de otras obras de infraestructura. Hay que ser muy irresponsables históricamente para envolvernos en un conflicto del cual no tenemos culpa... Si se destruye infraestructura del país ¿qué condiciones de inversión habrá dentro de dos o tres años? Donde hay guerras en este momento se están creando las posibilidades para que los países que intervienen en ellas sean más dependientes, más subdesarrollados y con menos posibilidades de progreso: Para ellos lo único conveniente es la paz.”

El involucramiento en el conflicto es socialmente inviable. El general (retirado) Ricardo Peralta Méndez, uno de los más importantes analistas del ejército, ha escrito: “Las condiciones que hicieron posible la revolución nicaragüense están latentes... en nuestro país, por lo que debíamos preguntarnos si el hecho de acuerpar y participar en una agresión contra Nicaragua –que está siendo conducida abiertamente desde el exterior– ¿no vendría a complicar nuestra situación internaba aumentar y dar bandera al descontento social que priva en nuestro país y, como aconteció en Nicaragua, dar paso a una revolución violenta que se ha estado combatiendo desde hace varios años? Siguiendo con nuestra vieja costumbre de reclutamiento militar, se pretendería que fueran los hijos de los campesinos, obreros y las clases populares, pero ¿están esas juventudes motivadas para defender el actual orden

de cosas y 'derramar hasta la última gota de sangre en contra del comunismo internacional, totalitario y ateo'?"

“Por otro lado, en Guatemala se ha llevado a cabo desde hace varios años una vigorosa campaña para mantener la libertad de empresa y limitar al máximo la participación y el control del Estado sobre los negocios privados, ¿estaríamos dispuestos a soportar una economía de guerra en que todo lo relacionado con la producción y los servicios pasara a control del Estado para estar en condiciones de conducir la guerra?”

Persiste la incapacidad técnico-militar. El ex-ministro de la Defensa, general Jaime Hernández, ha expresado que “la política de neutralidad activa tiende a mantenernos fuera de la posibilidad de integrarnos a un conflicto bélico en Centroamérica, en parte debido a nuestras diferencias de equipo y armamento... El ejército de Guatemala sí está preparado para una guerra convencional... en términos de disciplina, moral y calidad de sus elementos, pero lo anterior no es suficiente para ganar una guerra.”

Las potencialidades de acuerdos comerciales y de negociación conjunta de Centroamérica en el mercado internacional, que se han creado en los últimos años, han llevado a reevaluar la importancia económica de la región para Guatemala. Si bien históricamente el país fue superavitario en el comercio intracentroamericano, la incapacidad de pago que habían exhibido todos los países, desestimuló enormemente las exportaciones al área: Ahora es una opinión cada vez más compartida por empresarios y funcionarios del gobierno, que la integración con países similares resulta una condición sine qua non para el desarrollo económico.

La principal limitación de la política exterior guatemalteca, como manifestación de interés nacional, es la creciente debilidad de la economía. El país cae cada vez más frecuentemente en crisis de iliquidez financiera, tanto interna como externamente, ante las cuales se ha acudido a la solicitud de financiamiento a Estados Unidos. Si esta dependencia crece en los próximos años Guatemala se convertirá, como sus vecinos de Centroamérica, en un rehén de la geopolítica estadounidense.

## NOTAS:

- 1/ Brodie, Op. Cit. p. 14
- 2/ Estado Mayor de la Defensa Nacional, La tuit da la estabilidad nacional, Ejército de Guatei Guatemala, 1988. Véase también: capitán Jorge Arturo Mazariegos, coronel Luis Arturo Getellá, et al. Tesis de estabilidad nacional, en Ejército de Guatemala, Ravfcta Militar, No. 38, mayo-agosto de 1986.
- 3/ Véase: Erik Olin Wright, Clase, crisis y astado. Siglo Veintiuno de España Editores, 1983.
- 4/ 27 años... Op. cit.
- 5/ "Ante un panorama que amenazaba con hacer caer al país en un vacío de poder, el ejército se vio obligado a asumir el control del gobierno con la tarea de rescatar la dignidad nacional y la fe del pueblo en sus instituciones.

"Durante el desarrollo de la lucha contra el terrorismo, el peso de la responsabilidad total recayó únicamente en el ejército, mientras que las organizaciones políticas, gremiales, sector privado, ministerios de Estado y otras entidades permanecieron como espectadores críticos, sin darse cuenta de la necesidad de su participación activa en este tipo de guerra que afecta a todos por igual.

"Las acciones iniciadas por el ejército principiaron con la concepción e inmediata ejecución de los planes estratégicos para 1982 y años subsiguientes, con la integración de los componentes políticos, económicos, sicosocial y militar. Planes éstos cuya denominación refleja claramente su objetivo principal.

"Estos planes son los siguientes: plan de campaña Victoria 82, Firmeza 83, Reencuentro Institucional 84, Estabilidad Nacional 85, Consolidación Nacional 86, más los planes que actualmente se encuentran en vigencia y plena ejecución.

"Paralelamente con las acciones militares se puso en ejecución el programa de asistencia a las áreas de conflicto, conocido como Alimentos por Trabajo, como medio para satisfacer las más urgentes necesidades de la población del área rural; a la vez se iniciaba la reconstrucción de todo lo destruido por los terroristas." Veamos en qué consiste cada uno de los planes estratégicos:

Plan de campaña Victoria 82. "Los aspectos más importantes que guiaron la conducción de las operaciones contraterroristas dentro del marco del plan Victoria 82 son los siguientes: primero, lograr la reconciliación de la familia guatemalteca en beneficio de la paz y la concordia nacionales, propiciando un ambiente de seguridad y tranquilidad individual y colectiva, sobre la base de un absoluto respeto a los derechos humanos; segundo, restablecer la constitucional jdad del país para que, como fruto de una verdadera democracia, se respete la participación política y se eviten las frustraciones, obteniéndose el grado de estabilidad necesario para que el poder económico genere el bienestar requerido por todo el pueblo de Guatemala.

"Los objetivos del plan fueron: 1) Defender a la población; 2) rescatara la población que en forma obligada opera con los delincuentes terroristas, así como recuperar aquellos miembros de los grupos terroristas que aún sea posible; 3) combatir con todos los medios disponibles a las unidades militares permanentes de las organizaciones terroristas hasta capturarlas o destruirlas. "La estrategia consistió en dirigir todo el esfuerzo operacional, rural y urbano, a través del empleo de las unidades tácticas y estratégicas, así como de las patrullas de autodefensa civil e instituciones del gobierno para alcanzar los objetivos propuestos.

"Para ello se jimplementaron las siguientes políticas: 1) Aislar a los grupos terroristas de la población civil para negarles su apoyo; 2) recuperarara todas aquellas familias y miembros



de las fuerzas irregulares locales y resistencia popular del campo que amenazados por los grupos terroristas se refugiaron tanto en el interior como en el exterior del país; 3) apoyar y hacer más eficaz y extensivo territorialmente el programa de Alimentos por Trabajo para impulsar proyectos en beneficio de los núcleos poblacionales que necesitan mejorar sus condiciones de vida; 4) permitir el normal desarrollo y progreso económico del país mediante la conducción de operaciones de

seguridad en todas las áreas afectadas; 5) lograr el acercamiento de pueblo y ejército mediante actitudes positivas que permitan identificar intereses comunes.”

Plan de campaña Firmeza 83. “El principal objetivo lo constituyó la población civil por lo que todo el esfuerzo se enfocó a satisfacer sus necesidades. Dentro de la dinámica impuesta por la política militar del alto mando del ejército se ordenó continuar la presión operacional, reasignar las unidades de operaciones y reorganizar a los comandos, según prioridades determinadas por la situación. Todo ello encaminado a lograr la más efectiva presencia militar en todas las áreas afectadas, integrando a las instituciones de servicio público a la lucha contra-terrorista para finalizar el trabajo y acelerar el proceso de democratización del país.”

Plan de campaña Reencuentro Institucional 84. “Las estrategias puestas en práctica por el ejército en los planes Victoria 82 y Firmeza 83 permitieron reducir y desarticular la acción de la subversión marxista-leninista y alcanzar en forma parcial los objetivos de techo, tortilla y trabajo. Creadas las condiciones de seguridad se establecieron los siguientes objetivos: 1) Retorno a la constitucionalidad; 2) Reconstrucción de todo lo destruido por el terrorismo; 3) Reubicación de los desplazados a su lugar de origen.

“Estos objetivos se alcanzaron a través de las siguientes políticas: 1) Garantizando la firmeza y legalidad de las elecciones para Asamblea Nacional Constituyente, con lo cual se logró recuperar el prestigio nacional e internacional; 2) dotando a las poblaciones afectadas de los recursos necesarios, lo que les permitió retornar a la vida normal, defenderse con sus propios medios de la acción terrorista y participar decididamente en el proceso de reconstrucción; 3) convenciendo a los grupos que apoyan a los terroristas en forma forzada que deben abandonar los campamentos ubicados fuera de nuestras fronteras y retornar al país, donde encontrarán los elementos necesarios para su desarrollo.

“El esfuerzo realizado durante la ejecución de los planes de campaña anteriores permitió reducir a una simple molestia las acciones de los terroristas, creándose así las condiciones para ejecutar el plan de campaña Estabilidad Nacional 85 (cuyo objetivo general es mantener la vigencia del orden constitucional con presencia militar permanente en el territorio nacional, como medio para alcanzar la estabilidad que genere bienestar a los guatemaltecos y que permita consolidar el sistema democrático de vida escogido por nuestro pueblo...” (Transcripción de 27 años. Op.cit.) 6/ Ibid. II Ibid.

