

**20**

**enero - junio 1987**

**POLITICA Y  
SOCIEDAD**



**escuela de ciencia política**

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



# **POLITICA Y SOCIEDAD**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES POLITICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**No. 20. III Epoca**

**enero - junio 1987**

Editada por el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales

Escuela de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria Zona 12  
Ciudad de Guatemala-Guatemala, C.A.

CONSEJO DIRECTIVO  
DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

|            |                              |
|------------|------------------------------|
| Director   | Mario Luján Muñoz            |
| Vocal I    | Samuel Alfredo Monzón García |
| Vocal II   | Miguel Angel Barrios Escobar |
| Vocal III  | Oliverio Orozco              |
| Vocal IV   | Vidal Herrera                |
| Vocal V    | Jorge Fuentes                |
| Secretario | Héctor Rolando Palomo        |

Correspondencia y Canje  
Revista "Política y Sociedad"  
Apartado Postal 2662  
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Impresa: Serviprensa Centroamericana

Los colaboradores de la Revista son los únicos responsables de sus artículos. No se devuelven originales.

# CONTENIDO

Página

## Artículos y Ensayos

|   |    |
|---|----|
| Contadora: El desafío de la paz en Centroamérica. Orígenes, desarrollo y postulados del proceso de Contadora<br>Víctor Gálvez Borrell ..... | 9  |
| El proceso de la neutralidad guatemalteca 1982 - 1987<br>Fernando González Davison .....  | 33 |

## Documentos

|  |     |
|--|-----|
| Plan de paz del Presidente Arias<br>Una hora para la paz .....                                     | 117 |
| Procedimiento para establecer la paz firme y duradera .....  | 121 |
| Proyectos políticos del segundo memorandum del Presidente Vinicio Cerezo a los guatemaltecos ..... | 127 |

## Resensiones Bibliográficas

|   |     |
|---|-----|
| Centroamérica: de la Colonia al Estado nacional (1800 - 1840)<br>Pinto Soria, J.C. Guatemala:<br>Editorial Universitaria de Guatemala ..... | 137 |
| Guatemala: Autoritarismo y Democracia<br>Solórzano Martínez Mario, San José:<br>EDUCA-FLACSO, 1987. 336 págs. ....                          | 140 |

**ARTICULOS  
Y  
ENSAYOS**

# CONTADORA: EL DESAFIO DE LA PAZ EN CENTROAMERICA. ORIGENES, DESARROLLO Y POSTULADOS DEL PROCESO DE CONTADORA

VICTOR GALVEZ BORRELL\*

\* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de San Carlos de Guatemala; Maestría en Administración para el Desarrollo, INAL; Doctorado en Sociología del Desarrollo, Universidad de París I; Coordinador del área de Sociología en la Escuela de Ciencia Política de la USAC. Actualmente Director de la Dirección General de Investigación de la misma Universidad.

## 1. Introducción:

El presente artículo incluye los capítulos segundo y tercero del texto preparatorio que el autor elaboró para un foro de discusión organizado por el Centro de Estudios Políticos -CEDEP- sobre la crisis centroamericana y sus perspectivas de solución. El texto original fue escrito en febrero de 1987, razón por la cual algunos fenómenos relevantes como la "Propuesta de Paz" del Presidente Oscar Arias de Costa Rica o el episodio "Irán-Contras" no aparecen más que someramente evocados.

El texto completo contiene una serie de informaciones y análisis sobre la Iniciativa de Paz del Grupo Contadora de 1983 a la fecha de su redacción. Consta de 4 capítulos con el propósito de ofrecer al lector, una visión global aunque resumida, de las causas internas y externas que originaron la crisis centroamericana. El primer capítulo está destinado a la descripción del contexto internacional prevaleciente entre 1946 y 1987, destacándose el fenómeno de la guerra fría, la distensión y los intentos por reconstituir una nueva hegemonía mundial por parte de los Estados Unidos de América. El segundo y tercer capítulos, que son los que se incluyen en esta Revista, corresponden al examen de las condiciones internas que desencadenaron la crisis política en Centroamérica, y a los orígenes, desarrollo, postulados y problemas que ha confrontado la Iniciativa de Paz de Contadora. El cuarto capítulo contiene la cronología de los acontecimientos más relevantes relacionados con Contadora entre 1983 y 1987.

Esta publicación constituye un avance de dicho texto, que el CEDEP tiene previsto editar en forma completa en su Revista Foro.

## 2. Caracterización y crisis centroamericana:

Excluyendo el Caribe, Centroamérica es la región de

menor desarrollo relativo del continente. Los intentos por lograr la inversión del modelo de crecimiento prevaleciente hasta la década de 1950, a través de la industrialización, no generaron los resultados esperados de mejoramiento económico y reducción de la dependencia externa. La industrialización resultó no sólo tardía sino incipiente y confirmó, al igual que lo sucedido en otras latitudes, que sus postulados han obedecido más bien a exigencias coyunturales de los países hegemónicos, que a una verdadera intención de revertir los procesos de dependencia del tercer mundo.

## 2.1 La Estructura productiva y social:

La industria centroamericana impulsada por el Mercado Común, brindó sus primeros frutos durante la década de 1960. El comercio intrazonal pasó de 8.6 millones de dólares en 1950 a 258.3 millones en 1968, representando así el 27.3 o/o del total del comercio regional.<sup>(1)</sup> A pesar de ello, la dependencia económica de Centroamérica respecto de los productos tradicionales de exportación -café, azúcar, algodón y banano- provocó la desaceleración del ímpetu integracionista, alevidenciar nuevamente la alta vulnerabilidad económica de la subregión en cuanto al comercio exterior. Adicionalmente, el incremento de la demanda de insumos importados redujo la versatilidad de la industria y sus propias perspectivas de expansión. Una de las premisas básicas que demandaba el Mercomún: la planificación y orientación económica decidida por el Estado no se produjo, debido a la posición liberal que los sectores industriales mantuvieron al cifrar su crecimiento exclusivamente en la libre competencia. La ausencia de un proceso de modernización de la agricultura, sustentado en el mejoramiento del ingreso de los grupos campesinos, limitó las perspectivas de la demanda interna y terminó por incidir en el decaimiento del Mercado Común Centroamericano.

Dentro de este contexto, aunque la participación de las actividades secundarias dentro del PIB creció de 1960 a la fecha, su peso relativo todavía es escaso, puesto que

1. Torres Rivas, Edelberto Interpretación del desarrollo social centroamericano, San José: EDUCA, 1981, pág. 239.

representa el 24.1o/o frente al de las actividades primarias que concentran el 27o/o y las terciarias el 49o/o. La población rural por su parte, aún corresponde al 57o/o del total de habitantes del área.<sup>(2)</sup>

El sector agrícola continúa absorbiendo los porcentajes más elevados de la población económicamente activa y generando los principales niveles de ingresos por concepto de exportación; no obstante, una de las rigideces más serias para el desarrollo de la región se centra, precisamente, en la estructura agraria. El régimen de tenencia de la tierra muestra una clara concentración de dicho recurso en pocas manos y es la base de la fuerte polarización social que se observa en la región. Su estructura reproduce el sistema tradicional de minifundio-latifundio, en el que al 0.6o/o de las unidades corresponde el 38.o/o de la tierra, mientras que en el otro extremo, 83.4o/o de las fincas no ocupan sino el 22.8o/o de la superficie.<sup>(3)</sup>

Esta limitante al desarrollo es tan evidente que en la propuesta de AID sobre el problema agrario en Guatemala, se consigna: "La fragmentación o minifundización de la tierra para la mayoría de productores primarios, se ha desarrollado durante los últimos 30 años, hasta el punto de que en el año 1979 el 78o/o de todas las fincas de Guatemala tenían menos de 4.5 hectáreas, en tanto que ocupaban el 10o/o de la tierra".<sup>(4)</sup>

La estructura agraria ha sido la base de un sector terrateniente tradicional que dominó la escena política de la región hasta mediados del siglo actual. La modernización del sector agrícola y las perspectivas del crecimiento industrial, permitieron el desarrollo de otros intereses que, si bien corresponden a una visión típicamente oligárquica, se definen en el marco de una alianza conservadora que deja muy poco espacio para considerar las demandas del resto de la

2. Datos tomados de ICADIS, *Para entender Centro América, raíces y perspectivas de la crisis económica*, San José: 1986.
3. Datos tomados de Schori, Pierre *El desafío europeo en Centroamérica*, San José: EDUCA, 1981, pág. 32.
4. *Polémica*, 1986.

población. Las clases intermedias se han incrementado como lo evidencia el crecimiento urbano y la diversificación del consumo, pero son débiles en el área rural. La estructura social centroamericana se presenta extremadamente polarizada, ya que de una población de más de 20 millones de habitantes, 13.2 millones ( o sea el 64 o/o) se encontraban en 1980 , en situación de pobreza, es decir, sus ingresos no cubrían sus necesidades humanas básicas. (5)

Dentro de este contexto, el sistema político que ha prevalecido en Centroamérica -a excepción de Costa Rica— ha sido tradicionalmente autoritario y orientado más bien a legitimar formalmente el ejercicio del poder por medio de organizaciones políticas ad-hoc, elecciones fraudulentas y asambleas legislativas nominales, que a lograr un efectivo consenso y apoyo de las decisiones gubernamentales.

## 2.2 El inicio y las causas de la crisis:

La situación centroamericana principió a mostrar los signos de una crisis inminente hacia la segunda mitad de la década de 1970. Esta crisis del sistema de dominación, expresada en el nivel político, se desarrolló paralelamente a los problemas y bloqueos económicos que se registraron a fines de dicha década. En efecto, hasta 1979 el PIB de la región creció a una tasa del 5o/o y luego descendió hasta hacerse negativa en 1980.(6)

La extrema vulnerabilidad de la economía centroamericana respecto del sector externo, del que dependen tanto sus posibilidades de expansión como los límites de su propio crecimiento (agroexportación e importaciones), se hizo evidente luego del alza de los precios del petróleo y de la dramática caída de los términos de intercambio. Para hacer frente a esta limitante y mantener el nivel de las importaciones, se recurrió al incremento del gasto público y al endeudamiento externo. Con ello se perseguía amortiguar el impacto negativo en la tasa de expansión, la

5. FLACSO-IICA, *Centroamérica, la crisis en cifras*, San José: 1986, pág. 173.

6. CEPAL, 1986.

acumulación y la inversión, y mantener el empleo. La situación límite se produjo con la contracción de las fuentes tradicionales de financiamiento. La deuda externa total de los países centroamericanos pasó así de 10,510 millones de dólares en 1981 a 16,790 millones en 1986.<sup>(7)</sup> Aunque la deuda global de Centroamérica sólo representa el 40/o del total latinoamericano, la relación promedio entre la deuda externa y el PIB, alcanza el 70o/o <sup>(8)</sup>.

Es necesario destacar por una parte, que la actual crisis centroamericana no es una simple consecuencia de los problemas y bloqueos económicos (aunque éstos hayan incidido en la misma) y por la otra, que dicha crisis tampoco ha sido producto del estancamiento económico sino más bien, del propio "modelo" de crecimiento prevaleciente en el área.