- 8/ El tema de una revisión a la política impositiva había sido anunciado por Vinicio Cerezo seis meses antes de su elección. Y desde entonces reconocía que esa decisión requeriría de una sólida alianza con el ejército, porque de lo contrario “nos botan”. {Informe Latinoamericano 21 de junio 1985, Londres). Los acontecimientos ocurridos durante el segundo semestre de 1987 le darían la razón (véase nota 9). Por otro lado, el Ministerio de Finanzas Públicas definió la cuestión de una reforma tributaria como clave para que el proyecto de gobierno demócrata cristiano se ejecutara exitosamente. (Ministerio de Finanzas Públicas, El Presupuesto 1987 en el Programa de Reorganización Nacional, Guatemala 30 de octubre 1986.)
- 9/ El tema de la reforma tributaria estaba contemplado como política de gobierno en el Programa de la Reorganización Nacional 1987-1988 dado a conocer oficialmente en Quetzaltenango el 22 de julio de 1987 (aunque circularon versiones mimeografiadas desde abril). La conferencia del alto mando del ejército, en agosto del mismo año, encajaba en lo que algunos analistas consideraron una estrategia castrense de “ablandamiento” del sector privado. Pero las reacciones adversas no tardaron en escucharse.

El 18 de agosto, Juan Francisco Bendfeldt Simmons, un destacado representante del neoliberalismo en el país, declaró que el ejército antes de adoptar un discurso moralizador tenía que “limpiar su propia casa”, porque habían muchos oficiales que hicieron mal manejo

de la cosa pública en el pasado: "Son ellos quienes deben pagar la deuda social", acotó (Teleprensa, 18 de

agosto 1987, emisión nocturna). La polémica desatada en los siguientes meses se mantendría en ese tono de acusaciones recíprocas. Grupos "cívicos", de clara orientación empresarial convocaron a varias manifestaciones públicas; en las pancartas se leía: "¿Alfonso (Cabrera) en qué gastarás nuestro dinero?" El gobierno, por su parte, insistía en que los dirigentes empresariales opuestos a los cambios eran quienes "avalaban la corrupción y participaron en el descalabro de los últimos treinta años".

Finalmente las leyes fueron aprobadas a mediados de septiembre. "Nunca antes los intentos de los gobiernos, civiles o militares, electos o golpistas, populares o impopulares, por introducir cambios de mayor o menor calibre en el sistema tributario llegaron ni siquiera a discutirse en el Congreso". (Editorial, Prensa Libre, 16 de septiembre 1987.) Tal había sido la experiencia en 1960 con el general Miguel Ydígoras, en 1968 con Julio César Méndez, en 1983 con el general Efraín Ríos Montt y en 1985 con el general Osear Mejía Víctores.

El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) convocó a tres paros de labores, sin lograr su propósito de anular las reformas. En cambio las pérdidas económicas en que incurrieron fueron enormes; de una magnitud igualmente considerable fueron los gastos de publicidad en que tanto el gobierno como CACIF incurrieron para ganar apoyo público. No obstante, en términos estrictamente económicos lo que estaba en juego no correspondía al alcance del enfremamiento. La reforma tributaria no implicó un aumento de las tasas impositivas (al contrario, en algunos casos, como el impuesto sobre la renta, bajaron) ni una modificación de la estructura fiscal; simplemente normó una serie de cuestiones ambiguas en la anterior ley, pero con eso atajó varios mecanismos de evasión. Para el sector más conservador del empresariado, la lucha era más bien ideológica. Aseguraba que si se dejaba pasar sin problema estas readecuaciones, más tarde el gobierno les impondría una reforma agraria. "El mismo caso que en Chile", decían: "Así fue como Eduardo Frei (demócrata cristiano) le abrió paso al socialista Salvador Allende."

10/ Mark B. Rosenberg, Pequeños países y potencias hegemónicas: Centroamérica y el Caribe en el contexto global, en Estudios Sociales Centroamericanos, revista del Consejo Superior Universitario Centroamericano, San José, Costa Rica, enero-abril, 1987.

11/ Ibid, p. 27.

12/ La dominación hegemónica de Estados Unidos en Centroamérica data desde mediados del siglo pasado, cuando dicha nación instaló aquí empresas explotadoras de banano que de inmediato pasaron a controlar totalmente la vida política y económica en la región. Geoestratégicamente la Cuenca del Caribe tiene gran importancia para Estados Unidos. Desde 1897 que el almirante Alfred T. Mahan, en su obra *The interest of America in sea power. Present and future*, declaró que Estados Unidos no debía controlar solamente una ruta a través del istmo que separa las costas del Atlántico y el Pacífico sino también las vías marítimas que conducen al istmo. En una publicación de 1982 del Departamento de Estado se afirma que "la Cuenca del Caribe forma nuestra 'tercera frontera', contiene importantes rutas de navegación y la fuente mayor de inmigrantes legales o no legales... lo que suceda en la región afecta nuestra vida diaria". (Citado por Rosenberg... Op. cit. p. 27).

Según Margaret Daly Hayes, las áreas de interés de seguridad estadounidense en la región, por orden decreciente, son: la Cuenca del Caribe y Centroamérica, la costa oriental y la occidental de América del Sur. La intensidad del interés está determinada por: 1) Proximidad geográfica a Estados Unidos, 2) la proximidad a otras áreas de interés de seguridad, y 3) la capacidad para la independencia política, militar y económica del Estado en cada subregión. "La Cuenca del Caribe representa el flanco sur de Estados Unidos, su retaguardia estratégica." Las razones para que se defina esta región como área de su más

alto interés de seguridad, según la misma autora, tienen que ver con que:

-El Caribe es un área de intereses económicos vitales, proveedora de una cantidad de materias primas importantes para la economía de Estados Unidos y transmisora de la mayor parte de

las importaciones de petróleo estadounidense, así como del tráfico comercial y naval entre los océanos Pacífico y Atlántico (Canal de Panamá).

-La región es un enlace crítico en una serie de actividades militares que sirven a los propósitos de defensa global de Estados Unidos.

-Como una región oceánica es vulnerable a la penetración extranjera, un temor que se ha intensificado por la rápida expansión de la flota soviética de mares cálidos con base en acuerdos con Cuba.

- La región es la más pobre e inestable, económica y políticamente, en el hemisferio. La reacción a la dominación tradicional de Estados Unidos en la región representa un alto potencial para el surgimiento de regímenes antiestadounidenses que ofrecen una base para la expansión de las actividades cubanas o soviéticas.

-Como esfera tradicional de influencia estadounidense, la declinación de la presencia de Estados Unidos en la región, o de su capacidad para negar la región a otros poderes, bien podría ser interpretado como un signo de debilidad estadounidense.

-La Cuenca del Caribe también es la fuente principal de importaciones estadounidenses de materias primas en el hemisferio occidental. México es el segundo abastecedor más importante de materias primas críticas para Estados Unidos, después de Canadá; y el principal abastecedor de plata, zinc, yeso, antimonio, mercurio, bismuto, selenio, bario, renio y plomo. Con la nueva riqueza petrolera, México podría abastecer hasta un treinta por ciento de los requerimientos de importaciones petroleras de Estados Unidos o hasta dos mil millones de pies cúbicos de gas natural por día, a mediados de los ochenta. Venezuela provee el veintiocho por ciento de las importaciones estadounidenses de mineral de hierro, el veintitrés por ciento de sus productos petroleros y el ocho por ciento de sus importaciones de crudo. Las refinerías en el Caribe, especialmente las de Antillas, abastecen más del cincuenta por ciento de los productos petroleros de crudo estadounidense importados de Medio Oriente y África. Cerca del cincuenta por ciento de las importaciones de bauxita provienen de Jamaica. Ninguna otra región en el hemisferio occidental, excepto Canadá, es tan importante para el abastecimiento de materias primas a Estados Unidos, y muchos de los abastecedores importantes se encuentran entre aquellos países susceptibles de inestabilidad política. [(Margaret Daly Hayes, Dimensiones de seguridad de los intenses de Estados Unidos en América Latina, en *Internacional Security*, Center for Sciences and International Affaire, Harvard University, Vol. V.num 1, verano de 1980.)

13/ Rosenberg. . . Op. cit., p. 35.

14/ Osiris Guillermo Villegas, *Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, Argentina, 1969.

15/ Luis Maira, *El proyecto de Reagan en Nexos*, No. 37, México, enero de 1981.

16/ Villegas...0/» cit. p. 35.

17/ Estado Mayor de la Defensa Nacional, *La tesis de la estabilidad...*, Op. Cít, p. 2.

18/ Estado Mayor de la Defensa... Op. cit, p. 7.

19/ *Ibid*, p. 9. "Deben destacarse aquellas acciones que se producen con la germinación de un proceso subversivo, porque las presiones adoptan por lo general la línea de violencia, impulsada por un oponente y/o por grandes intereses económicos, que alimentan, dirigen y apoyan, entre ellas se puede mencionar:

- La corrupción
- El tráfico de influencias
- El dominio económico

- La agitación estudiantil
- Las huelgas
- La agitación de las masas campesinas
- Las manifestaciones populares no genuinas

- La infiltración de movimientos e instituciones culturales
- Los comicios y actividades políticas
- Las reformas religiosas
- El terrorismo
- La lucha armada
- El sabotaje, los atentados, los asaltos, los secuestros
- El contrabando
- La inmigración clandestina y/o solapada
- El narcotráfico
- La falta de principios y disciplina (de) las fuerzas de seguridad de la nación." Op. cit, p. 11.

- 20/ Ibid, p. 12.
- 21/ Capitán de Navio (coronel) Jorge Arturo Mazariegos y coronel Luis Arturo Getellá Solórzano, et al. Op. cit p. 81.
- 22/ Ibid, p. 81.
- 23/ El grupo además de los coroneles Mazariegos y Getellá (véase nota 2), estaba integrado por los coroneles Julio César Avila Girón, Jorge Rene Isaacs Rodríguez y Byron Disrael Lima, entre otros. Getellá y Lima fueron destacados comandantes del ejército durante el conflicto militar en los años críticos de 1980 a 1983. Getellá fue director de la Escuela Politécnica (de formación de oficiales), comandante de la base militar en Playa Grande, Quiché, y en Jutiapa. Lima fue airector de los servicios de inteligencia militar y como tal participó en operaciones urbanas de contra insurgencia y en la localización y desmantelamiento de los reductos guerrilleros de la capital en 1980y 1981, fue también comandante de la base en Playa Grande, en Poptún (Peten) y en Chiquimula; fundador de la unidad táctica de contrainsurgencia "Kamikaze" ("preparada para combatir a la insurgencia en condiciones difíciles"). Ambos se vieron implicados en un intento militar de golpe de Estado que ocurrió el 11 de mayo de 1988, y fueron destituidos de sus cargos como comandantes de base y enviados a misiones diplomáticas en el exterior. Isaacs Rodríguez fue nombrado a mediados de 1988 jefe de Relaciones Públicas de la institución armada. (Véase diario El Gráfico del 12 de junio, /Vwif8¿/i&redei 27 de mayo e Inforpress Centroamericana, No. 792 del 16 de junio, todos de 1988.)
- 24/ Discurso del ministro de la Defensa, general Héctor Gramajo, con ocasión del CXVII aniversario de fundación del ejército de Guatemala, "Suplemento de aniversario del ejército de Guatemala", en Prensa Libre, 3 de julio de 1988. En "La tesis de estabilidad nacional" del Estado Mayor de la Defensa Nacional se lee: "Toda nación tiene derecho a formular su propia doctrina. En Guatemala es imperante en beneficio del momento político y el bienestar; asimismo, por razones sicológicas, es necesario cambiar actitudes y conceptos relacionados con el término seguridad nacional, por otro que satisfaga los requerimientos de este status. El Estado Mayor después de profundos análisis y en seguimiento a lineamientos de la superioridad ha arribado a un concepto temporal de acuerdo a nuestra etapa de evolución en todos los campos, previo al grado superior deseable de seguridad... la estabilidad nacional." La tesis de estabilidad..., Op. cit, pp. 13-14.
- 25/ Mazariegos y Getellá, et al... Op. cit, pp. 88-89. El ministro de la Defensa, general Héctor Gramajo, anunció desde mediados de 1986 la creación de un "Instituto de la Estabilidad" con la función de integrar a los líderes de la sociedad civil y el Estado para debatir sobre los principales problemas del país. En la conferencia del alto mando castrense, celebrada el 12 de agosto de 1987, el alto jefe militar dijo que dentro de la nueva filosofía educativa del ejército se tenía contemplada la creación de un Centro de Altos Estudios Nacionales, "donde estarán representados todos los sectores" del país. El 28 de septiembre de 1988 la idea se materializó con la creación del Centro de Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional (Centro ESTN A). El Centro es promovido por el Ministerio de la Defensa (su titular, el



general Héctor Gramajo, lo preside) a través de una Organización No Gubernamental, la Fundación para el Desarrollo Institucional de Guatemala (Fundación DEG).

El Centro ESTNA pretende crear el establishment guatemalteco: "Una nueva clase política, profesional y capaz de trazar las líneas de largo plazo para la estabilidad de la nación... una nueva clase de líderes" (Entrevista, alto oficial del ejército de Guatemala, septiembre 1988.) En el texto constitutivo del Centro se afirma que "la experiencia señala que uno de los principales obstáculos para alcanzar la estabilidad de una sociedad es el conocimiento superficial que se tienen entre sí sus diferentes grupos; por ello, si se profundiza en el conocimiento de los criterios, políticas, filosofías y manera de pensar de los grupos afines, indiferentes o antagónicos de otro u otros grupos, en relación a problemas específicos que afectan a la sociedad en su conjunto, entonces se estará fortaleciendo la estabilidad de esa sociedad porque los dirigentes de todos los grupos representativos de ella... habrán ampliado su horizonte y marco de referencia en cuanto a qué piensan o como enfocar determinado problema los grupos representativos de la sociedad en función de la filosofía o ideología que ellos promueven... (eso) les permitirá desarrollar estrategias integrales que conducirán a que la búsqueda de satisfactores particulares sea congruente con el interés general, minimizando el enfremamiento violento y la polarización entre grupos opuestos, contribuyendo así a fortalecer el anhelado sentimiento de estabilidad, fuente y origen del desarrollo societario." (Ministerio de la Defensa Nacional, / Mesa Redonda para definir guía auricular y conferencistas del Centro de Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional. "Centro ESTIVA", Club de Oficiales, 28 de septiembre 1988 (Mimeo).

- 26/ Mazariegos y Getella, et al....Op. cit, p. 81.
- 27/ Discurso del ministro de la Defensa, Op. cit.
- 28/ Véase Sección 4.4.2.
- 29/ "Guerra preventiva (es) el deseo de destruir ahora a un rival ya poderoso cuyo poderío tememos que pueda crecer más de prisa que el propio". Brodie, Op. cit. p. 36. (Subrayado en el original).
- 30/ Rosemberg...0/3. cit. pp. 33-34.
- 31/ Comité de Santa Fe, Una nueva política interamericana para los años ochenta, Washington, mayo de 1980 (Mimeo).
- 32/ Mazariegos y Getellá.et. al... Op. cit, p. 79.
- 33/ AFP, 9 de agosto de 1983.
- 34/ Entrevista, ex-funcionario de la cancillería guatemalteca; abril 1988.
- 35/ Inforpress Centroamericana, No. 556,25 ae agosto de 1983.
- 36/ Entrevista, integrante del equipo diplomático del gobierno de Guatemala en Washington D.C. durante el período del general Efraín RíosMontt, septiembre 1987.
- 37/ Entrevista, alto oficial del ejército deGuatemala; octubre 1987.
- 38/ Entrevistas, varios funcionarios y ex-funcionarios de la cancillería guatemalteca; octubre 1987-junio 1988.
- 39/ Según el ex-canciller Mario Quiñones: "La verdad es que nunca tuvimos la oportunidad de conocer con exactitud qué entendían los dos gobiernos anteriores del general R ios Montt y del general Mejía Vítores 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 en los últimos meses del gobierno del general Mejía Vítores 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." (Mario Quiñones, "Política exteriordeGuatemala",en/,B/?J» Libre, 7 de junio de 1986.)
- 40/ Entrevista, funcionario de la cancillería durante el gobierno del general Osear Mejía Vítores; abril 1988.
- 41/ Entrevista, alto funcionario de la Presidencia de la República, marzo 1988.
- 42/ Entrevista, alto funcionario de la cancillería durante el gobierno del general Mejía Vítores; abril 1988.

- 43/ A la convocatoria de reactivación del CONDECA, hecha por el general Mejía Vítores, asistieron el jefe del Comando Sur, general Paul Gorman; el segundo jefe del Comando Sur, general Frederick Woerner; el jefe de las Fuerzas Armadas de Honduras, general Gustavo Alvarez Martínez;

el ministro de la Defensa de El Salvador, general Eugenio Vides Casanova. El general Manuel Antonio Noriega, jefe de las Fuerzas de Defensa de Panamá, asistió como observador; el representante costarricense no acudió, y el nicaragüense no fue invitado. Las decisiones adoptadas fueron: 1) reactivar el CONDECA; 2) enfrentar en forma coordinada, armónica y solidaria los problemas que aquejan al área; 3) fortalecer conjuntamente los ejércitos del istmo en una forma estandarizada, empleando la fuerza, tanto para la defensa de la democracia como para la protección e impulso del desarrollo.

- 44/ Entrevista, alto funcionario de la cancillería durante el gobierno del general Mejía Víctores; mayo 1988.
- 45/ Sin embargo, un funcionario de la cancillería en ese momento, nos aseguró que la línea de neutralidad quedó sentada en una reunión de cancilleres centroamericanos en Panamá, efectuada el 26 de octubre de 1983 (un día después de la invasión estadounidense a la isla de Granada). El sostiene que el canciller Fernando Andrade manifestó en una reunión a puertas cerradas: "El ejército guatemalteco no está dispuesto a sacrificar en Masaya (Nicaragua) a seis mil de sus hombres." El Departamento de Estado estadounidense estaba presionando a los países centroamericanos para que participaran en una cruzada contra Nicaragua, similar a la que sus aliados en el Caribe habían realizado pocos días antes contra Granada. Entrevista, ex-funcionario de la cancillería durante el período del general Mejía Víctores; octubre 1988.
- 46/ Según el investigador mexicano Sergio Aguayo, entre mayo de 1980 y mayo de 1983, las acciones del ejército guatemalteco en territorio mexicano se habían traducido en nueve refugiados y siete mexicanos asesinados, veinte guatemaltecos secuestrados, siete acciones de amedrentamiento, cuatro acciones de destrucción de viviendas en campos de refugiados y ejidos, cuatro sobrevuelos de helicóptero, cuatro acciones de disparos desde la línea fronteriza, cuatro casos de detención y captura de campesinos, entre otros. (Sergio Aguayo, El éxodo Centroamericano, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.)
- 47/ Inforpress Centroamericana, No. 617, 15 Nov. 1987.
- 48/ Gilberto Castañeda, Guatemala: crisis social, política exterior y relaciones con México, 1978-1986, en Relaciones Centroamérica-México, Programa de Estudios Centroamericanos, CIDE, México, junio de 1987.
- 49/ Inforpress Centroamericana, No. 594, 7 de junio de 1984.
- 50/ En marzo de 1980 Guatemala y Gran Bretaña firmaron las Bases de Entendimiento en las cuales quedó asentado que ambos países reconocerían al Estado independiente de Belice como parte integrante de Centroamérica y respetarían su soberanía e integridad territorial de conformidad con sus fronteras existentes y tradicionales. En el punto once de las Bases, se lee: "Guatemala y Belice suscribirán un tratado de cooperación para asuntos de seguridad de mutua preocupación y ninguno de los dos permitirá que su territorio sea utilizado para apoyar subversión contra el otro". En octubre de 1988 el ministro de la Defensa, general Héctor Gramajo, declaró que el ejército guatemalteco y el británico sostenían reuniones periódicas para evaluar la situación de seguridad en la zona fronteriza entre Guatemala y Belice (Diario El Gráfico, 12 de octubre de 1988).
- 51/ En el inciso tres del acuerdo que suscribieron Guatemala y España en Bogotá, Colombia, se lee: "El gobierno de Guatemala reconoce que lo sucedido (en la embajada de España en Guatemala el 31 de enero de 1980) constituyó una violación de los artículos 22 y 29 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de la que ambos países son parte, y por lo tanto, acepta, en relación a España, los efectos y consecuencias jurídicas que de ello pudieran derivarse."
- 52/ La confusa situación sobre el embargo de armas se aclaró en enero, cuando el presidente Reagan informó al Congreso "sobre una significativa mejora de la situación de los derechos humanos en Guatemala, después del levantamiento del estado de emergencia tras el golpe

de Estado del 8 de agosto". El Congreso estadounidense aprobó la venta de repuestos para seis helicópteros de combate.