En el nivel político, la crisis centroamericana se inició con la insurrección armada, que principia a cobrar importancia entre 1975 y 1976. Para comprender la magnitud de dicha insurrección, es necesario aclarar que la misma estuvo parcialmente alimentada por la clausura de alternativas democráticas previamente intentadas por fuerzas políticas moderadas. Dentro de esta clausura se inscribe el golpe militar de 1963 en Guatemala, para impedir el desenvolvimiento de unas elecciones que presumiblemente darían el triunfo a Juan José Arévalo, líder moderado que contaba con la simpatía de la administración Kennedy. Con ello se inicia un largo período de bloqueo a las formas de representación de los intereses populares y de limitación a la organización política, lo que fue parcialmente capitalizado por los grupos armados en sus diversos intentos de toma del poder político en Guatemala. En El Salvador, los fraudes electorales para evitar la victoria de Napoleón Duarte en 1972 y de Roberto Claramount en 1977 respectivamente, impidieron el acceso al poder de fuerzas moderadas que se proponían impulsar cambios necesarios en aquel país. La

7. CEPAL, Notas sobre la economía y el desarrollo No. 438139, diciembre de 1986.

8. Instituto de Relaciones Europeas-Latinoamericanas, Centroamerica hoy: Un informe de coyuntura, Madrid: 1986, pág. 2.

persecución de que fueron objeto estas fuerzas y sobre todo la política antipopular del Coronel Carlos Humberto Romero (1977-1979), llevaron el golpe de Estado del 15 de octubre de 1979. En Nicaragua, la oposición civil y militar se había intentado desde la década del sesenta. En 1974 se fundó la Unión Democrática de Liberación -UDUEL- que representaba la oposición democrática y moderada a Somoza. UDUEL estaba integrada por varias organizaciones políticas y sindicales, bajo el liderazgo de Pedro Joaquín Chamorro, quien contaba con el apoyo de la administración Carter. Su asesinato en enero de 1978 por el gobierno de Somoza, genera una vasta reacción popular parcialmente dirigida por UDUEL. El Frente Sandinista de Liberación (fundado en 1961), conquistó sin embargo la hegemonía del movimiento popular a partir de ese momento, y el liderazgo de la lucha antisomocista. Así... "a partir de 1975-78 los factores que caracterizan la crisis centroamericana estaban ya presentes con una potencialidad que rivaliza con su carácter imprevisible".<sup>(9)</sup>

La crisis tuvo diversos desenlaces en Centroamérica. La lucha insurreccional triunfó en Nicaragua en 1979, gracias al apoyo multiclacista que obtuvo el movimiento sandinista, al lograr encabezar una alianza con sectores empresariales e intermedios que, ya en el poder, se deterioró. En El Salvador, la insurrección armada luego de 7 años de actividad ha entrado en una situación de estancamiento que hace difícil prever no sólo el resultado sino la duración de la guerra, por la dificultad de las fuerzas en presencia para obtener una rápida victoria. En Guatemala la guerrilla, que por segunda vez intentaba alcanzar el poder después de la experiencia de principios de la década del sesenta, no fué liquidada pero sí fuertemente desarticulada en 1982.

La solución final de la crisis centroamericana está lejos de haberse alcanzado. El triunfo sandinista en Nicaragua y la percepción que de este proceso han tenido los Estados Unidos y los grupos conservadores en el resto de los países del itmo, han provocado nuevas formas de insurrección, esta vez

9. Torres Rivas, Edelberto "Ocho claves para comprender la crisis en Centroamérica" en *Crisis del poder en Centroamérica*, San José: 1981, pág. 78.

bajo una perspectiva más alarmante de regionalización de la guerra. Ello se pone de manifiesto en el incremento de las fuerzas armadas que en el área han pasado de 53 mil efectivos en 1979, a 186 mil en 1985.<sup>(10)</sup> Dentro de este marco, se establece en 1983 la Iniciativa de Paz del Grupo de Contadora, a cuyos orígenes y desarrollo se dedica el siguiente capítulo.

### 3. Orígenes, desarrollo y postulados del proceso de Contadora: 1982-1987.

#### 3.1 Orígenes:

Para analizar los orígenes y las motivaciones de la iniciativa diplomática más importante que registra la historia reciente de América Latina, es necesario considerar la articulación de propósitos de México, Venezuela, Colombia y Panamá hacia el año 1982.

Con la finalidad de avanzar algunas hipótesis explicativas, deben mencionarse los posibles intereses de cada una de las naciones mencionadas en la subregión centroamericana, para concluir con una interpretación de conjunto sobre el sentido de la "alianza" que dió origen a Contadora en 1983.

a) **México:** Al igual que Venezuela, Brasil y Argentina, México ha venido a configurar un grupo de naciones que se perfilan como "potencias regionales emergentes" respecto de espacios sub-regionales menores (tal el caso de Centroamérica para México, el Caribe para Venezuela y el Cono Sur para Brasil y Argentina). Su comportamiento como tales se manifiesta a través de una presencia cada vez más significativa como factores de equilibrio y distensión en el caso de conflictos reales o potenciales; como fuentes de asistencia técnica y financiera (a pesar de sus propias limitaciones y dependencias estructurales); o bien como apoyo político y

10. Los porcentajes mayores para el año 1986 corresponden a Nicaragua: 32 o/o, El Salvador: 23 o/o y Guatemala: 21.5 o/o. Las cifras no incluyen fuerzas paramilitares. Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas, Op. cit. pág. 44.

diplomático dirigido a sus áreas vecinas, las cuales aparecen como espacios potenciales de influencia.

No obstante la identidad histórica y cultural de México con Centroamérica, las relaciones mutuas fueron poco importantes en el presente siglo.<sup>(11)</sup> El interés de México por el área centroamericana se renueva a raíz de la crisis en Nicaragua, previo al derrocamiento del régimen de Somoza. Tres razones han sido avanzadas para explicar el giro de la política exterior de México respecto de Centroamérica: a) La magnitud de los problemas que podrían generarse en sus fronteras sur, en caso de una profundización de la crisis; b) la nueva riqueza petrolera de México que le proporcionó un mayor peso relativo y mayores instrumentos de acción; y c) la agresividad de la política de seguridad nacional desplegada por la administración republicana en la región.<sup>(12)</sup>

Para Estados Unidos y México, las causas de la crisis centroamericana así como los intereses estratégicos en el área, no son coincidentes. México parece preocupado por mantener un entorno estable y pluralista en su frontera sur y el Caribe, amenazados por la internacionalización de un conflicto de dimensión continental. Bajo este enfoque, México considera que deben aceptarse ciertos procesos de cambio social en la región centroamericana, a condición que se mantengan dentro de los límites de un determinado modus

11. Desde la independencia hasta las postrimerías del siglo XIX, la preocupación de México consistió en evitar la existencia de un vecino fuerte en su frontera sur, de ahí su interés por promover la fragmentación de Centroamérica y por evitar su consolidación bajo la hegemonía guatemalteca. De 1910 hasta la segunda post-guerra, se nota una cierta presencia mexicana en el área, apoyando movimientos populares (Nicaragua en 1925) y fuerzas democráticas (Guatemala en 1944). De la postguerra hasta 1978, la actitud mexicana se caracterizó por la aceptación tácita de la hegemonía norteamericana en el área, y por un "aislamiento pasivo y un Juridismo evasivo". Entre 1964-1970, se registra un ensayo de cambio de política hacia la subregión, a raíz del desarrollo del MERCOSUR período en que se produce un fenómeno de exportación de capitales al área. Con el deterioro del proceso de integración económica, la inversión mexicana decreció y fue recuperada, en gran medida, por los propios gobiernos centroamericanos y los empresarios nacionales. En la baja intensidad de las relaciones México-Centroamérica debe señalarse el papel importante que ha jugado la atracción que sobre ambos espacios, han ejercido tradicionalmente los Estados Unidos de América. René Herrera y Mario Ojeda, *La Política de México hacia Centroamérica (1979-1982)*. México: El Colegio de México, 1983.

12. *Ibid.*, págs. 31-32.

operandi que evite la radicalización y, en consecuencia, reabra el peligro de la confrontación Este-Oeste, El problema se originaría, según los análisis mexicanos, en la negativa de Washington a aceptar el reordenamiento del esquema de dominación subregional, lo que lleva a su vez, a reafirmar la política norteamericana de contención que implica la polarización y militarización del conflicto. La presencia militar norteamericana en el área y el escalonamiento de la crisis es un riesgo para México, debido a: a) las eventuales presiones norteamericanas para un mayor alineamiento, que pueden disminuir los márgenes de acción "autónoma y nacionalista" de dicha nación, bases de la legitimidad del Estado Mexicano; b) el desplazamiento de recursos internos al campo de la seguridad; c) la posible modificación del equilibrio político interno de la sociedad mexicana, ante el reforzamiento de la presencia castrense en el escenario nacional; y d) el incremento migratorio y de refugiados hacia México, así como las limitaciones de su comercio con el área.<sup>(13)</sup>

La prioridad mexicana hacia Centroamérica parece ser producto de un conjunto de consideraciones que van, desde su configuración como potencia regional emergente (con limitaciones para lograr una expansión hacia el norte), hasta la preocupación de ver reproducidas en su frontera sur, esas mismas limitaciones. Dentro de este contexto se encontraría el peligro de asistir, pasivamente, al desarrollo de un conflicto militar cuya resolución final sería el surgimiento de gobiernos totalmente alineados con los intereses norteamericanos.

El análisis de la situación parece haber llevado a los responsables de la política mexicana, a minimizar su apreciación sobre los riesgos de proliferación de las fuerzas revolucionarias en el área. En este sentido, privaría la idea que dichas fuerzas no comprometen la "Estabilidad" mexicana sino por el contrario, que las buenas relaciones con las mismas fortalecerán el esquema de dominación interna en México, al mediatizar la crítica de izquierda.

13. Guadalupe González González, México y Centroamérica en la década de los 80's; razones y límites del nuevo activismo, México: mimeo, 1986.

La estrategia mexicana ha articulado los esfuerzos diplomáticos con la asistencia económica y técnica hacia Centroamérica. En el ámbito diplomático, su mayor éxito ha sido la concertación multilateral con otras naciones del Caribe, que dió lugar a Contadora. El antecedente inmediato de ello parece encontrarse en el "Plan de Paz" del Presidente López Portillo, anunciado el 21 de febrero de 1982. Dicho plan proponía el diálogo entre Estados Unidos y Cuba, una solución negociada para El Salvador, y pactos de no agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos, y entre Nicaragua y el resto de sus vecinos, con la intermediación mexicana. Dicha iniciativa bilateral, que no logró más apoyos parciales, fue substituída por una iniciativa multilateral en 1983, lo que coincidió con la nueva administración del Presidente Miguel de la Madrid.

El enfoque multilateral aparecía más realista y conforme a los intereses mexicanos, puesto que la evolución de la crisis en Centroamérica (impase de la guerra civil en El Salvador, incremento de la "contra" y tensiones fronterizas entre Nicaragua, Costa Rica y Honduras), dificultaba el esquema de apoyo a las fuerzas progresistas de la región (como había ocurrido en época reciente: Comunicado Franco-México de 1981). Por otra parte, la crisis económica que afectaba a México, aconsejaba un tono más moderado para mantener el apoyo interno a su política exterior. Contadora permitía a México mantener su presencia en la región no en forma directa, pero sí como líder de la iniciativa multilateral de paz de enero de 1983 y bajo los principios de la neutralidad y el equilibrio.

b) **Venezuela:** Juntamente con México, Venezuela es el otro socio de Contadora que presenta las características de una potencia media emergente. Ello no deriva de su dimensión geográfica ni poblacional (menor que la de México, Brasil y Argentina), sino de su importancia económica y política, producto de su riqueza petrolera y de su tradición democrática mantenida desde la década de 1960. Este perfil se delinea más claramente durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), quien impulsa vastos y ambiciosos proyectos a nivel tanto interno como externo, proporcio-

nando a Venezuela una presencia y un peso relativo en la escena internacional, sin precedentes en su historia. Con el triunfo del Partido Socialcristiano, COPEI y de su candidato, el Presidente Luis Herrera Campins, la política exterior venezolana introduce elementos de compromiso para el impulso político y organizacional de la Democracia Cristiana en el continente.

Dentro de este contexto, la actuación del gobierno socialcristiano de Herrera Campins (1979-1984) registra un relativo retroceso en Centroamérica respecto de su antecesor, al disminuir su apoyo político y diplomático a la revolución nicaragüense (el que se venía proporcionando conjuntamente con México, Panamá y Costa Rica). En 1980, Venezuela colabora con Estados Unidos para apoyar la Junta de Gobierno de El Salvador, favoreciendo así las posiciones democristianas y disminuye, casi hasta los límites del rompimiento, sus relaciones con Cuba. Este retraimiento de la democracia venezolana está en consonancia con el endurecimiento de la posición norteamericana hacia Centroamérica y el Caribe, luego del ascenso de la administración republicana.