- 53/ Inforpress Centroamericana, No. 572,15 de diciembre de 1983.
- 54/ Inforpress Centroamericana. No. 593,31 de mayo de 1984.
- 55/ Entrevista, alto funcionario de la Presidencia de la República; marzo 1988.
- 56/ Entrevista, funcionario de la cancillería durante el gobierno del general Mejía Víctores; junio de 1988.
- 57/ Entrevista, directivo de la Cámara Empresarial; marzo 1988.
- 58/ Inforpress Centroamericana, No. 593,31 de mayo de 1984.
- 59/ Ibid.
- 60/ Inforpress Centroamericana, No. 617,15 de noviembre de 1984.
- 61/ Diario La Hora, 28 de febrero de 1986.
- 62/ Newsweek, 4 de agosto de 1986.
- 63/ Conferencia de prensa del presidente V inicio Cerezo a los corresponsales de prensa extranjera; junio 1986.
- 64/ Excélsior de México, 28 de agosto de 1986.
- 65/ Prensa Libre, 9 de noviembre de 1986.
- 66/ ALASEI, mayo de 1986.
- 67/ Entrevista, funcionario de la cancillería guatemalteca; junio 1988
- 68/ Desde mediados de 1988 la cancillería adoptó un nuevo esquema organizativo (véase Sección 5). Por otro lado, en Guatemala funciona desde hace veinte años una Escuela de Diplomacia, por la .que han pasado más de mil estudiantes. Pocos han concluido sus estudios y menos los que han sido absorbidos por el Estado. La Escuela no ha recibido mucho apoyo estatal. En eipensum de estudios figuran cursos como: Nociones Generales de Derecho, Cultura General, Relaciones Económicas Internacionales, Derechos Consulares. Teoría General del Estado, Derecho Consular, Tratados y Organismos Internacionales.
- 69/ Mario Quiñones Amézquita, La política exterior de Guatemala (partes II, III y IV), Pransa Libra, 4,6 y 7 de junio de 1986.
- 70/ Ricardo Peralta Méndez, Una campaña peligrosa, en suplemento Domingo, Prensa Libra, 15 de febrero de 1987.

## 5. Perspectivas

Para trazar las líneas generales de la política exterior de Guatemala en una perspectiva de mediano plazo, tenemos que acudir a nuestro modelo de la “correlación escalonada”. De acuerdo a esa idea el ejercicio prospectivo consistiría en identificar una sucesión lógica de objetivos a partir de la conformación de escenarios más óptimos favorables. Sin embargo, antes tenemos que resolver la cuestión de las probabilidades de continuidad del actual proyecto de estabilidad y modernización del Estado, puesto que, de acuerdo a nuestro enfoque, el escalonamiento de los objetivos en la política exterior está en relación directa con la vigencia de tal proyecto.

### 5.1 Los condicionamientos futuros de la política exterior

De la multiplicidad de factores que van a influir en el proyecto estabilidad del Estado habrá por lo menos cinco que resultan clave: a) La evolución de la crisis económica y la posibilidad de lograr acuerdos sociales básicos, b) la evolución del conflicto militar interno, c) el aseguramiento de las fronteras geográficas, d) las perspectivas de la cooperación económica regional (Centroamérica y América Latina) y las nuevas formas de inserción en la economía internacional, y e) la política centroamericana de la tercera administración republicana bajo George Bush (1989-1993).

a) La cuestión de la crisis económica y el logro de acuerdos sociales básicos será determinante para la consolidación del proyecto de estabilidad estatal (denominado por algunos autores como transición hacia formas democráticas de ejercicio del poder). Como pudimos ver con algún detalle en la sección 2.3, Guatemala enfrenta una crisis múltiple en lo económico que fácilmente desborda a lo político. El actual proyecto de estabilidad finca

la clave de su éxito en que los cuatro factores permanentes de poder (económico, político, social y militar) alcancen en esta fase de “transición” un consenso mínimo en torno al respeto de los códigos básicos de convivencia y la funcionalidad de las formas institucionales de mediación; y junto a ello las necesidades de crecimiento económico y la atención a las demandas sociales de la población.

De este primer esquema pueden desprenderse dos escenarios para la política exterior, que básicamente están en dependencia de que los actores que portan el proyecto de estabilidad mantengan el control del poder central. Nuestra hipótesis es que una disputa intensa y/o muy prolongada por el contenido de las políticas económicas y el carácter de la participación social podría motivar un cambio en el poder central que implicaría el virtual desmantelamiento del proyecto de estabilidad del Estado y que, en consecuencia, tendría repercusiones directas sobre algunas líneas de la política exterior. Esto podría ser así porque dichos componentes económicos y sociales definen el perfil de un proyecto global de hegemonía.

En un primer escenario, un cambio de esa naturaleza dañaría algunas líneas de la política exterior, aquellas relacionadas con la visión de alianzas y conformación de bloques en la región, no así la dirección tendencial. En otras palabras, significaría vaciar el contenido “progresista” de la actual política exterior y sustituirlo por uno más conservador, aunque siempre pragmático, pero en cuya escala de prioridades el entorno centroamericano sólo vale como bloque homogéneo de seguridad.

El segundo escenario es que la disputa por la definición socioeconómica del proyecto hegemónico no llegue a tensionar tanto a los factores de poder y, en consecuencia, se dé una continuidad en la dirección del poder estatal. Tal escenario sería factible de ocurrir una subordinación de las necesidades de bienestar general a las necesidades de acumulación oligopólica, como veremos más adelante.

b) Aunque desde 1984 el conflicto militar interno ya no representa por sí mismo una variable central en la acción estatal, es obvio que continúa siendo un componente fundamental en el cuadro crítico global del país; todavía más cuando el conflicto ha adquirido desde la firma de los acuerdos de Esquipulas II un alto grado de politización. Hoy día se debate en foros públicos sobre la conveniencia de negociar la guerra interna y legalizar a las fuerzas insurgentes; con frecuencia las diferentes organizaciones clandestinas de izquierda publican

sus manifiestos en los periódicos locales y los líderes guerrilleros conceden entrevistas a los medios de comunicación.



Este desarrollo de la dimensión político-publicitaria de la guerra interna ya ha tenido como reacción negativa repercusiones sobre la política exterior, inhibiendo ciertas líneas de apertura hacia los países del campo socialista, aparte de la reacción desestabilizadora contra el poder central, representado en el gobierno demócrata cristiano y el alto mando del ejército que dirige el general Gramajo.<sup>1/</sup>

A la politización de la guerra se suma el hecho de que las fuerzas insurgentes han podido aferrarse a sus retaguardias estratégicas en el norte de Quiché, surponiente de Peten y sur-oriente de Solóla; han logrado una relativa ampliación de su teatro de operaciones hacia las regiones noroccidental (Huehuetenango), suroccidental (Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos), paracentral (Chimaltenango), central (la Capital) y sur (Escuintla y Santa Rosa). Se trata de acciones más bien esporádicas que, sin embargo, indican una dirección opuesta a la contracción de los escenarios de guerra que se observó en el período 1983-1986 (Mapas 3, 4 y 5).

Esta actualidad del conflicto, aunque no llegara a convertirse nuevamente en un detonador principal de la inestabilidad del Estado, hace necesario tomarlo en cuenta en la perspectiva de por lo menos cuatro tramas: 1) Como factor que debilita tendencias de inversión, ahorro interno .y generación de divisas, todas indispensables para la recuperación económica; 2) como alimento de las contradicciones en el bloque de poder, lo cual juega en contra de la estabilidad estatal; 3) como variable de negociación para ahogar cualquier posibilidad de beligerancia insurgente en el plano diplomático, lo cual seguirá siendo un costo directo para el Estado guatemalteco en las relaciones bilaterales con otros estados, y 4) como elemento perturbador de la estabilidad del Estado (tema de derechos humanos) de cara a la comunidad internacional.

c) Desde el punto de vista de la seguridad nacional, el Estado guatemalteco ha iniciado una política global de revaloración de fronteras con el

propósito de asegurarlas. Tal revaloración va a marcar la pauta de las relaciones

bilaterales con los estados vecinos en el futuro. Una evaluación superficial de la situación de fronteras de Guatemala (Mapa 6) permite estas conclusiones:

- 1) La extensa frontera con México es estructuralmente débil para el Estado guatemalteco y por tanto susceptible de ser ganada por la influencia externa; los antecedentes de conflictos en esa franja (presencia de refugiados, violación de territorios nacionales, trasiego de armas) urgirán a la búsqueda de entendimiento entre los dos estados; esa tendencia parece remarcarse, del lado mexicano, con el gobierno entrante de Carlos Salinas de Gortari.<sup>2/</sup>
- 2) La relación de frontera con Belice tiende a marchar hacia la normalización a partir de las negociaciones bilaterales entre los dos estados, cuyo corolario se-

ría el reconocimiento por parte de Guatemala de la soberanía beliceña; ello, además, tiene consecuencias sobre las necesidades de apertura del mercado caribeño.<sup>3/</sup>

3) Contrario a lo que sucede con la frontera norte, la frontera suroriente es estructuralmente fuerte para Guatemala y susceptible de crear focos de

influencia hacia los estados vecinos de Honduras y El Salvador; el proyecto del Trifinio<sup>4</sup> que ha cobrado fuerza bajo la actual administración demócrata cristiana puede verse como un ejemplo —sin duda el más avanzado— de la política de aseguramiento de fronteras del Estado guatemalteco.

- 4) La zona fronteriza con El Salvador ofrece el riesgo potencial más alto para la seguridad nacional por las condiciones de guerra prevaleciente en ese país. De hecho en los últimos años ha habido una fuerte inmigración de salvadoreños (aunque no en calidad de refugiados) con algunas repercusiones de desplazamiento de mano de obra guatemalteca; sin embargo, si las condiciones de guerra dieran un vuelco estratégico o si tan sólo el conflicto se extendiera con gran intensidad a la región occidental de El Salvador, es previsible que las percepciones geopolíticas de Guatemala variarán sensiblemente.<sup>5</sup> /
- d) Desde el punto de vista de las necesidades del comercio y el financiamiento externos, Guatemala tiene la oportunidad de profundizar las líneas integracionistas en Centroamérica y el acercamiento con las potencias latinoamericanas. Esto coincide, por otro lado, con la visión regionalista de los programas de ayuda de la Comunidad Económica Europea (CEE) y las iniciativas de reconstrucción que promueve la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que suman más de seis mil millones de dólares para el próximo quinquenio.

Por donde quiera que se vea, las ingentes necesidades de ampliar mercados impulsan a un mayor protagonismo y a una actitud pragmática en el campo internacional. Las líneas de la integración centroamericana pueden verse ahora en dos planos: 1) Retomando, como algunos organismos regionales lo están haciendo, las viejas pautas de complementariedad industrial (en las cuales muy pocos tienen ya confianza, y quizás eso sea lo que abra perspectivas reales, aunque modestas), y 2) como bloque de negociación en el mercado internacional para mejorar los términos de intercambio. Naturalmente, para que estas líneas de acción puedan tener perspectivas amplias será condición sine qua non que la guerra y los riesgos de conflictos a gran escala queden conjurados y se acepte una convivencia entre sistemas socio-políticos heterogéneos en Centroamérica.

El asunto de las nuevas formas de inserción en la economía internacional tiene otra veta, además de la expuesta, que es la opción de la apertura indiscriminada que redundaría en una mayor vulnerabilidad del Estado y la

economía en su conjunto. Sobre esta opción volveremos en la parte final de esta sección.

e) La última de nuestras variables es la política que la administración de George Bush desarrollará para Centroamérica en los próximos cuatro

años, y la manera como repercutirá en el caso específico de Guatemala. Si bien dicha política no ha quedado hasta ahora expresamente definida, existen algunos elementos que pueden dar luz sobre este campo.

En primer lugar, hay que mencionar el costo interno que para la administración Reagan tuvo la sobredimensión del conflicto centroamericano dentro de la escala de objetivos estratégicos de la política exterior estadounidense. Este énfasis seguramente será abandonado por un equipo más profesional y pragmático de la administración Bush. Ahora bien, ello sólo marcará diferencias de “estilo”, conforme a lo cual se fijarán metas realistas — ya no voluntaristas— que articulen una política bipartidaria estable hacia la región. En otras palabras, si Reagan ganó el debate en el establishment estadounidense sobre el “por qué” interviene Estados Unidos en Centroamérica, a Bush le tocará ahora negociar con un Congreso demócrata el “cómo”.

En segundo lugar, esto lleva a la cuestión de ubicar a Centroamérica y Guatemala dentro de la redefinición de las percepciones globales y las nuevas prioridades de la política exterior de Estados Unidos. En un segundo documento del Comité de Santa Fe, sobre la estrategia a seguir en América Latina en los años noventa, resaltan los énfasis en el asunto de preservar los regímenes democráticos estilo occidental (posiblemente se busquen alianzas en base a estas afinidades de concepción de democracia); en la derrota de la “ofensiva cultural marxista”, y en una estrategia económica de claro signo neoliberal que termine de desmantelar el estado benefactor (consecuencia de la influencia soviética sobre las burocracias latinoamericanas, según el Comité).<sup>6/</sup> En suma, se trata de una propuesta global para trasplantar al subcontinente los pilares de la “revolución” neoconservadora de Reagan, aunque desde una perspectiva que ya evidencia el escarmiento de la ideologización tras bregar ocho años con el conflicto Este-Oeste y constatar la cuestión de los matices en el Este.

En tercer lugar habría que considerar la cuestión de los equipos en las diferentes agencias que trazan líneas de política exterior (Departamento de Estado, Consejo Nacional de Seguridad, la CÍA, Departamento de Comercio, etc.). Hasta ahora sólo se conoce la designación de James Baker como secretario de Estado, lo que refuerza la idea que Centroamérica dejará de ser prioridad en la agenda de la política externa, y que probablemente la orientación del equipo diplomático también sea moderada y pragmática.

En este marco es previsible que Estados Unidos y Nicaragua lleguen a un acuerdo, o bien que disminuya la presión bélica contra este país. Como

sea, lo que se anticipa es que El Salvador tomará el relevo de la política



centroamericana de Estados Unidos,<sup>7/</sup> bajo el razonamiento que si se “perdió” Nicaragua no se podrá “ceder” El Salvador. Si eso es así, Estados Unidos y Guatemala tendrán una coincidencia geopolítica en El Salvador. No quiere decir que necesariamente vaya a haber convergencia en “cómo” resolver el problema salvadoreño, pero esa situación de hecho cambia la perspectiva de Guatemala en el tablero centroamericano.

En resumen, salvo un fracaso del actual proyecto de estabilidad estatal (como ruptura o como descomposición), o una emergencia militar en la zona fronteriza con El Salvador, no es previsible un cambio sustancial en las actuales tendencias hacia el multilateralismo y la ampliación de mercados que sigue la actual política exterior de Guatemala. Factores como la crisis económica, el conflicto militar interno (siempre que no se convierta en una amenaza directa para el status quo), divisiones en el bloque de poder, proyectos de integración regional y la política de la nueva administración estadounidense únicamente influirán para bajar o acelerar el ritmo de las tendencias descritas, pero difícilmente saquen de su curso a la actual política exterior.

Por otro lado, parece poco probable que la línea “progresista” que muestra la política exterior en su actual fase de neutralidad activa pueda potenciar una verdadera política de autonomía relativa. Eso, entre otras razones, por la correlación interna de fuerzas y porque la política exterior -como todo el proyecto de estabilidad- está entrando paulatinamente en una fase de empalme con la economía, fase en la cual subordina varias de sus estrategias y desacelera otras.

## **5.2 Un nuevo instrumento para la “guerra” económica**

La política exterior guatemalteca, desde 1983 para la fecha, ha respondido a objetivos funcionales. De un objetivo de contención y ahogo del conflicto interno (militar), pasó a uno de estabilidad estatal con proyecciones geopolíticas hacia Centroamérica (político-ideológico), y seguirá a un tercero de ampliación de mercados y previsiblemente de apertura externa (económico).

Este tercer objetivo funcional de la política exterior de Guatemala es congruente con las necesidades de reestructuración que se están imponiendo como resultado del reajuste de la economía capitalista internacional y de las nuevas formas de inserción de los países periféricos en el comercio mundial. En las condiciones de pérdida de competitividad y degradación de los términos de intercambio, tendríamos que visualizar a la política exterior

sirviendo nuevamente como vehículo para oxigenar el sistema de reproducción social

por una vía diferente, aunque no excluyen te, de las que analizamos a lo largo de este trabajo.

En los principales programas del gobierno demócrata cristiano<sup>8/</sup> la política de promoción de exportaciones aparece en primer plano. En el plan "Guatemala 2000" las diez acciones prioritarias para ejecutar entre 1988 y 1990 son:

- 1) Racionalización (rebaja) arancelaria.
- 2) Intensificación del funcionamiento de la Comisión Nacional de Exportaciones.
- 3) Funcionamiento de la Dirección General de Comercio Exterior.
- 4) Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila (incluso reglamento).
- 5) Ley de zonas francas (incluso reglamento).
- 6) Fortalecimiento de representaciones diplomáticas en función de la promoción comercial, turística y de inversiones (desarrollo de planes piloto en Europa, México-Caribe y Estados Unidos, con participación de sectores empresariales).
- 7) Financiamiento preferencial a pequeños y medianos productores de exportación no tradicional.
- 8) Organización de pequeños y medianos productores de exportación no tradicional a fin de orientarlos directamente al mercado externo.
- 9) Mejorar infraestructura de transporte y comunicaciones hacia zonas de producción exportable.
- 10) Mejorar e incrementar medios de transporte externo, especialmente aéreo.<sup>9/</sup>

Como fue señalado en el punto seis, el servicio diplomático está siendo reestructurado en función de la ampliación de mercados. La cancillería ha expresado que "nuestra política exterior no persigue únicamente que Guatemala protagonice un rol político en el concierto de las naciones y principalmente en la sub-región centroamericana, sino también lograr paquetes de cooperación técnica, científica y cultural e impulsar la actividad exportadora de los empresarios... lo que representa más divisas para el desarrollo nacional".<sup>10/</sup>

En tal sentido, en mayo de 1988 quedó aprobada la reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores.<sup>11/</sup> Según funcionarios de la cancillería el propósito básico de la reorganización ministerial es delimitar responsabilidades. De esa manera las tareas se dividen en dos grandes

tramos: Las

actividades operativas de relaciones bilaterales, multilaterales y económicas, que estarán a cargo de las Direcciones de Relaciones Internacionales Bilaterales y de Relaciones Multilaterales y Económicas, y las actividades de apoyo, recursos humanos, financieros, servicios generales, información, asuntos

jurídicos y tratados internacionales, que serán coordinados por la Dirección General de la Cancillería<sup>12/</sup> (Esquema 6).