El interés por el Caribe como un área potencial de influencia, ha sido una constante de los tres últimos gobiernos venezolanos.<sup>(14)</sup> Dicho interés, fundamentado en criterios geopolíticos, no se sustenta sin embargo, en vínculos históricos y culturales. Esto es particularmente evidente en el caso de las pequeñas Antillas, aunque no sea predicable de Cuba, Puerto Rico y Santo Domingo, de tradición cultural española pero geográficamente más lejanas que las islas de habla inglesa que recientemente han accedido a la independencia (Antigua, Dominica, Granada, San Cristóbal, Santa Lucía y San Vicente), así como de otras que siguen siendo colonias (Curazao). La incorporación de Venezuela a la Iniciativa de Contadora, parece obedecer a dos razones complementarias: por una parte, se inscribe en la tradición que se inicia en 1959 con la

14. Manfred Wilhelmy y Eduardo Vio, "Democracia, inestabilidad regional y crisis económica: la política exterior de Venezuela 1984-1985" en PROSPEL, América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

cruzada antidictatorial y democrática dirigida al derrocamiento del régimen de Trujillo en la República Dominicana (tradicción que es retomada, luego del largo paréntesis del alineamiento contra Cuba, por el gobierno tercermundista de Acción Democrática entre 1974 y 1979). Esta experiencia permitió formalizar vínculos de acción conjunta con México para el apoyo de la revolución nicaragüense, así como proyectos de cooperación horizontal con Jamaica. Por otra parte, la gestión de Contadora fortalece indirectamente la presencia de Venezuela en el Caribe respecto a la de los Estados Unidos de América (que considera dicha subregión como una frontera natural que "protege" y "cierra" geográficamente sus intereses estratégicos en el área), al mismo tiempo que permite equilibrar el renovado interés mexicano por la misma.

c) **Colombia:** La participación colombiana en la Iniciativa de Contadora deriva más bien de criterios de coyuntura, que de un diseño global como en el caso de México y Venezuela. Este carácter coyuntural está ligado a la personalidad y al proyecto de política exterior que decidió impulsar el Presidente Belisario Betancur, en agosto de 1982, al momento de su ascensión como Jefe de Estado de dicha nación. En efecto, por una parte Colombia carece de un potencial económico similar al de México y Venezuela, y por la otra, a pesar de su relativa y reciente estabilidad política, mantiene y reproduce aún una situación de conflicto armado similar a la de los países centroamericanos y a la que se registrara en otras sociedades sudamericanas.

El antecedente inmediato de la partición colombiana en la Iniciativa de Contadora, lo constituye su presencia en el "Foro para la Paz y la Democracia" que, convocado por los Estados Unidos, reunió a varias "naciones democráticas" el 7 de octubre de 1982 en San José, Costa Rica. Los signatarios del "Acta Final de San José" fueron: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Estados Unidos, Honduras y Jamaica.<sup>15</sup> México fue invitado pero no asistió.

15. Harry Shalaudeman, "Bases económicas para la paz en Centroamérica", en: Presidencia de la República de Colombia, *Centroamérica en mitad del torbellino*, Colombia: 1984, pág. 59.

Se excluyó a Guatemala, Nicaragua y Cuba. El Foro de San José fue, en cierta medida, una reacción norteamericana a la iniciativa mexicano-venezolana del 16 de septiembre de 1982, en el que se hace una exhortación a los presidentes de Estados Unidos, Honduras y Nicaragua para disminuir la escalada militar en Centroamérica. La iniciativa de Contadora sería, a su vez, una respuesta al mencionado "Foro de San José".

La presencia de Colombia en Contadora no parece motivada por consideraciones geopolíticas en el área, como es el caso de México y Venezuela, sino por intereses ubicados en el ámbito nacional. En efecto, su participación es coherente con el diseño de política exterior del presidente Betancur de acercamiento al Tercer Mundo y de relativa independencia de Estados Unidos, y también coincide en la escala internacional, con los propósitos de estabilidad política y pacificación que se concretarían en los acuerdos con la guerrilla en 1984. Contadora parecía ofrecer al nuevo Gobierno de Betancur, la posibilidad de modificar el tono cauteloso que había caracterizado la política exterior de Colombia en épocas anteriores, y brindaba la oportunidad de dinamizarla mostrando, sino una ruptura con la inercia precedente, al menos un cambio más notorio en su futura gestión presidencial.

d) **Panamá:** Al igual que Colombia, Panamá parece ubicar sus motivaciones para participar en la Iniciativa de Paz que nos ocupa, más bien en el orden interno que en el internacional. La proximidad geográfica de dicha nación respecto de Nicaragua, así como los intereses de plena recuperación del canal, generaron entre los sectores políticos y oficiales panameños, una creciente preocupación por las implicaciones que la escalada militar y la posibilidad de un conflicto armado en Centroamérica tendrían para Panamá.

El interés por alcanzar la plena soberanía sobre el canal para el año 2000, luego de la celebración de los tratados Torrijos-Carter en 1977, se ha convertido en el eje central de la política panameña y en la fuente más importante de legitimidad del sistema político imperante. La concepción que los Estados Unidos evidencia sobre la crisis centroameri-

cana, como expresión de los designios del “eje soviético-cubano” en el continente, aparece a ojos de los panameños como un riesgo para la formalización de esta aspiración nacional. En efecto, el manejo ideologizado de la crisis, su militarización y los peligros de regionalización de un conflicto militar, podrían justificar el replantamiento y el eventual incumplimiento de las obligaciones canaleras. La iniciativa diplomática de Contadora permitía contrarrestar este peligro para una nación pequeña, que ya libró una dura batalla por su soberanía. La participación juntamente con el resto de países miembros de Contadora, brinda a Panamá la posibilidad de fortalecer su presencia y sus contactos internacionales en el continente, con miras a una lucha futura para la recuperación definitiva de su soberanía sobre el canal.

Combinando intereses geopolíticos con motivaciones internas y situaciones coyunturales, se llegó a formalizar la gestión diplomática de Contadora. Formulada a iniciativa de México (quien ha mantenido el liderazgo), Contadora encontró una rápida acogida por parte de Venezuela, nación con la que México había mantenido contactos previos. Colombia y Panamá, quienes habían denotado menor interés por una participación activa en la subregión centroamericana, aprovecharon la oportunidad que se les brindaba, trabajando con gran entusiasmo.

## • 3.2 Desarrollo de la Iniciativa de Contadora:

### 3.2.1 Los inicios: 1983

A partir de la “Declaración de Contadora” emitida el 9 de enero de 1983, se sucedieron una serie de importantes reacciones por parte de las principales naciones del continente y del resto del mundo, así como manifestaciones de aprobación y apoyo de organismos y asociaciones internacionales, según se desprende de la larga cronología de acontecimientos correspondientes a dicho año(\*) Lo anterior contrasta con el limitado entusiasmo que manifestó el

(\*) Véase la parte cuarta de este documento en la que se resumen, por año, los acontecimientos que aquí se comentan.

gobierno de Estados Unidos, externando su complacencia hasta seis meses después de la primera declaración de Contadora.

El año 1983 corresponde también a una gran actividad desplegada por las cuatro naciones que impulsan la iniciativa, actividad en la que involucran a los países centroamericanos. Celebran 4 reuniones conjuntas y elaboran igual número de documentos importantes: la "Declaración de Contadora"; la "Declaración de Cancún"; el "Documento de Objetivos" y las "Normas para la Ejecución de los Objetivos", elaborada en 1983 pero aprobada formalmente en enero de 1984. Para el impulso de estas actividades integran, en mayo de 1983, un Grupo Técnico que trabaja paralelamente a la actividad política que despliegan los cancilleres. Durante el primer año se constituye una Comisión Observadora para disminuir las fricciones en la frontera entre Nicaragua y Costa Rica. Ello evidencia la capacidad de Contadora para hacer frente a problemas específicos en el marco de sus gestiones globales.

### 3.2.2 La concepción de la crisis y de su solución

En los dos documentos iniciales de carácter conceptual y estratégico que se producen durante 1983 —la Declaración del 9 de enero y la de Cancún— se sintetizan las apreciaciones del Grupo de Contadora sobre las causas y el carácter de la crisis centroamericana, los mecanismos tanto internos como externos para su solución y los principios que, a juicio del Grupo, deben informar todo el proceso de pacificación. Este enfoque se retoma en el "Documento de Objetivos", de ese mismo año y fundamentalmente, en el "Mensaje de Caraballeda" emitido en enero de 1986.

La crisis centroamericana se concibe como consecuencia de las injustas estructuras económicas, sociales y políticas prevalecientes en el área. Este carácter estructural del problema se ve a su vez, agudizado por factores externos al mismo: "ingerencia foránea directa o indirecta"; "asesores extranjeros"; "Carrera armamentista"; "Tráfico de armas"; amenaza de "utilización del territorio de los Estados centroamericanos para acciones armadas y políticas de desestabilización en

contra de otros”, y peligro de inscripción de la crisis en la “confrontación Este-Oeste”.<sup>(16)</sup> Dicha situación genera entonces, un peligro creciente para... “la paz, la democracia, la estabilidad y el desarrollo de los pueblos del continente”.<sup>(17)</sup>

Por su parte, los principios en los que debe basarse el proceso de distensión y pacificación en el área son aquellos recogidos por el Derecho Internacional; libre determinación; no intervención; igualdad soberana; solución pacífica de controversias; abstención de recurrir a la fuerza o a su amenaza; respeto a la integridad territorial de los Estados; respeto y promoción de los derechos humanos; pluralismo; vigencia plena de las instituciones democráticas; justicia social; cooperación internacional y proscripción del terrorismo y de la subversión.<sup>(18)</sup>

Paralelamente a lo señalado, Contadora propone también una serie de instrumentos para el logro de la paz: el diálogo y la negociación; la intermediación de... “otros Estados con intereses y vínculos en la región”; la celebración de acuerdos y compromisos políticos que conduzcan al control de la carrera armamentista; la eliminación de asesores extranjeros; la creación de zonas desmilitarizadas; la proscripción del uso del territorio de un Estado para desestabilizar a otros; la erradicación del trasiego y tráfico de armas; y la prohibición de otras formas de agresión o ingerencia.<sup>(19)</sup>

A estos mecanismos diplomáticos de carácter bilateral o multilateral, debe añadirse... “un gran esfuerzo interno para fortalecer las instituciones democráticas y garantizar la observancia de los derechos humanos”... “perfeccionar los métodos de consulta popular, asegurar el libre acceso de las corrientes de opinión al proceso electoral”... lo que a su vez estará... “vinculado a los avances que se logren en materia de desarrollo y justicia social”.<sup>(20)</sup> La asistencia técnica y la

16. Declaración de Contadora y Declaración de Cancún.

17. Declaración de Contadora.

18. Documento de Objetivos.

19. Declaración de Cancún.

20. Ibid.

cooperación económica vienen a completar el conjunto de acciones que deben impulsarse como medios para el efectivo logro de la paz.

### 3.2.3 La continuidad del proceso y sus principales problemas:

El proceso de paz iniciado en 1983 estuvo organizado dentro de una lógica que incluyó varias etapas. La primera de ellas fue la elaboración de los documentos de principios ya señalados: "Declaraciones" de Contadora y de Cancún. La etapa subsiguiente permitió una concreción mayor, con el "Documento de Objetivos" de septiembre de 1983. Consciente de la necesidad de continuar el proceso hacia una fase de mayor operatividad, Contadora procedió a la elaboración de otro texto que contuviera las normas para la ejecución de dichos objetivos (aprobados en enero de 1984).

Las normas mencionadas definieron áreas temáticas (seguridad, asuntos políticos y cuestiones económicas y sociales) que fueron recogidas y desarrolladas, a su vez en el "Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica" de junio de 1984.

Luego de considerar las diversas opiniones de los países del área, Contadora presentó el "Acta Revisada" en septiembre de 1984. Nicaragua aceptó su contenido y afirmó estar dispuesta a suscribirla, así como un protocolo adicional.

Honduras, El Salvador y Costa Rica formularon, posteriormente, una serie de observaciones sobre las fechas de cumplimiento de algunas obligaciones derivadas del Acta. Respecto de la vigencia de la misma, plantearon un esquema dilatorio: ratificación por los gobiernos y luego, un período de 6 meses de prueba previo a la plena vigencia del Acta.

En materia de armamentos y efectivos militares, el desacuerdo giró en torno al sentido que debía acordarse al término "balance razonable de fuerzas" perseguido para el área. La posición de Honduras y El Salvador insistía en la noción de "equilibrio" respecto de otro Estado, con lo cual se obtendría, en la práctica, un nivel mayor de reducción

de armamentos y efectivos militares.<sup>(21)</sup> Esta interpretación resultaba perjudicial para Nicaragua ya que, por el escenario de la crisis, su territorio era susceptible de un ataque en varios frentes: Honduras, Costa Rica, la “contra” y la intervención directa norteamericana.<sup>(22)</sup>

El tema de las maniobras militares resultó ser un punto de particular tensión. Al respecto, el Acta original de 1984 establecía su “proscripción”. Honduras propuso en 1985, su “regulación”. Dicha regulación comprendía: notificación de las maniobras por lo menos 30 días antes de su inicio; limitación de las maniobras dentro de los 30 kilómetros contiguos a la frontera del Estado que no participe en las mismas; máximo de duración de 90 días por año y de 5000 participantes. El Salvador propuso suprimir la limitación del número de efectivos por maniobra. Frente a tales propuestas, la posición de Nicaragua consistió en insistir en la prohibición de las maniobras y en la suspensión de aquellas que estuvieran ya en operaciones, dentro de los 30 días siguientes a la suscripción del Acta.<sup>(23)</sup>

Resulta obvio que en los problemas sobre limitación de armamento y regulación o proscripción de maniobras, los intereses puramente nacionales quedaron desbordados por motivaciones de orden estratégico, no necesariamente locales.

21. Honduras propuso una redacción para el Acta, en la que el propósito del desarme debería consistir en. . . “restablecer el balance razonable de fuerzas en el área”. El Salvador definió dicho concepto como: “El equilibrio resultante del cómputo de fuerzas de 2 Estados” Nicaragua, por el contrario, consideró que se debería considerar. . . “la magnitud de las fuerzas que cada Estado necesita para enfrentar a su enemigo estratégico y las alianzas que dicho enemigo implemente, a fin de preservar su soberanía, independencia política e integridad territorial”. Cuadro comparativo del 2 de noviembre de 1985.
22. Rico, Carlos “El proceso de Contadora en 1985: hasta donde es posible acomodar las preocupaciones norteamericanas?” En PROSPER, América Latina y el Caribe, políticas exteriores para sobrevivir, Buenos Aires Grupo Editor Latinoamericano, 1986. Posteriormente, Nicaragua amplió el concepto y lo interpretó como: “la magnitud de fuerza militar de carácter defensivo que cada Estado necesita para preservar el territorio nacional frente a una agresión externa, ante la cual debe volcar todas las fuerzas humanas y materiales del Estado para preservar su soberanía, autodeterminación e independencia”. Documento del 15 de mayo de 1986.
23. Cuadro Comparativo del 2 de noviembre de 1985.

En vista de la falta de acuerdo sobre los puntos de seguridad y de la persistencia de Honduras y El Salvador de mantener la vigencia de las maniobras militares, Nicaragua insistió en la suscripción de un "Protocolo Adicional" que debía firmarse exclusivamente con Estados Unidos, en el que esta nación se abstuviera de realizar, en forma directa o indirecta, acciones de fuerza en su contra. Honduras y El Salvador consideraron que este punto quedaba fuera del problema regional y el gobierno de Nicaragua anunció su decisión de no suscribir en esos términos, el contenido del Acta.

El tercer año del proceso de Contadora (1985), se cierra con un balance negativo y con sombrías perspectivas sobre el fracaso de las negociaciones, debido al impase en la suscripción del Acta. Sin embargo, la "Declaración de Caraballeda" de enero de 1986, suscrita también por el Grupo de Apoyo (Perú, Brasil, Argentina y Uruguay) y los cambios políticos en Guatemala y Costa Rica, refuerzan las esperanzas de la iniciativa diplomática.

Las negociaciones se abren de nuevo sobre los puntos pendientes: control y reducción de armamentos, y maniobras militares internacionales. Las partes se comprometen a suscribir el Acta el 6 de junio de 1986.

Los desacuerdos fundamentales en materia de seguridad vuelven de nuevo a aflorar: Nicaragua propone la proscripción de las maniobras militares internacionales, pero acepta las nacionales y considera su regulación. Ello flexibiliza la posición inicial de 1985 que no contemplaba las maniobras nacionales. La posición hondureña al respecto se mantiene: no prohibir las maniobras internacionales sino "regularlas". La situación se asemeja al "punto muerto" en que se encontraron las discusiones en 1985: Nicaragua considera dichas maniobras como un pretexto intimidatorio, un mecanismo de presencia de tropas extranjeras en el área y un apuntalamiento suplementario a las fuerzas irregulares que operan desde territorio hondureño ("contras"). Honduras, por su parte, no parece estar en condiciones de hacer concesiones en tal sentido, dada la envergadura de los compromisos militares adquiridos con el gobierno norteamericano

(bases, infraestructura, tropas norteamericanas, etc.).

Nicaragua propuso la noción de “armamento ofensivo y defensivo” y la discusión de límites máximos para el primer tipo (suspender su adquisición, congelar el existente, etc.) También reintroduce el concepto de “balance razonable de fuerzas”, definido según aparece en la cita (37) de este documento. La distinción entre los tipos de armamento y el nuevo concepto de balance, se fundamentan en la situación de hostigamiento y desestabilización de que es objeto Nicaragua desde 1982.

Para romper el estancamiento, Costa Rica y Guatemala (esta última justificándose en su posición de neutralidad “activa”), presentaron una propuesta conciliatoria. En dicha propuesta se permiten y regulan las maniobras internacionales (limitando el número de combatientes, la proximidad de fronteras, la duración, periodicidad, etc.). Adicionalmente, contempla una tabla de factorización de base para los niveles máximos de “desarrollo militar” Honduras retiró su anterior propuesta para apoyar la de Costa Rica y Guatemala. El Salvador se adhirió a la misma. Nicaragua, quien no vio recogidos sus criterios en la propuesta conciliatoria, se opuso.<sup>(24)</sup>

El tono de Comunicado de Contadora del 6 y 7 de junio de 1986, recoge el pesimismo que privaba a causa del impase en que nuevamente habían caído las negociaciones. La política de desestabilización de Nicaragua promovida por Estados Unidos, se oficializó plenamente con la campaña que impulsó el propio Presidente Reagan para obtener 100 millones de dólares de ayuda a la “contra” (otorgados en junio de 1986), y con la solicitud de 105 millones de dólares adicionales. A ésto se añaden los incidentes fronterizos con

24. El estancamiento en materia de limitaciones de armamento y verificación puede resumirse en el argumento de Nicaragua, en el sentido que sus necesidades de defensa son mayores que las de sus vecinos, por el peligro de un ataque en varios frentes. El Salvador, Honduras y Costa Rica por su parte, estiman que la capacidad militar nicaragüense amenaza su seguridad, a pesar del compromiso norteamericano de defenderlos. En lo que respecta al ejército guatemalteco, éste no se siente convencido de la conveniencia de limitar su capacidad bélica y permitir su verificación, dado que no se considera directamente implicado en el conflicto, por la relativa lejanía geográfica del mismo.

Honduras. La iniciativa de Contadora se encontró así, en junio de 1986, en su nivel más bajo. Ello se puso de manifiesto durante el XVI Período de Sesiones de la OEA celebrado en Guatemala, en noviembre de 1986, cuando en nombre del Grupo de Contadora, el representante de México presentó el informe de su gestión y solicitó el "apoyo invariable e irrestricto" de los países del continente para su continuación. En vista que en el referido informe, Contadora no hacía referencia a la demanda judicial planteada por Nicaragua contra Honduras y Costa Rica ante el Tribunal Internacional de la Haya, la delegación hondureña señaló "falta de imparcialidad" de Contadora. En opinión de Honduras, la vía judicial debía excluir la negociación diplomática. Nicaragua alegó por su parte que las vías no eran incompatibles. Como resultado de la discusión, los países del llamado "Triángulo de Tegucigalpa" (Honduras, El Salvador y Costa Rica), se negaron a aceptar la resolución propuesta por Contadora, en la que se afirmaba entre otros, el principio de "soberanía de los Estados Centroamericanos y el derecho inalienable de sus pueblos a elegir libremente su sistema político", y se reiteraba el apoyo a Contadora como "instancia privilegiada" para la negociación. Frente a esto, El Salvador, Honduras y Costa Rica plantearon otro proyecto de resolución, apoyando tibiamente a Contadora, pero "urgiendo a las partes" a no utilizar otros procedimientos que obstaculicen la gestión de la misma, en una clara alusión al procedimiento judicial iniciado por Managua ante el Tribunal de la Haya. Luego de largas y difíciles deliberaciones, se logró una resolución de compromiso, con un débil apoyo a Contadora y la plena convicción por parte de los cancilleres asistentes, que el proceso entraba en su fase de agonía.

La XVI Asamblea de la OEA mostró el escasamente velado interés de los integrantes del "Triángulo de Tegucigalpa" por dismantelar Contadora, dejando así como única perspectiva, la estrategia norteamericana de asfixia y desestabilización de Nicaragua. El renovado apoyo de la administración Reagan a la "contra" en junio de 1986 (la concesión de 100 millones de dólares), la sutil presión hacia Guatemala para que abandone su ya debilitada línea de neutralidad, bajo

la insistencia de apoyar más activamente al “bloque democrático” (El Salvador, Honduras y Costa Rica), y la propuesta excluyente de paz del Presidente Arias, hicieron peligrar aún más la iniciativa diplomática. Sin embargo, Contadora logró relanzar la actividad con la constitución de un “mecanismo permanente de consulta” y el apoyo de la OEA y la ONU. Ello se concretó en el viaje relámpago por el área que realizaron los cancilleres de los 4 países de Contadora, los del Grupo de Apoyo y los 2 Secretarios de ambos organismos internacionales citados, a principios de 1987. El viaje no logró desbloquear el diálogo, pero reactualizó la vigencia de Contadora. El escándalo de la venta de armas a Irán y sus efectos directos en la desintegración de la “contra” (la que después de 1984 perdió la iniciativa militar, no logrando recuperar sus niveles ofensivos a pesar del apoyo norteamericano), hacen prever que la estrategia de asfixia y desestabilización no logrará el mismo grado de efectividad que Washington consideró en inicio.

#### 3.2.4 Perspectivas:

El proceso de Contadora iniciado en 1983, coincide con un cambio en la estrategia norteamericana hacia Centroamérica que se registra, como ya se señaló en el capítulo 1 de este documento, a fines de 1982. Dicha estrategia corresponde a un manejo regionalizado del conflicto en el área, gracias a la incorporación plena de Honduras y Costa Rica.

La política exterior norteamericana ha considerado, respecto del problema que le plantea Nicaragua, tres cursos sucesivos de acción: a) Una estrategia pragmática, aunque incompleta de negociación (apoyo a los sectores moderados en Managua, acuerdos con la Junta Sandinista). Esta estrategia se prolongó hasta la clausura definitiva de las negociaciones bilaterales de Manzanillo en enero de 1985, que Estados Unidos interrumpió. b) La intervención militar directa con el apoyo simbólico de fuerzas de otras naciones, según el modelo de las acciones ejecutadas en la República Dominicana y Granada; y c) La desestabilización, el aislamiento y la asfixia económica de Nicaragua, a través de la combinación

de acciones militares, presiones diplomáticas a los aliados occidentales de Estados Unidos, bloqueo y otras medidas de boicot económico.

La intervención militar directa por parte de Estados Unidos, quedó temporalmente suspendida a causa de consideraciones estratégicas (debilidad de los retaguardias, dificultad para constituir bases de operaciones, tipo de terreno, etc.), que hacen pensar en una operación con costos humanos elevados. A ésto deben añadirse los problemas que una invasión plantearía al propio gobierno norteamericano, tanto respecto de la opinión interna como frente a los aliados europeos.