### **5.3 Los límites de la autonomía relativa**

En la perspectiva de mediano plazo trazada muy esquemáticamente, es posible aventurar la conclusión que la política exterior comenzará a agotar su capacidad estabilizadora del poder estatal en la medida en que deba encarnar desde la lógica económica el proyecto de reproducción de la sociedad.

En este punto caben una serie de problemas, que no es nuestro propósito abordar aquí teóricamente, aunque sí reiterar su planteamiento (ya se enunciaron en la parte introductoria de este trabajo). Son problemas que se refieren a la cuestión de la identidad social en el proyecto de estabilidad del Estado, entre otros.

Sobre ese punto expresaremos en este momento algunas proposiciones preliminares, en torno a las cuales el Instituto AVANCSO seguirá trabajando en investigaciones posteriores.<sup>13/</sup> Una de ellas es, por ejemplo, que las necesidades de integración del Estado-Nación exigirán por parte del Estado guatemalteco una capacidad de transformación cercana al límite de la traición” al poder de clase que encarna.<sup>14/</sup> No obstante que dicho límite de transformación es estrecho, impone una “camisa de fuerza” al proyecto de estabilidad estatal, puesto que le impide desplegar en la dirección deseada su componente socioeconómico. A cambio, el Estado debe conformarse con servir de vehículo para un tipo de integración económica en su espacio físico de dominio guiado por la lógica de la acumulación oligopólica.

De esta manera se yuxtaponen dos proyectos de sociedad: Uno del “modelo” de sociedad política y otro del “modelo” de sociedad económica, en una relación de subordinación de la primera a la segunda. Ello pareciera iniciar un ciclo que inevitablemente reeditaré, a otro nivel, una crisis de poder y de nueva cuenta una pérdida de la identidad del Estado con la sociedad.

Si se tratara de poner este análisis en sentido positivo, diríamos que la sucesión lógica de la nueva fase de la estabilidad estatal, y de la política exterior dentro de ella, sería consolidar los márgenes de autonomía relativa ya logrados, mediante una inserción “dinámica, diversificada, selectiva y nueva en la economía internacional, y no una 'apertura' indiscriminada que lejos de reducir la vulnerabilidad probablemente tendería a elevarla”.<sup>15/</sup> Vulnerabilidad que debe entenderse no sólo frente a los vaivenes del comercio internacional, sino también como mayor debilitamiento estructural de la economía derivado de su creciente incapacidad para reproducir la fuerza de trabajo.

Las razones de este planteamiento se basan en que ni en la teoría ni en la práctica el proyecto actual de estabilidad contempla o impulsa políticas para el fomento del mercado interno (por ejemplo, de seguridad alimentaria) que

podrían servir de contraparte a una política exterior de diversificación de la dependencia externa y que en su conjunto tendieran, en el largo plazo, a ampliar los márgenes de un desarrollo autosostenido.





## NOTAS:

- 1/ En el intento de golpe de Estado del 11 de mayo de 1988 se expresó una visión bastante difundida entre la oficialidad del ejército, sectores políticos conservadores y grupos empresariales sobre que existían dos líneas de la política gubernamental que indicaban una clara "afinidad con la subversión comunista". Una era la tolerancia de grupos de exiliados de izquierda que retornaron brevemente al país a finales de 1987 y principios de 1988; el retorno "silencioso" de otros exiliados y su inclusión en los aparatos de gobierno; y las conversaciones del gobierno —avaladas por el alto mando del ejército— con representantes de la URNG en Madrid en octubre de 1987. La otra línea cuestionada era la política exterior. Se señaló un distanciamiento deliberado con los "tradicionales amigos" de Guatemala, como Taiwán y Sudáfrica, y en cambio una tendencia de abierta cooperación con Nicaragua y de acercamiento a Cuba, Checoslovaquia, la Unión Soviética y otros países socialistas. Como resultado de tales presiones el gobierno hubo de abandonar los planes de establecer relaciones diplomáticas con algunos de estos países y negar garantías de seguridad a los corresponsales de Tass y Prensa Latina que se habían instalado en el país.
- 2/ Con la llegada de Vinicio Cerezo a la presidencia de Guatemala las relaciones de este país con México han experimentado un punto casi óptimo de acercamiento, sólo comparable con el período 1944-54. Existen, no obstante, temas sensibles entre los dos países; uno de ellos es el de los refugiados, otro el papel de México en la verificación de los acuerdos de Esquipulas II, y discrepancias sobre la soberanía de Belice. Como sea, el hecho es que México ha decidido una política agresiva hacia su frontera sur para crear en ella condiciones de seguridad con vistas a la implementación de ambiciosos planes de desarrollo. En la formulación de la política exterior del presidente entrante, Carlos Salinas de Gortari, Guatemala ocupa un lugar preferente en las relaciones en América Latina. A tal punto es así que este fue el primer país que Salinas visitó tras su elección, antes de tomar posesión.
- 3/ En noviembre de 1988, el diputado del opositor partido UCN, Edmond Mulet, hizo declaraciones públicas sobre que el gobierno guatemalteco había iniciado contactos con su homólogo de Belice para negociar el reconocimiento de la soberanía de este país. Exactamente dos años antes, el presidente de la Cámara Empresarial, Guillermo Rodríguez, nos había señalado en una entrevista que la cuestión del reconocimiento de Belice era urgente para abrir el comercio con el Caribe, pues "esos países importan casi todo lo que consumen".
- 4/ La zona del Trifinio se encuentra en un punto de confluencia de las fronteras de Guatemala, El Salvador y Honduras. El área comprende los departamentos de Chiquimula y parte de Jutiapa en Guatemala, parte de Santa Ana y Chalatenango en El Salvador; Ocotepeque y parte de Copán en Honduras. La superficie de la región es de más de siete mil quinientos kilómetros cuadrados, de los cuales quinientos sesenta corresponden a reserva ecológica. Lo que se pretende es implementar un Plan Integral de Desarrollo Fronterizo, que contempla en total veintiocho proyectos de inversión y acciones a ser ejecutadas conjuntamente por los países y complementados por otros de carácter nacional. Los proyectos incluyen un financiamiento global por más de ochocientos millones de dólares, parte de lo cual la Vicepresidencia de Guatemala ha venido gestionando ante la CEE. Véase: Plan de desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio, Septiembre 1988.
- 5/ Para algunos analistas la percepción de la política regional de Guatemala habría variado en relación a El Salvador desde que Alfonso Cabrera llegó a la cancillería el 15 de agosto de 1987. Cabrera, que tiene vínculos partidarios muy estrechos con la Democracia Cristiana salvadoreña, inició en los primeros meses de su gestión una activa política para atraer apoyos al régimen de Napoleón Duarte en foros como la ONU y la OEA, en particular en las comisiones de derechos humanos de ambos organismos. No obtuvo el éxito esperado. Sin embargo, a partir de ahí comenzaron a observarse dos líneas divergentes en la política exterior:

Una de corte latinoame-ricanista, encabezada por el excanciller Fernando Andrade (entonces representante de Guatemala ante la ONU) y respaldada por tecnócratas guatemaltecos en altos cargos de organismos conti-

mentales; y otra, dirigida por Cabrera, más cercana a las preocupaciones de los aliados de Washington en Centroamérica.

- 6/ L. Francis Bouche, Roger Fontaine, David Jordan y Gordon Summer, Jr., Santa Fe II: A Strategy for Latin America in the Nineties, August 13, 1988 (Mimeo).
- 7/ Esta hipótesis la sostienen José Rodolfo Castro y Deborah Barry en El Salvador y Nicaragua: ¿Hacia un nuevo rol en la política estadounidense de la región?, ponencia presentada por el proyecto "Conflictos y alternativas de paz en la región Centroamericana" de CRIES en el VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Guatemala 10-15 de octubre, 1988.
- 8/ Por ejemplo: Gobierno de Guatemala, Programa de Reorganización Nacional, Op. cit. Guatemala 2000 (Acciones prioritarias cuya ejecución se iniciará a partir de mayo de 1988 como marco preparatorio del programa de mediano plazo 1989-1991), 9 de mayo de 1988 (Mimeo). SEGEPLAN, Plan Nacional de Desarrollo, Op. cit.
- 9/ Guatemala 2000, Op. cit. p. i.
- 10/ Ministerio de Relaciones Exteriores, campo pagado de prensa; Guatemala, julio de 1988.
- 11/ Acuerdo gubernativo No. 270-88, Diario de Centro América, 23 de mayo 1988.
- 12/ En la restructuración de la cancillería participaron, además de personal de la dependencia, técnicos del PNUD y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y asesores del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil.
- 13/ Entre estas investigaciones está: "La política de desarrollo regional del gobierno demócrata cristiano en Guatemala".
- 14/ En ese sentido iban las declaraciones de varios oficiales del ejército entrevistados en 1987 y 1988. Por ejemplo, se descartaba la posibilidad de una reforma agraria "por el costo político" que implicaba.
- 15/ CEPAL, Centroamérica: Bases de una política de reactivación..., Op. cit. p. 50.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Adams, Richard. *Crucifixion by power*, Austin, University of Texas Press, 1970.
- Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), *Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación*, Washington, 1982.
- Aguayo, Sergio, *El éxodo centroamericano*, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.
- Aguilar Zinser, Adolfo, *México y la crisis guatemalteca*, en Olga Pellicer y Richard Fagen, *Centroamérica: futuro y opciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Aguilera Peralta, Gabriel, *El juego entre desiguales: las relaciones internacionales entre Estados Unidos y Guatemala*, FLACSO, Costa Rica, ponencia presentada al VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Guatemala. 10-15 de octubre de 1988.
- “Estado militar y lucha revolucionaria en Guatemala” en *Polémica*, No. 6, San José, Costa Rica, diciembre, 1982.
- /Jorge Romero Imery et al., *Dialéctica del terror en Guatemala*, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1981.
- ALASE/, *varias carpetas de 1986 y 1987*.
- Allison, Graham T. y Morton H. Halperin, *Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política*, en Tanter Raymond y Richard Hollman, *They and policy in international relations*, Princeton Press, New Jersey, 1972.
- Alvarez Gómez, Oscar Hugo (coronel) “Seguridad Nacional”, en *Ejército de Guatemala, Revista Militar*, No. 31, enero-abril 1984.
- Anfuso, Joseph, y David Sczepanski, *Efraín Ríos Montt: Siervo o dictador*. Gospel Outreach, Guatemala, 1984.
- Arbenz, Jacobo, *discurso al asumir la presidencia de Guatemala*, citado en *Transformación económica de Guatemala*, Guatemala, Ediciones Estrella de Centroamérica, 1951.
- Atencio, Jorge (coronel), *Qué es la geopolítica*. Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1979.
- AVANCSO, *La política de desarrollo del Estado guatemalteco 1986-1987*, Cuadernos de investigación No. 2, Guatemala, abril de 1988.
- Centroamérica en el vértice de la historia. Cuadernos de Investigación, No. 1, Guatemala, octubre de 1987.
- Bassols Batalla, Ángel, *Geografía, subdesarrollo y regionalización*. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1981.
- Bauer Paiz, Alfonso, “La revolución guatemalteca del 20 de octubre de 1944 y sus proyecciones económico-sociales” en *Alero* No. 8, tercera época, septiembre/octubre 1974.
- Bermúdez, Lilia, *Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica*, Siglo XXI editores, México, 1987.
- Borrayo, Jorge Luis “Lineamiento para una política exterior de Guatemala”, en *Política y Sociedad*, Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala, No. 15, julio-diciembre 1984.
- Bosch García, Carlos. *La base de la política exterior estadounidense*. Instituto de investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- Bouchey, L. Francis, y Roger Fontaine et al., *Santa Fe II: A Strategy for Latin America in the Nineties*, August 13, 1988 (Mimeo).
- Brodie, Bernard, *Guerra y política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- Caputo, Orlando y Roberto Pizarro, *Dependencia y relaciones internacionales*. Editorial Universitaria Centroamericana, Costa Rica, 1974.
- Cardoza y Aragón, Luis, *La revolución guatemalteca*, México, Cuadernos Americanos, 1955.