La iniciativa de Contadora ha conocido muchas vicisitudes. El hecho que el Acta no haya sido suscrita —y que existan pocas probabilidades de que se suscriba en un futuro próximo— hace pensar a sus críticos, que el proceso es un fracaso. Sin embargo, si se considera que Contadora debe ser dimensionada en el marco de otras estrategias como las ya descritas, se concluye que su éxito no depende exclusivamente de la firma de un Acta, sino más bien del mantenimiento de una iniciativa que presenta, frente a la solución militar, otra opción que recoge el apoyo de ocho países de América Latina, de la OEA y de la ONU

EL PROCESO DE LA NEUTRALIDAD  
GUATEMALTECA  
1982 - 1987

FERNANDO GONZALEZ DAVISON\*

\* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Rafael Landívar; estudios de Post-Grado en Desarrollo Económico y Social, Universidades de París y Ginebra; actualmente es investigador en el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala.



## CONTENIDO

### Prefacio.

#### I. Introducción

1. El objeto de estudio
2. Utilización de términos

#### II. El contexto internacional

1. La diferencia entre sistemas y bloques
2. El significado de la neutralidad en dicho contexto

#### III. Estados Unidos y América Latina

1. Qué es y qué busca América Latina
2. La significación y el nuevo trato con América Latina por parte de los EEUU.

#### IV. La Crisis Centroamericana

1. Una consideración preliminar
2. La visión de la CEE y de los EEUU
3. La posición del Grupo de Contadora

#### V. Los orígenes de la neutralidad guatemalteca

1. Algunos antecedentes
2. El aislamiento internacional
3. Las maniobras exteriores de Ríos Montt

#### VI. Hacia una neutralidad

1. La neutralidad para salir del aislamiento
2. Consolidación de la neutralidad
3. Neutralidad y democratización

**VII. El gobierno civil legitima la neutralidad**

- 1. La neutralidad por la democracia**
- 2. La práctica de la neutralidad activa**
- 3. Contradicciones internas respecto de la neutralidad**
- 4. ¿Descenso de la credibilidad?**

**Conclusiones.**

## PREFACIO

La neutralidad de Guatemala se originó al excluirse de participar en el conflicto real de los EEUU contra el régimen de Managua. Al plasmarse como tal, también se reveló frente al “Grupo de Tegucigalpa” que aglutinó a El Salvador, Honduras y Costa Rica, que ampliamente compartían el criterio de la Casa Blanca sobre el conflicto de mérito, recibiendo a cambio diverso tipo de ayuda.

En Guatemala, algunas personas consideraban que dicha neutralidad era una farsa, propia de una negociación con los EEUU en razón de sus fines contrainsurgentes. Otras, con el prisma de la norma, argumentaron su escaso valor jurídico por no ajustarse —decían— a los criterios que la sustentan en Derecho Internacional. Algunos más, estimaban que la neutralidad estaba en concordancia con la consolidación de un régimen ‘comunista’ en el área (por referencia al gobierno de Managua). Un tanto siguiendo el criterio de Descartes, que la mejor forma de comprender un hecho es estudiarlo para poder discutir con propiedad, es que propongo este breve estudio, como un acercamiento exploratorio, para mostrar su proceso general.

F G D

## I. INTRODUCCION

### 1. El objeto de estudio

El objeto de estudio de este trabajo es comprender el proceso por el cual se fue desarrollando y consolidando la política de neutralidad guatemalteca ante el conflicto centroamericano. Inaugurada esta política en 1984 por el gobierno militar y mantenida en 1986 por el gobierno civil electo, se expresa una posición que va más allá de un simple acto coyuntural. De ahí su importancia, en especial porque se trata de un país que ha estado orbitando alrededor de Washington desde que impuso un régimen pronorteamericano en 1954. La neutralidad ha significado, para Guatemala, un distanciamiento a la tradicional aceptación mecánica de los planteamientos de la Casa Blanca en materia política exterior. En ese sentido, se observó que existía un interés local propio que juzgó inoportuno y ajeno todo involucramiento militar del país contra Nicaragua.

Para comprender este tipo de neutralidad, ciertamente se tiene uno que hacer algunas preguntas, entre las cuales las más importantes:

#### A. Nivel externo

- ¿Cómo puede entenderse la neutralidad en referencia al interior de los diferentes bloques de países que existen en la actualidad?
- ¿Cómo puede distinguirse dicha neutralidad en relación al proceso de autonomía que propician para América Latina algunos países de la región en un proceso de democratización?

- ¿Qué efectos puede tener la neutralidad guatemalteca en el seno de los bloques, de América Latina y de Centro América?

### **B. A nivel interno**

- ¿Cómo fue posible que un gobierno militar, practicante del concepto de Seguridad Nacional de tipo hemisférico fomentado por el Pentágono, llegara a formular una política de neutralidad en el conflicto centroamericano?
- ¿Qué tipo de fisuras se fueron gestando entre el bloque en el poder guatemalteco, la Casa Blanca y demás ramas del gobierno estadounidense que forzaron al distanciamiento que habría de plasmarse en la neutralidad de mérito?
- ¿Qué alcance o a qué niveles llegó el distanciamiento frente a Washinton según los intereses internos que mantuvieron vigente la neutralidad?
- ¿En la misma dirección, cómo pudieron los gobiernos guatemaltecos resistir a la presión de la Casa Blanca y no abandonar la política de neutralidad?
- ¿Qué beneficios representó para el sistema guatemalteco la práctica de la neutralidad?

### **C. A nivel teórico**

- ¿Qué deducciones teóricas se pueden hacer del estudio particular de la neutralidad guatemalteca como aporte al estudio de las Relaciones Internacionales?

## **2. Utilización de términos**

En este trabajo se ha tomado la opción de considerar el concepto de *política exterior* en un sentido amplio y no de manera restringida, o meramente burocrática, para poder comprender mejor el tema de la neutralidad como parte de un proceso global de la sociedad guatemalteca. Lo anterior, porque así es posible comprender el juego de los diversos actores tanto de la sociedad civil como de las diversas institu-

ciones estatales que la hicieron posible nacer y prolongarse en el tiempo.

La *neutralidad*, brevemente, puede ser entendida bajo dos ángulos: el que le otorga el Derecho Internacional y el relativo a una práctica que le concede la disciplina de las Relaciones Internacionales.

«En Derecho Internacional “La neutralidad es un estado vinculado con la guerra (estado de guerra) y define la posición de los Estados que no participan en una guerra: tales Estados son neutrales... La neutralidad (es) una actitud de imparcialidad adoptada por terceros Estados hacia los beligerantes y reconocida por ellos: tal actitud crea derechos y deberes entre los Estados imparciales y beligerantes.”<sup>1</sup> Otro autor estima que sus reglas deben aplicarse también en casos de guerra civil, quien reconoce el término de “neutralidad activa” para compensar en alguna manera la actitud de abstención que es parte del neutro... en materia humanitaria. Además, expresa que el inicio de la neutralidad no está ligada a una forma particular”. Por la misma razón la declaración de neutralidad puede tener lugar antes que se hayan iniciado las hostilidades”<sup>2</sup>. En materia ideológica el Estado es libre y, conforme su derecho interno, puede expresarse libremente. La neutralidad no implica perder el derecho a la defensa y seguridad. Se mantiene en tanto no se participe en las hostilidades. Sobre el particular, en Derecho Internacional se reconocen países con una neutralidad permanente (Suiza desde 1815 y Austria desde 1955).

En la disciplina de las R.I. (Relaciones Internacionales), la neutralidad es más observada como una práctica, cuyo análisis es necesario a la luz de la realidad que es necesario investigarse para descomponer sus elementos y comprenderla mejor en los casos particulares<sup>3</sup>. Si bien las R.I. aún plantea

1. Soresen, Max *Manual de Derecho Internacional Público*. FCE, 3a. impresión, México 1985, p. 734.
2. Guggenheim, Paul, *Traité de droit international public*, vol. II, Librairie de la Université de Genève, Georg & C<sup>o</sup>, 1954, p. 510.
3. Hoffmann, Stanley, *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid 1979, p. 223.

problemas de alcance y método teórico para explicar el flujo de los acontecimientos internacionales, se ubica dentro de la Ciencia Política, para explicar la política exterior: “La disciplina de las R.I. se ocupa de los factores y actividades que afectan a la política exterior y al poder de las unidades básicas en que está dividido el mundo.”<sup>4</sup>. Es dentro de ese ámbito que se incluye la neutralidad de determinados países.

Se puede decir que las R.I. encuentran su justo punto en el análisis interno y externo a la vez dentro del cual se mueve la política exterior que se desea estudiar: “Si dentro del estudio de la política diésemos la máxima importancia a los asuntos mundiales y tratásemos la política interna a la luz de los asuntos mundiales se podrían operar una revolución copernicana... No se ha de tomar esto como una pretensión de que se traten los asuntos internos como un subproducto de la política mundial, pues de hacerlo así sería tan desacertado como estudiar los sistemas internos aisladamente”,<sup>5</sup>. El mismo autor, seguidamente, reconoce “...la imposibilidad de independizar los problemas mundiales y los internos”<sup>6</sup>

En este sentido, el Derecho Internacional es sólo una parte del análisis que se hace dentro de la disciplina de las R.I., aunque el primero es de un alcance más limitado, conforme las Convenciones de la Haya. A mi modo de entender, las R.I. incluyen todas las prácticas de neutralidad. Se pueden considerar como algunas de las características de la neutralidad conforme a las R.I de:

- La posición de un actor internacional de no beligerancia en un conflicto internacional determinado.
- El mantener los principios de imparcialidad y equilibrio frente a las partes en conflicto.
- La posición y los principios pueden ser en relación a los bloques, respecto a uno o a todos; o bien frente a actores internacionales bien determinados, según la práctica respectiva.
- La existencia de un relativo consenso interno social y

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*, p. 24

6. *Ibid.*, p. 22

político que haga de la neutralidad una política consistente y duradera.

- El respeto de esa política exterior por parte de los actores internacionales en conflicto en especial, y de la comunidad internacional en general.

En consecuencia, este estudio se inscribe dentro de los criterios de las R.I. para analizar el tema propuesto; esto es comprender la neutralidad guatemalteca como parte de un proceso político en sus variables internas y externas, de mutuo reflujo.<sup>7</sup>

Hay que mencionar, asimismo, la diferencia entre la neutralidad tradicional de Derecho Internacional y la no-alineación. La primera se inhibe ante los conflictos internacionales y la no-alineación participa para intervenir en el arreglo de las controversias en tiempos inclusive de paz entre los dos grandes bloques.

La no-alineación da el derecho a formular juicios, tras el análisis racional de los hechos. Sin ese análisis puede producirse el prejuicio o la parcialidad que reduciría el prestigio de quien se denomina no-alineado. No es pues una imparcialidad indiferente, propia de la neutralidad tradicional, sino que es activa su imparcialidad luego del justo análisis de los hechos. La no-alineación surgió del ámbito de la guerra fría y su objeto particular es el arreglo a la controversia de los dos grandes bloques.<sup>7A</sup> La neutralidad tiene un campo más limitado, referido por lo regular a un caso concreto, en caso de ser temporal, o frente a cualquier conflicto internacional en caso de ser permanente.

En las R.I. la no-alineación —teóricamente vaga en su conceptualización— tiene un campo que lleva consigo no entrar en los planes estratégicos de ninguna gran potencia, no

7. En R.I. el criterio de neutral incluye el análisis de la neutralización, que es un acto de varios estados que reconocen la neutralidad de un actor internacional —con o sin su consentimiento—, del neutralismo que se refiere a la voluntad de un Estado de abstenerse de formar alianzas con uno u otro bloque (en el viejo esquema de la bi-polaridad), propio de los países del Grupo de No-Alineados. Diccionario de la Política, N y C, Madrid 1972, p. 83.

7A Burton, J.W. Teoría de las relaciones internacionales, UNAM, México 1972, p. 308.

apoyar una intervención en los asuntos internos de un país y de actuar de manera neutral en el comercio internacional —abrirse a los bloques diversos— y sin discriminación aceptar la cooperación técnica y financiera, que respete la soberanía, venga de donde venga. Sin embargo, la no-alineación acepta la parcialidad ideológica así como las instituciones internas del país miembro.

La neutralidad guatemalteca está inmersa, es decir en medio de la neutralidad típicamente conforme el Derecho Internacional y la no-alineación (esta última conforma el concepto vago de 'neutralismo' a la política exterior de sus miembros). En todo caso, digno de un estudio para la disciplina de las R.I.

## II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

### 1. La diferencia entre sistemas y bloques

A pesar del mosaico de particularidades que se dan en cada una de las unidades que conforman el mundo, éste puede dividirse tentativamente en dos: las unidades que forman parte del sistema capitalista, en donde prevalece la propiedad privada de los medios de producción, y las que son parte del sistema socialista en donde predomina la propiedad colectiva o estatal de los medios de producción.

En ese sentido, puede decirse que existe una contradicción profunda entre ambos sistemas: este hecho se percibió con claridad al terminar la II guerra Mundial,<sup>8</sup> con el inicio de la llamada Guerra Fría: el sello de esta contienda fue la bipolarización del planeta, cuya contradicción se enfocó esencialmente entre Washington y Moscú. Aparentemente el mundo fue así dividido en dos bloques. De esta situación se aprovecharon ambas capitales para contener diversos esfuerzos de autonomía al interior de cada uno de los sistemas. Sin embargo, al paso de los años, en especial a partir de los años 60 eran ya visibles los cambios producidos: a) al interior del sistema capitalista se observaba el desarrollo de la CEE —Comunidad Económica Europea— con perspectivas autónomas en el campo económico y, con igual proyección, al Japón; incluso Francia evidenció su distanciamiento en el campo militar al desligarse de la OTAN —Organización del Tratado del Atlántico Norte—, estimulando un componente de mayor autonomía con su participación en la CEE: todo ello frente a Washington; y b) frente a Moscú, Yugoslavia, Albania y la China Popular tomaron la vía autónoma en política exterior, dejando de ser parte de alguna alianza

8. Para un análisis de esa contradicción, léase: Brezezinski, Zbigniew, *Game Plan*, The Atlantic Monthly Press. New York, 1986.

militar.

Incluso, poco después y tras los planteamientos de los países subdesarrollados en el seno de organizaciones especializadas de las Naciones Unidas, se habrían de concretizar posiciones de autonomía no sólo frente a Washington sino frente a los países de la CEE y el Japón: la creación de la OPEP —Organización de Países Exportadores de Petróleo—, en donde los países de América del Sur se solidarizaron con los países árabes productores para imponer precios al oro negro, fue una realidad en los 70. En ese orden de ideas, se creó el SELA —Sistema Económico Latinoamericano— con una perspectiva de unificar criterios de negociación económica de la región frente a los países de alto desarrollo capitalista.

Es en esa década cuando se trata de llevar un resultado positivo a lo que fue el diálogo Norte/Sur que, a pesar de los escasos o nulos resultados, ha hecho ver claramente que no sólo existe el problema bipolar.

Centro América, en ese proceso, estuvo unida pues estaba conciente que la posición aislada de cada uno de esos países no podría representar sino un beneficio menor. En consecuencia, se estuvo al tenor de las negociaciones que realizó la América Latina aunque, cuando era pertinente, manteniendo la unidad específica de la subregión.

Con la crisis de los 80, que afectó profundamente la región, el sello por una autonomía latinoamericana se hizo manifiesto. Más aún, por el apoyo de Washington y la CEE a Londres en el conflicto armado de Las Malvinas. Corolario de esto sería la formación del Grupo Contadora: su objetivo era la latinoamericanización de la crisis centroamericana ante la tesis de agresión por parte de la Casa Blanca contra Nicaragua. El gobierno de Managua se estaba expresando en términos de autonomía frente a Washington. Era ello lo que estaba en juego para los gobiernos en un nuevo proceso democratizador de la región: La estabilidad era necesaria y no la intervención parcial en interés exclusivo de los EEUU.

Sean las razones que se den los miembros de la CEE dieron su aval al Grupo de Contadora, entrando igualmente en contradicción con la Casa Blanca: se evidenciaba así el

deseo de conformar, al interior del sistema capitalista, grupos de países con intereses propios y ajenos al hegemonismo estadounidense. La CEE, así también esperaba lanzar un puente con América Latina, y reducir su distanciamiento luego del caso de Las Malvinas.

De lo anterior puede deducirse que al interior de cada sistema económico, sea capitalista o socialista, a escala internacional existen contradicciones secundarias. Estas, con el tiempo, pueden constituir diversos "bloques" de intereses encontrados, opuestos al director por excelencia de cada uno de los sistemas.

Entonces, conforme el tema de la neutralidad guatemalteca que nos ocupa, ¿en dónde quedaría ésta inscrita? Es una verdad que surgió paralelamente al Grupo de Contadora y el significado de la neutralidad fue el apoyo de Guatemala a este grupo. En consecuencia, la neutralidad guatemalteca quedó inscrita dentro del proceso general por una autonomía que pretendía ir logrando América Latina, abstracción hecha incluso de las intenciones originales del gobierno militar guatemalteco al expresarla con claridad en 1984. Todo ello sin cuestionar el sistema económico-social vigente.

## **2. El significado de la neutralidad en dicho contexto**

Este apartado esencialmente se refiere al campo del sistema capitalista. Antes sólo se quiere recordar la neutralidad otorgada por la URSS a Finlandia luego de la II Guerra Mundial, y al caso específico de Austria, cuya neutralidad fue acordada por la URSS y los EEUU en 1955. El ejemplo clásico de neutralidad permanente es Suiza que gozó del aval europeo desde 1815, y que se mantiene hasta el presente. Suecia es un caso aparte, pues se proyectó con una política de neutralismo frente a Moscú y Washington, en especial desde los años 60, como un rasgo de autonomía en materia de política exterior. La neutralidad en estos casos es más bien del orden de las Relaciones Internacionales y no del clásico Derecho Internacional, pues se mantiene vigente a pesar de no referirse a un conflicto internacional determinado. En el mismo caso, como ejemplo del neutralismo en un país

subdesarrollado, se observa la política de Argelia e India, casos típicos del grupo de los no-Alineados.

La neutralidad, en esos términos, entra en el juego de los intereses políticos y en los diversos juegos de fuerzas internacionales. Es pertinente recordar el caso de la proclamación de neutralidad del gobierno de Laos, a inicios de los 60, ante el conflicto de Viet Nam: un golpe de Estado auspiciado por Washington habría de concluir con esa política exterior laosiana.<sup>9</sup>

En América Latina, es Costa Rica el país que ha pretendido ser un ente neutral su historia revela lo relativo de esa afirmación, aunque su situación especial —el carecer de ejército— motiva que se dé una situación *sui generis*, como lo es esa nación a lo largo de la región. Más pareciera que su neutralidad la refiriera al campo del Derecho Internacional o sea ante determinados conflictos armados internacionales. Su protección armada, se expresa en ese país, es la propia fuerza hemisférica dentro del TIAR —Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca—. Por el resto, ciertamente es un Estado estrechamente vinculado a los EEUU como el resto de Centro América.

La neutralidad guatemalteca, esgrimida sólo en relación al conflicto de la subregión centroamericana, le podría dar una connotación de Derecho Internacional de tipo coyuntural; tiene en perspectiva la problemática que se hizo presente en Laos: las relaciones de fuerza, en el “patio trasero” del país hegemónico del hemisferio, se hacen presentes incluso antes de que se generalice el conflicto contra Nicaragua.<sup>10</sup>

9. Colectivo. *L'Asie du Sud-Est.*, Editions du Progress, Moscú, 1974, p. 89. Este fenómeno ocurrió a inicios de la década de 1960.

10 Dentro de ese mundo occidental, se omite la consideración de los países del Este europeo, dado que el análisis se ha de centrar al interior del sistema capitalista y su proceso de relativa autonomía en materia de política exterior. Para Fernand Braudel, en su libro citado en el próximo pie de página, la Unión Soviética y los países del este europeo forman parte del mundo occidental, así como América Latina.

### III. ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA

#### 1. Qué es y qué busca América Latina

La singularidad de la región es la casi armoniosa convivencia de tres razas; lo que da un toque a una civilización particular. "Esto supone un éxito enorme".<sup>11</sup> Pero, como dice el autor citado, también es el continente de la tristeza: "...con muchas peculiaridades, dramática, desgarrada, en lucha consigo misma".<sup>12</sup> Ese "éxito" aún está en proceso y, a veces, con retrocesos.

La causa estructural de esa situación es el flujo negativo de los ciclos económicos. A la caída de los precios de productos básicos de exportación viene "...un golpe, un retroceso de toda la economía de un país vigoroso".<sup>13</sup> Esto se ha venido repitiendo a lo largo de su historia colonial como de su historia dependiente luego de la *independencia* ocurrida el siglo pasado. Y trajo como consecuencia la permanente incertidumbre, la incoherencia en la organización económica y política. Ante una expectativa, se dinamiza para luego volver a caer en la depresión, y así; volver a entrar de nuevo en una especie de círculo vicioso.

No está aún claro, pero se tiene la percepción que los Estados Unidos en 1945 establecieron un acuerdo táctico con Europa Occidental para favorecer sus economías, en base a una perenne caída de los precios de los productos exportables de la región (afectando a países tradicionalmente bonancibles en ese campo como lo era la Argentina, para ejemplo). Si hubo voluntad en ese sentido no se puede afirmar, pero sí

11. Braudel, Fernand. *Las civilizaciones actuales*. Edit. Tecnos, 7a. reimpresión, Madrid, 1983, p. 381.

12. *Ibid* p. 371

13. *Ibid*, p. 384.

por los efectos vistos hasta el presente.

En esencia, la lucha que libra consigo América Latina es la de averiguar si existe otra vía para su desarrollo autónomo: por los intereses de clase manifiestos no se busca romper con el sistema sino con la dependencia económica que se ha traducido en dependencia política: en los ciclos depresivos el recurso a la deuda externa ha sido obvio y ello es un tema de actualidad.

En la coyuntura de los 80, América Latina ante el caso Centroamericano hace valer un gesto de autonomía política (ya que forma parte de un deseo por una autonomía a ese nivel dados los magros logros de sus demandas en el plano económico): Centro América es un test regional frente a los Estados Unidos, el que tiene una percepción muy distinta a ese respecto.

Es por ello, como se dijo atrás, que la neutralidad guatemalteca, significando un apoyo a Contadora, entró en la visión latinoamericana del conflicto subregional.

¿Qué es lo que ha cambiado? Algunos autores hablan de la pérdida de hegemonía de los EEUU, otros que se ha dado la interferencia de fuerzas no antagónicas a EEUU, como la CEE, y aún se ha hablado del efecto de la "transnacionalización" de los estados en la región (referencia a una dependencia económica no sólo de una potencia sino de varias —Japón, CEE, Estados Unidos) que permiten cierta autonomía política. Hasta el momento no hay una respuesta probada para cada una de esas preguntas. Hubo, sin embargo, un fenómeno manifiesto: la autodeterminación latinoamericana con el explícito principio de no intervención frente a los Estados Unidos, como oposición a la larga trayectoria intervencionista de ese país que ha apuntalado dictaduras oligárquicas en desmedro de la vía democrática, que ahora quieren defender la mayoría de países latinoamericanos: la estabilidad política se persigue con la unión de los países de la región, unidad que luego podría ser la carta para plantear una negociación contra el tradicional esquema de la dependencia económica y, para empezar, con el tema de la deuda externa. Un paso para la unidad indicada tuvo un test: Centro América, el grupo de Contadora habría de ir más allá del *affaire* subregional para

luego ir buscando, con el grupo de apoyo Latinoamericano, posiciones políticas comunes en otros campos.