- Carpíó Nicolle, Roberto, *Bélica. Punto y aparta*. Editorial Girblán, Guatemala, 1981.  
 Hacia dónde va Belice, Editorial Girblán, Guatemala, 1978.
- Castañeda, Gilberto, *Guatemala: crisis social, política exterior y relaciones con México, 1978-1986*, en *Relaciones Centroamérica-México*, Programa de Estudios Centroamericanos, CIOE, México, junio de 1987.
- Castro, Flora, "La política exterior de Guatemala: 1982-1986", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, Revista del Consejo Superior Universitario Centroamericano, San José, Costa Rica, enero-abril 1987.
- Castro, José Rodolfo y Deborah Barry, *El Salvador y Nicaragua: ¿Hacia un relevo en la política estadounidense de la región?*, ponencia presentada por el proyecto "Conflictos y alternativas de paz en la región centroamericana" de CRIES en el VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Guatemala 10-15 de octubre, 1988.
- Cavalla Rojas, Antonio, *Los militares en América Latina*, Centro de Estudios Latinoamericanos, (CELA), Serie: Avances de Investigación, No. 52, UNAM, México, 1983.  
 Antología, geopolítica y seguridad nacional en América, Colección Lecturas, Coordinación de Humanidades, Universidad Autónoma de México, 1979.
- Centro de Estudios sobre América, *Cuadernos de nuestra América*, Vol. III No. 5, enero-junio de 1986, La Habana.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *¿Un nuevo proyecto nacional? en Cuadernos Semestrales (Estados Unidos perspectiva latinoamericana)*, Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE, número 19, primer semestre de 1986.  
 América Latina-Estados Unidos: la agenda económica, en *Cuadernos Semestrales (Estados Unidos perspectiva latinoamericana)*, Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE, número 16, segundo semestre de 1984.  
 América Latina-Estados Unidos: la agenda política, en *Cuadernos Semestrales (Estados Unidos perspectiva latinoamericana)*, Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE, número 15, primer semestre de 1984.  
 Cuadernos de política exterior mexicana. (Publicación anual del programa de estudios de las relaciones exteriores de México), Año I, Núm. 1, México, enero de 1983.
- Cerezo Arévalo, Vinicio, varios discursos entre 1986y 1988, Guatemala.
- Clausewitz, Karl von. *De la guerra*, México, Editorial Diógenes, 1973, (tres volúmenes).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Centroamérica: la evolución de la economía en 1987*, México 7 de septiembre de 1988 (LC/MEX/L.80/Rev. 1).  
 'Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo (LC/MEX/ G. 1/Rev. 1), 20 de mayo de 1985.  
 Centroamérica: el financiamiento externo en la evolución económica, 1950-1983, México, 4 de marzo de 1985 (LC/MEX/L.2).  
 La crisis en Centroamérica: Orígenes, alcances y consecuencias (E/CEPAL/MEX/1983/R.3/Rev. 1), 22 de septiembre de 1983.  
 Centroamérica: Evolución económica desde la posguerra (CEPAL/MEX/ODE/34), enero de 1980.  
 Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe: Guatemala, de 198.1 a 1987.
- Comité de Santa Fe, *Una nueva política interamericana para los años ochenta*, Washington, mayo de 1980 (M jmeo).
- Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola de Guatemala*, Unión Panamericana, 1965,

- Connell-Smith, Gordon, El sistema interamericano. Fondo de Cultura Económico, México, 1982.
- Consejo de Seguridad Nacional, La política de Estados Unidos en Centroamérica y Cuba a lo largo del año fiscal 1984, Washington, D.C., abril de 1982.
- Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, Tipografía Nacional, Guatemala, 31 de mayo 1985.
- Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Centroamérica: la guerra de baja intensidad ¿Hacia la prolongación del conflicto o preparación para la invasión?, Cuadernos de Pensamiento Propio, Serie Avances Tres, Managua, enero de 1986.
- Cuadra, Héctor, "La teoría de la organización internacional y el sistema de las Naciones Unidas: el poder y el contrapoder internacionales", en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México, Núm. 35, 1986.
- Chateau, Jorge, Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones. Documento de trabajo número 75/78, FLACSO, Santiago de Chile, agosto de 1978.
- Daly Hayes, Margaret, "Dimensiones de seguridad de los intereses de Estados Unidos en América Latina", en International Security, Center for Sciences and International Affairs, Harvard University, Vol. V, Núm. 1, verano de 1980.
- Del Valle, Luis Arturo, entrevista en suplemento Domingo de Prensa Libre, No. 305, 9 de noviembre de 1986.
- Democracia Cristiana Guatemalteca, Proyecto Nacional (Primera parte: lincamientos generales), Guatemala, julio de 1985.
- Proyecto Nacional (Segunda parte: políticas, programas y proyectos), Guatemala, noviembre de 1985.
- Department of Defense, Dictionary of U.S. Military Terms for Joint Usage, JCS, Publ. No. 1, Washington, D.C. febrero de 1964
- Diario de Centro América, Guatemala, varios números de 1979, 1987 y 1988.
- Diario El Gráfico, Guatemala, varios números de 1986, 1987 y 1988.
- Diario La Hora, Guatemala, varios números de 1981 a 1986.
- Diario La Nación, Guatemala, varios números de 1982.
- Diario La Nación, San José, Costa Rica, varios números de 1979 y 1981.
- Diario La Tarde, Guatemala, varios números de 1981.
- Dirección General de Estadística Censos Nacionales de Población y Habitación, Guatemala, 1964, 1973 y 1981.
- Do Couto e Silva, Golbery Geopolítica do Brasil (documentos brasileños), Livraria José Olympo Editor, Río de Janeiro, 1967.
- Domínguez, Edgar D'Jalma (teniente coronel) entrevista en ALASEI, Guatemala, 24 de julio de 1986.
- El Día, México, varios números de 1982.
- Estado Mayor de la Defensa Nacional, La tesis de la estabilidad nacional. Ejército de Guatemala, Guatemala, 1988.
- Evers, Tilman, El estado en la periferia capitalista. Siglo XXI Editores, México, 1981.
- Excélsior, México, varios números de 1986.
- Fagot Aviel, Joann, "Participación israelí en América Central", en Revista Occidental, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Baja California Norte, México, Año 3, Núm. 2, 1986.
- Fundación Friedrich Naumann, El sector informal (Estudio sobre el sector informal de producción y servicios en el área urbana central de Guatemala), Guatemala, 1987.