## 2. La significación y el nuevo trato con América Latina por parte de los EEUU

Dentro de la Doctrina Monroe el hemisferio americano (incluye la América Latina) es “para los americanos”, es decir para la civilización de los Estados Unidos y de Canadá, ya incorporada a la misma por el influjo irresistible del primero.

Sin ser partes de esa civilización, la América Latina ha sido utilizada conforme aquellos intereses, en articulación con las reducidas oligarquías tradicionales, subordinadas y dependientes.<sup>14</sup> Estas, debido a los problemas estructurales referidos atrás, se han plegado como única alternativa a la política exterior de los EEUU, resolviendo de una manera autoritaria y poco coherente —por ejemplo, sin un plan de desarrollo valedero para todos los habitantes— su política de contención popular.

Es cierto que América Latina es la región de la cual más se ha hablado en Washington, pero es la que es menos estudiada. No había necesidad de estudios. Los resultados de esa política pragmática eran positivos. Hasta que sobrevino el caso de Cuba, para sorpresa del sistema político estadounidense. Sin embargo, a la luz de la aplicación del principio de Seguridad Nacional —seguridad hemisférica contra el comunismo aceptada en general en América Latina por los grupos en el poder— nuevamente se volvió al pragmatismo.

Pero el mundo se volvió muy grande para los EEUU en los años 70 rompe primero con el sistema monetario inaugurado en Bretton Woods en 1945 a fin de mantener su hegemonía financiera, para asombro de la CEE, luego sobreviene casi paralelamente la derrota de Viet Nam; Watergate, la OPEP y la articulación a la URSS de las excolonias de Portugal en Africa, en tanto los EEUU estaban en el banquillo de los acusados en lo que fue el diálogo Norte/Sur.

14. La América Latina era parte del ‘mundo libre’ en donde la libertad de los *affaires* estadounidenses estaba totalmente asegurada, Jaguaribe Helio: *Desarrollo político: Sentido y Condición*, Paidós, Buenos Aires, p. 193 y ss.

Por si fuera poco, los partidos comunistas en Portugal e Italia estaban en camino a la asunción al poder. La hegemonía unidireccional no funcionaba: surge la Trilateral (el concierto estratégico de EEUU, CEE y Japón) para dar respuestas globales de conciliación de los centros del sistema hacia el mundo. J. Carter llevaría ese planteamiento como nuevo presidente de los EEUU

Europa occidental logra por su cuenta solventar el problema para el sistema que planteaba tanto Portugal e Italia. EEUU logra llevar a Egipto y a Israel a firmar un acuerdo de Paz. Para América Latina se visualiza un *modelo* de democratización —caso por caso— Y se abre la política de derechos humanos, como respuesta ideológica al bloque socialista, respetando la distensión con la URSS y el acercamiento con la China Popular, comenzada a inicios de 1970. El acercamiento con América Latina se concretizaría con la suscripción del nuevo acuerdo sobre el Canal: no fue un gesto de buena voluntad hacia el torrijismo sino con la región en su conjunto.

El punto sólido de los EEUU en el medio oriente cae pronto: el Sha es expulsado, y la crisis de rehenes de la embajada estadounidense se produce al momento que en Nicaragua cae Somoza, en su flanco vencido (en su "patio trasero"). Ambos casos al finalizar la década de mérito. Esta situación evidenció que en Washington no se pueden manejar dos crisis a la vez.

El sistema político en la toma de decisiones a nivel exterior había cambiado desde Watergate: el consenso se hace necesario como en el pasado, pero ahora el Congreso ha tomado fuerza y tiene que ser consultado, sin excluir los grupos religiosos y étnicos que saltaron a la palestra política.

Si en los 70 se produjo una concentración monopólica económica mayor en los EEUU, se había generado al mismo tiempo una dispersión relativa del poder político.<sup>15</sup> Esa contradicción entre concentración económica y dispersión política no podía continuarse: Reagan surge como un nuevo presidente, inspirado por renovar la hegemonía de su país en

15. Cutler, Lloyd, To form a government, en: *Foreign Affairs*, Vol. 59 No. 1 EEUU, pp. 126-143.

el planeta con un mando único para el sistema. La Trilateral, entonces, dejó de tener razón. El diálogo Norte/Sur quedaría en el olvido, mientras la crisis económica se profundizaría y haría más estragos en los países dependientes y subdesarrollados.

Para Reagan, la distancia entre el discurso y la realidad se hizo evidente: primero, por el mismo proceso interno en la toma de decisiones en materia de política exterior y, segundo, porque la vía "ideologisante" reaganiana, unilateral y conservadora, entró en contradicción —secundaria, ciertamente— con la CEE,<sup>16</sup> que observaba con temor la unidireccionalidad del sistema capitalista en su conjunto.

El nuevo trato con América Latina de los EEUU fue el enarbolar de nuevo la bandera del anticomunismo, y, por ende, buscar la alianza con los regímenes militares, con un foco de atención: contrarrestar el impulso revolucionario en El Salvador y Nicaragua, lo cual estaba a tono con el concepto del Pentágono de Seguridad Nacional aceptado por aquellos en América Latina a nivel hemisférico. Todo esto se vino abajo con el apoyo de EEUU a Londres en el caso de las Malvinas en 1982.

Insolvente en el caso de la deuda externa, América Latina retoma la vía política para cohesionarse luego de aquel conflicto malvinense. La conformación del Grupo de Contadora es su respuesta, mientras por sus propios medios abre la vía hacia un proceso de democratización; este proceso expresa un avance de demandas populares. Todo ello sin cuestionar el sistema, pero replanteado la aceptación tradicional a la dependencia política.

Europa Occidental no pierde la oportunidad para ganarse un poco a América Latina, dado que apoyó a Londres en el conflicto de Las Malvinas y da su aval a Contadora: el interés de fondo es el no ver a Estados Unidos envuelto en conflictos bélicos en la región, para que no pierda de vista su privilegiada relación con la OTAN. Y, a otro nivel, para

16. Lowenthal, Abraham. R. Reagan and Latin America, coping hegemony decline, en: *Eagle Defiant US Foreign Policy in the 1980's*, Edited by Oye, Kenneth. Little Brown Co. Boston-Toronto 1983 pp. 131-135.

no perder el terreno ganado en la apertura democrática en donde juegan un papel importante las internacionales social-demócratas y cristianas, que contienen implícitamente un interés económico de largo plazo. También de hacerse presente para contrarrestar el mando unidireccional de Reagan, juzgado temerario dentro del sistema.

## IV. LA CRISIS CENTROAMERICANA

### 1. Una consideración preliminar

En la franja en donde América casi pierde la cintura, Centro América acumula una síntesis de problemas latino-americanos dada su vulnerabilidad estructural en donde ésta se ha resentido con más intensidad; como siempre, con la excepción de Costa Rica. Los disturbios políticos actuales son ciertamente la expresión coyuntural de un pasado polarizante de larga data, socialmente hablando.

Los discursos morazánicos de unidad istmeña tras la independencia en 1821, sin resultado práctico en razón de la escasa comunicación y la ausencia de un circuito comercial, fueron dando lugar en el siglo XIX al afianzamiento de pequeñas economías volcadas hacia el exterior que habrían de cristalizar la formación de pequeños estados en formación. Sin embargo, ganó su nombre —Centro América— tras lograr la expulsión de Walker y los filibusteros, que en los 1850 representaron la expresión de conquista por ciertos intereses del sur de los Estados Unidos. En este caso, sí hubo unidad defensiva. En seguida, el café sería la principal preocupación de la economía centroamericana en la segunda mitad del siglo XIX, cosa que hasta el presente se mantiene.

Desde inicios del siglo XX hasta mediados del mismo, Centro América quedó aislada del México agrarista y de América del Sur por parte de los intereses sobreterminantes de los EEUU en la subregión, con la excepción de ciertos intervalos, que la hicieron ser parte de la Cuenca del Caribe desde la percepción de Washington. Ello se visualizó con un muro levantado a inicios del siglo en Guatemala respecto de la nación mexicana y la presencia militar directa de los marines en Panamá. Es en ese sentido que la política exterior de estos países habría de quedar supeditada a lo que algunos llaman poder “hegemónico” en el área. Los mecanismos

para el mantenimiento de este *statu quo* fueron: la simple persuasión hasta la intervención directa. Los lazos con Europa prácticamente quedaron semi-cerrados<sup>17</sup>

La *paz americana* en el istmo, hay que decirlo, contuvo las pequeñas guerras personalistas de antaño entre los países vecinos centroamericanos. Sin embargo, afianzó más los lazos de la dependencia y su significado político, que a nivel social tenía una connotación antipopular y represiva. Es decir, paralelamente a la defensa de los intereses de Washington se hacía lo mismo con los de las oligarquías locales.

En los 1960, tras la creación del Mercado Común entre los cinco países, el circuito comercial de un incipiente proceso de industrialización, pese a su escaso aliento dado lo reducido de los mercados internos, motivó la creación de una serie de intereses e instituciones comunes que habrían de tener más impacto que cualquier discurso morazánico de unidad centroamericana.<sup>18</sup> las diversas inversiones no sólo de los EEUU, sino de Europa occidental y algunas de Japón, así como el ascenso de nuevos grupos locales en el campo industrial y, especialmente agroindustrial (algodón y caña de azúcar), con una tendencia a la exportación no sólo a los EEUU, habrían de dar un perfil diferente al pasado. Esos logros económicos sólo contuvieron pasajera y momentáneamente las demandas de los grupos populares, propias de los problemas estructurales.

Es antes de la crisis económica de la década de 1980 en donde se observa, como reacción a la negación histórica de la incorporación de aquellas demandas, la vía armada popular contra el sistema en algunos países. Honduras, en donde no se practicaría esa vía, observa con complacencia el resultado positivo de su modesto agrarismo desarrollado en los 70.

Así, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, la guerra

17. Cerrados a que otros intereses foráneos pudieran competir en lo relativo a influencia política, así como en materia comercial. Sobre esto último, durante y luego de la II Guerra Mundial EEUU quedó como el gran socio de Centro América: ello dió como resultado una sobredeterminación económica de dicho país en las décadas siguientes.

18. Incluso, a pesar de la llamada Guerra de "Fut Bol" entre El Salvador y Honduras en 1969, que patentizó ciertamente que el área estaba saliendo de la influencia total mecánica de los EEUU.

civil se dio donde la democracia y la justicia “nunca logró plantearse desde el punto de vista de las clases dominadas.... (las que no tuvieron) ninguna posibilidad para negociar los términos de su subordinación... de las condiciones para su participación en la creación del excedente.”<sup>19</sup>

Con la crisis económica de los 80, la problemática sería mayor.

## 2. La visión de la CEE y de los EEUU sobre la crisis del Istmo.

La óptica de la CEE puede sintetizarse así:

“... Conforme la percepción para mucha gente en Centro América, el modelo de capitalismo estadounidense se mantiene ampliamente para la explotación y la dependencia. . . lo que ha hecho atractivo el marxismo para algunos”. — Continúa H. Schmidt—: “Desde la perspectiva de Europa Occidental, preocupada íntimamente por el sistema y su dirección, precisa que si bien los EEUU tienen intereses vitales en la región en tanto la URSS no los tiene, los EEUU deberían actuar hacia un cambio necesario en lo económico, social y político en esa región.”<sup>20</sup> Prosigue el excanciller de Alemania Federal: “Los europeos occidentales tienen un interés claro en Centro América. Si los problemas no pueden resolverse pacíficamente entonces, en la percepción europea, el peligro puede seguir al afectarse las cordiales relaciones con América Latina; también la credibilidad de los EEUU como líder puede verse socabada ante los ojos del público eurooccidental, y puede añadir tirantez en las relaciones EEUU-Europa occidental —que no es del todo imposible—; podría llegar a una escalada horizontal, forzando a la URSS o Cuba a dar respuesta o represalias en otras partes del mundo”.<sup>21</sup> Ahí también el por qué del apoyo a Contadora. Schmidt insiste en expresar que la solución militar sería ana-

19. Torres Rivas, Edelberto. Conferencia, Tegucigalpa, 28 octubre 1986.

20. Schmidt, Helmut. *A grand strategy for the West*, Yale University press, N. Haven and London, 1985, p. 82.

21. *Ibid*, p. 83

crónica: "... en el largo plazo, los peligros en Centro América no pueden eliminarse por el poderío político o militar",<sup>22</sup> y plantea una solución de cooperación de los países desarrollados capitalistas de manera conjunta.