- Glejjeses, Piero, Guatemala: Crisis y respuesta, en Olga Pellicer y Richard Fagen, Centroamérica: Futuro y opciones. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Gobierno de Guatemala, Guatemala 2000 (Acciones prioritarias cuya ejecución se iniciará a partir de mayo 1988 como marco preparatorio del programa de mediano plazo 1989-1991), 9 de mayo 1988 (Mimeo).  
 Programa de Reorganización Nacional, 1987-1988, Quetzaltenango, julio de 1988.  
 Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo. (Documento de Concertación), Guatemala, marzo de 1986.
- González Davison, Fernando, "El proceso de la neutralidad guatemalteca, 1982-1987", en Política y Sociedad, Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala, No. 20, enero-junio de 1987.
- Gramajo, Héctor (general) discurso pronunciado con ocasión del CXVII aniversario de fundación del ejército de Guatemala, "Suplemento de aniversario del ejército de Guatemala", en Prensa Libit, 3 de julio de 1988.  
 /Juan Leonel Bolaños Chávez (general), et, al., ponencias en el foro 27 años de lucha por la libertad organizado por el Consejo Empresarial, Guatemala 12 de agosto de 1987 (Versión transcrita).
- Guerra Borges, Alfredo, Posibilidades de Desarrollo de una Industria de Fertilizantes Integrada en Centroamérica, SIECA, Guatemala, 1977 (3 Tomos).
- Gunder Frank, André, El desafío de la crisis (Ensayos sobre crisis económica mundial, ironías políticas internacionales y desafío europeo). Editorial Lépala, Madrid, 1988.
- Herrera, Rene y Mario Ojeda, La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982, Jornadas 103, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1983.
- Iklé, Fred C, y Albert Wohlstetter, era/.. Discriminate Deterrence, Report of The Commission on Integrated Long-Term Strategy, January 1988.
- Inforpress Centroamericana, "Guatemala: el año de los tropiezos", en Centroamérica 1988, Guatemala, julio de 1988.  
 Los empresarios centroamericanos ante la crisis, Guatemala, mayo de 1988.  
 Centroamérica 1987, Guatemala, mayo 1987.  
 Guatemala 1986: El año de las promesas, Guatemala, enero de 1987.  
 Guatemala: Elecciones de 1985, Guatemala, octubre de 1985.  
 Centroamérica 1984-1986, Guatemala, septiembre de 1984.  
 Guatemala 1984-1986, Guatemala, mayo de 1984.  
 Centroamérica 1983, Guatemala, diciembre de 1983.  
 Inforpress, Guatemala, varios números de 1972 a 1988.
- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (I ÍES), El cultivo del café en Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas, agosto de 1981.
- Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, The military balance 1987-1988, Washington, D.C., 1988.
- Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional Sociodemográfica, 1986-1987, Volumen II, Guatemala, diciembre de 1987.  
 III Censo Nacional Agropecuario, Guatemala, abril de 1979.
- Jonas Bodenheimer, Susanne, Guatemala: Plan piloto para el continente, EDUCA, San José, Costa Rica, 1981.
- Junta Militar de Gobierno, Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, Guatemala, 1 de abril de 1982



- (Mimeo).
- Kelsen, Hans, Derecho y paz en las relaciones internacionales, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, "Relaciones transgubernamentales y organizaciones internacionales", en *World Politics* Vol. XXVII, Núm. 1, octubre de 1974.
- Kinzer, Stephen, *The Miami Herald*, 10 de febrero de 1980.
- Kirpatrick, Jeane J., *Dictadura y contradicción (Racionalismo y razón en política)*, Editorial Hermes, México, 1983.
- Klare, Michael T., "La resurrección de la contrainsurgencia", en *Iztapalapa*, revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 5, Nos. 10-11, México, enero-diciembre 1984.
- Krippendorff, Ekkehart, *El sistema internacional como historia (Introducción a las relaciones internacionales)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Krueger, Chris y Kjell Enge, *Security and Development Conditions in the Guatemalan Highlands*, Oficina para América Latina, Washington D.C., 1985.
- La Tribuna, Tegucigalpa, Honduras, varios números de 1983.
- Le Monde Diplomatique (en español), México, varios números de 1983, 1985, 1986 y 1987.
- Maira, Luis (comp.) *La política de Reagan y la crisis en Centroamérica*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, 1982.
- "El proyecto de Reagan", en *Nexos*, No. 37, México, enero de 1981.
- Mazariegos, Arturo (capitán de navío). Luis Arturo Getellá Solórzano (coronel), Sí al., "Tesis de Estabilidad Nacional", en *Ejército de Guatemala, Revista Militar*, No. 38, mayo-agosto de 1986.
- Mc Coy, Terry L. y Timothy J. Power, "La Cuenca del Caribe como subsistema regional", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, Revista del Consejo Superior Universitario Centroamericano, San José, Costa Rica, enero-abril 1987.
- Melville, Thomas y Marjorie, *Guatemala: Politics of land ownership*, Nueva York, Free Press, 1971.
- Méndez Asensio, Luis, *Contadora (Las cuentas de la diplomacia)*, Plaza y Janes, México, junio 1987.
- Ministerio de Finanzas Públicas *El presupuesto 1987 en el Programa de Reorganización Nacional*, Guatemala, 30 de octubre de 1986.
- Ministerio de la Defensa Nacional, / Mesa Redonda para definir guía curricular y conferencistas del Centro de Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional -Centro ESTNA-, Guatemala, 28 de septiembre de 1988 (Mimeo).
- Misión Especial de Programación de la República de Guatemala: *Estrategia para el desarrollo de la producción campesina en el altiplano occidental*, Guatemala, 1984.
- Muñoz Pilona, Rodolfo (capitán) entrevista en suplemento Domingo en *Prensa Libre*, 22 de marzo de 1987.
- NACLA's Latin America Report, marzo de 1974.
- Newsweek, varios números de 1986.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1984.
- Olin Wright, Erik, *Clase, crisis y estado. Siglo XXI de España Editores*, 1983.
- Opinión Política, "La cuestión militar (II). Los actuales desafíos estratégicos para la guerra de guerrillas rural", Guatemala, Núm. 3, marzo-abril, 1985.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Dinámica poblacional y empleo en Guatemala: Una síntesis*, agosto de 1980 (Mimeo).

- Padilla, Luis Alberto, "Teorías sobre los procesos políticos internacionales", en Política y Sociedad, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos de Guatemala, No. 7, enero-junio 1979.
- Peralta Méndez, Ricardo (general), ponencia en el foro sobre la Neutralidad activa y la crisis de Centroamérica organizado por el Consejo Empresarial, Guatemala 29 de abril de 1987 (Versión transcripta).  
"Una campaña peligrosa", en suplemento Domingo, Prensa Libre, 15 de febrero de 1987.
- Porras Castejón, Gustavo, "Guatemala: la profundización de las relaciones capitalistas", en Estudios Centroamericanos, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador, 356/357, junio/julio 1978, Año XXXIII.
- Prensa Gráfica, San Salvador, El Salvador, varios números de 1980.
- Prensa Libre, Guatemala, varios números de 1980, 1981, 1986, 1987 y 1988.
- Quiñones Amézquita, Mario, "Política exterior de Guatemala" (en cuatro entregas), en Prensa Libre 4, 5, 6 y 7 de junio de 1986.
- Report on the National Bipartisan Commission on Central America, The Macmillan Publishing, New York, January 1984.
- Reyes, Miguel Angel, "Guatemala, elementos para comprender la jornada electoral", en Polémica, Instituto Centroamericano de Documentación e Investigaciones Sociales. San José, Costa Rica, Números 14-15, marzo-junio 1984.
- Ríos Montt, Efraín (general), Discursos del Presidente de la República, Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia, Tipografía Nacional, abril de 1983.
- Rosada Granados, Héctor, Los partidos políticos en Guatemala (1963-1985), en El Rol de los partidos políticos, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), I Seminario, Guatemala, julio 1985.
- Rosenberg, Mark B., "Pequeños países y potencias hegemónicas: Centroamérica y el Caribe en el contexto global", en Estudios Sociales Centroamericanos, revista del Consejo Superior Universitario Centroamericano, San José, Costa Rica, enero-abril, 1987.
- Rosenthal, Gert. Principales rasgos de la evolución de las economías centroamericanas desde la posguerra, en CECADE/CIDE Centroamérica: crisis y política internacional, Siglo Veintiuno Editores, México, 1982.
- Sánchez Samayoa, Marco Antonio (coronel) discurso pronunciado en el Centro de Estudios Militares (CEM), en ocasión de clausurarse el primer curso de guerra psicológica el 22 de junio de 1984, en Ejército de Guatemala, Revista Militar, No. 34, enero-abril de 1985.
- Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN), Plan Nacional de Desarrollo. 1987-1991, Volumen I, Orientación política del plan (Versión preliminar).  
Trabajo asalariado y migración temporal laboral en el altiplano, Guatemala, 1984.  
Cuadros estadísticos de población y PEA, Censos 1950, 1964 y 1973, Unidad de Empleo y Población. Proyecto PNUD/OIT. GUA/76/03.  
Plan de Desarrollo, 1971-1975, Guatemala, 1970.
- Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, et al.. La reactivación del Mercado Común Centroamericano -Análisis y propuestas-, en Cuadernos de la SIECA, No. 14, Guatemala, octubre de 1986.
- Schlesinger, Stephen y Stephen Kinzer, Fruta amarga. La CIA en Guatemala, Siglo XXI editores, México, 1982.
- Shackman, Howard, La Vietnamización de Guatemala: Los programas de contrainsurgencia

- norteamericanos, 1973 (Mimeo).
- Sid-Ahmed, Abdelkader, Norte-Sur: los grandes desafíos (Teoría y práctica del nuevo orden económico internacional), Fondo de Cultura Económica, México; 1985.
- Skinner Klée, Jorge, ponencia en la mesa redonda organizada por el noticiero Tele-Prensa, Guatemala, 17 de mayo de 1984 (versión estilográfica).
- The New York Times, varios números de 1977 y 1980.
- Thompson, Robert, Defecting communist insurgency, Nueva York, Praeger, 1966.
- Toriello Garrido, Guillermo, Tras la cortina de banano. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- “Política exterior de Guatemala: decenio 1944-1954”, en Alero, No. 8, tercera época, septiembre/octubre 1974.
- Torres-Rivas, Edelberto, “Estado y nación en la historia latinoamericana”, en Socialismo y participación. No. 16, diciembre de 1981, Perú, Lima.
- Touraine, A., Actores sociales y pautas de acción en América Latina, s/f (Mimeo).
- Tzu, Sun, El arte de la guerra, Editorial Fundamentos, Caracas, 1981.
- Villegas Osiris, Guillermo (general), Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional. Pleamar, Buenos Aires, 1969.
- Warbey, William, Documentos internacionales sobre Vietnam, Editorial Ayuso, Madrid, 1972.
- Wholers, Eduardo (general) entrevista en suplemento Domingo, Prese Libre, 26 de diciembre de 1986.
- Woodward, Bob, Las guerras secretas de la CÍA, Editorial Grijalvo, México, 1988.