Los miembros de la CEE tienen un interés en participar en la gestión de paz centroamericana a fin de que los EEUU no considere que sus opciones están limitadas a una intervención militar directa o a una pérdida de credibilidad global. Saben que "occidente" tiene mucho mayor influencia que la URSS y puede inducir a la promoción de "modelos flexibles de respuesta la inestabilidad regional y a la crisis revolucionaria, con el fin de evitar el surgimiento de regímenes hostiles a los intereses y valores occidentales"<sup>23 A</sup>.

La Casa Blanca, durante la gestión de Reagan ha tenido una posición frente a la subregión del istmo aunque con dos matices: el primero, expresado por el general A. Haig, en su momento Secretario de Estado. Para él la desestabilización centroamericana era parte de la problemática Este-Oeste, lo cual era un problema que podía extenderse a México y al Canal de Panamá, países de por sí más sensitivos para los intereses de su país; ello sin menoscabo de que Centro América representa por sí un área estratégica. La rápida invasión de marines en esta zona, estaba él consciente, la limitaba el War Power Act, dado que era necesario el consentimiento del Congreso. La preocupación esencial del momento era El Salvador y Nicaragua, pero también "Guatemala, la estratégica llave a la región, necesitaba asegurarse y recibir ayuda. Y también Costa Rica. . ."<sup>23</sup> La "real politik" estaba en marcha y la CIA también. Entre tanto, Haig buscó la alianza con la CEE, que no tuvo eco, y con gobiernos autoritarios de América del Sur cuyo fin vino con la guerra de Las Malvinas, que ni la gira de Reagan en América Latina pudo servir para calmar la afrenta de Washington al mismo TIAR. (Aquí

22. Ibid, p. 84

23A El papel de Europa en América Central, Informe de Conferencia No. 1, 1985, IRELA, Madrid 1985, pp. 1 y 2.

23. Haig, Alexander, *Caveat, Realism, Reagan and Foreign Policy*, McMillan Pub. Co. New York 1984, p. 118.

el principio de Seguridad Nacional hemisférica fue cuestionado y deslegitimado a la luz de los acontecimientos por ciertos oficiales latinoamericanos). El discurso de que América Latina estaba a punto de caer en manos soviéticas, según Haig; y que incluso Cuba “debía ser liberada”, quedaba sólo en el aire.

El sustituto de Haig, el economista J. Schultz, marcaría el segundo matiz, con un tono de calma y firmeza. Su discurso fue propio de las propuestas del Grupo Kissinger, bipartidista, en donde se desarrollaron argumentos en favor de asistencia militar y económica a la región centroamericana, auspiciando los procesos de democratización según su forma de ver el mundo. Y también del grupo de intelectuales conservadores que, en lo esencial, convinieron en la propuesta de Kissinger, aunque con un sello belicista aún manifiesto al concluir: . . . c) buscar soluciones pacíficas por medio de elecciones y acuerdos regionales verificables y d) . . . “reforzar la seguridad de los estados del área contra la amenaza de las extremas violentas (sic) y fuerzas externas.”<sup>24</sup> Es por ello que Schultz habla de dos cosas a la vez: un acuerdo formal con el proceso de Contadora y también de la presión militar, en este caso, respecto a Nicaragua.

*Mandate II* expresa que al problema de la “expansión comunista”, además, hay que darle una política en Centroamérica para evitar que los EEUU no se sustraiga a un eventual desbalance de poder en favor de Nicaragua. Señala que se debe ser cauteloso con el proceso de Contadora, y que los EEUU podrían aceptar un acuerdo regional siempre que prohíba una alianza con el bloque soviético por parte de Nicaragua y que ésta suspenda la “exportación” revolucionaria en el istmo y se dispongan “cláusulas de hierro” de verificación de armamentos, y llevar el pluralismo político y económico a Managua.<sup>25</sup>

*Mandate II* recomienda urgir al Congreso para mantener así mismo altos los niveles de asistencia a El Salvador, a

24 *Mandate for Leadership II*, The Heritage Foundation, Washington, D.C. 1984, p. 317.

25. *Ibid*, p. 326

autorizar fondos en favor de los 'contras', a dar asistencia a Honduras y Guatemala y ampliar en la zona la educación militar y entrenamiento y, también, a favorecer la inversión de otros países capitalistas en la región. Precisa el mantenimiento de la política de Derechos Humanos y el requerimiento de apoyo de la CEE a nivel militar (el mantenimiento de la base inglesa en Belice) en el área.<sup>26</sup>

En relación siempre al istmo, el documento conservador reseñado concluye:

*"La lección más importante de los pasados cuatro años (1980-84) es que la crisis de Centro América es sistemática y de largo plazo y requerirá una sustancial y coherente política por parte de la administración. La complejidad de los problemas del área, junto a la mayor presencia de fuerzas externas. . . ha disminuído la capacidad de los EEUU para resolver los problemas rápida y fácilmente. Las naciones de. . . Centro América son independientes, nacionalistas. . . han desarrollado estrechas relaciones con otros centros políticos como Europa Occidental y Japón. . . Adicionalmente, la perspectiva de la influencia y poder de los EEUU está ahora restringida por los papeles amplios asumidos por Venezuela y México, cuyas acciones a veces entran en conflicto con los intereses y objetivos de los EEUU".<sup>27</sup>*

La crítica al interior de los EEUU contra la política de Reagan en Centro América proviene del sector demócrata liberal, que se sintetiza en palabras de Arthur M. Schlesinger Jr. en su libro más reciente.<sup>28</sup> Precisa que el nacionalismo ideológico pregonado por Reagan es una forma nueva de aislamiento de los EEUU, cuya esencia es el objetar com-

26. Ibid, p. 323

27. Ibid, p. 315

28. Schlesinger Jr., Arthur. *The Cycles of American History*, Houghton Mifflin Co. Boston, 1986, p. 58

promisos con otros Estados y, agrega, que: "Ninguna administración desde la II Guerra Mundial ha desdeñado sistemáticamente a las Naciones Unidas, desafiando a la Corte Internacional. . . descartado la negociación con los adversarios".<sup>29</sup> El autor da su opinión respecto al istmo:

*"Por un siglo los negocios estadounidenses han dominado, desarrollado y deformado Centro América, viviendo en un contraste entre la pobreza y la oligarquía. . . Cuando era predecible el auge revolucionario. . . la ideología (tradicional FGD) rechazó la idea de los orígenes internos y decretó que los rusos estaban de vuelta. . . El historiador abunda en anotar que una acción militar unilateral por parte de EEUU en América Latina casi siempre es un error. . . El interés nacional (de los EEUU FGD) debería enfatizar que es indispensable trabajar con los latinoamericanos que conocen el territorio mucho más que nosotros y sin cuyo apoyo no podemos llegar a nuestros objetivos. Dejemos a México, Venezuela, Colombia y Panamá —el llamado— Grupo de Contadora— tomar el liderazgo y apoyémosles hasta lo último. . ."*<sup>30</sup>

### 3. La posición del Grupo Contadora

Dentro de lo que podría llamarse perspectiva latinoamericana, vista atrás, el Grupo Contadora surgió en 1983 con un objetivo preciso, subrayar los principios de autodeterminación y no intervención en América Latina, en esencia, como una reacción a la política intervencionista tradicional de los EEUU en el hemisferio. Este país considera al hemisferio americano como parte de su bloque. Los latinoamericanos quieren dar un gesto de autonomía política, propio de un proyecto nacionalista para cada uno de sus países: es decir,

29. Ibid, p. 59

30. Ibid, p. 60 y 61.

crear un "propio" desarrollo conforme los intereses sociales locales vía la apertura política y el respeto a los derechos humanos. El respeto a estos últimos y la democratización harán entrar a América Latina en la arena internacional cumpliendo las nuevas demandas internacionales de decencia y, con autonomía, para mostrar dignidad en las relaciones internacionales.

De manera *formal*, Contadora ha planteado tres proyectos para solventar y llegar a un acuerdo sobre la problemática centroamericana. Los tres proyectos contienen elementos tendientes a crear en Centro América las bases para el pluralismo democrático bajo los principios arriba indicados, al igual que una prohibición relativa a maniobras y bases militares. Esto era la base del primer proyecto de septiembre de 1984, que no fue aceptado por El Salvador, Honduras y Costa Rica que deseaban —conforme el criterio de la Casa Blanca— cláusulas de "hierro" en materia de control y verificación de armamentos. Estos puntos fueron introducidos en el nuevo proyecto de 1985, en el cual Nicaragua dijo no estar de acuerdo por las restricciones que ello representaría en materia de defensa, en tanto era agredida por los "contras" financiados por los EEUU<sup>31</sup> La transacción vino en 1986, con otro proyecto que redujo los puntos de control y verificación, motivando el rechazo de los países del Grupo de Tegucigalpa (Honduras, el Salvador y Costa Rica). Guatemala, sin embargo, con ciertas sugerencias, apoyó los proyectos presentados por el Grupo de Contadora, dentro de un espíritu neutral que empezó a practicar desde la creación de dicho grupo.

De manera *real*, el conflicto centroamericano generalizado representa, por otra parte, en su eventualidad, una amenaza para la "estabilidad y seguridad de toda América Latina."<sup>32</sup> Ello incluso, además del proceso nacionalista de la región aludido, motivó que Contadora se ampliara desde

31. Una colección de los documentos de Contadora hasta 1986, se encuentra en: *Revista Lotería*, No. 359, Panamá marzo-abril 1986, pp. 4 a 120. (incluye cronología sobre el tema).

32. *La Hora*, Guatemala 22 de diciembre de 1986, p. 12.

1985 con el llamado Grupo de Apoyo, constituido por Brasil, Perú, Argentina y Uruguay. Así, los originales miembros del grupo (México, Panamá, Venezuela y Colombia) veían afianzados su ideario, el cual tuvo casi desde sus inicios el aval universal, en especial de la CEE.

Dentro del Grupo, México es quien más claramente ha expresado que su interés primordial en Contadora es lograr la estabilización del área, a fin que un conflicto no se torne desestabilizador al interior de su propia sociedad.<sup>33</sup> En Contadora, existe conciencia de la causal histórica económico-social del problema centroamericano y la escasez de reformas.

En ese sentido, Contadora es la síntesis de diversos intereses nacionales contra la manipulación tradicional de los EEUU en el hemisferio. Sin embargo, como los eurooccidentales, reconoce que cualquier arreglo en Centro América debe tener en cuenta de manera adecuada los intereses de seguridad de los EEUU. En relación a los miembros de la CEE, Contadora considera que puede jugar un papel de equilibrio adicional —una salvaguarda contra la intervención extranjera en la región— a pesar de las limitantes de la CEE que no tiene intereses vitales en Centro América.

Entre tanto muchos creen, como el canciller argentino que “. . . Contadora debe existir haya paz o haya guerra. Si hay guerra como testigo válido puede poner límites o hacer pagar mayores costos políticos a los beligerantes”.<sup>33A</sup>

33. Prensa Libre, Revista Domingo, Guatemala 7 de diciembre 1986 pp. 4 y 5.

33A Semana Latinoamericana, ALASEI, México, Año 1 17-26 enero 1987 p.1

## V. LOS ORIGENES DE LA NEUTRALIDAD GUATEMALTECA

### 1. Algunos antecedentes

El espacio histórico en la formación del Estado Guatemalteco se concentró, desde sus orígenes coloniales, en la meseta volcánica, con una amplia población que mantiene hasta la fecha sus raíces culturales precolombinas y otro gran conglomerado que fue hispanizándose con el tiempo. La naturaleza que existe en las fronteras creadas tras la independencia con sus vecinos, es de relativa soledad en el oriente que confluía a El Salvador y la parte de Honduras, y de inmensas alturas y selva con México, que le dieron cierta unidad espacial y con vías hacia los dos océanos. Un problema de largo plazo habría de quedar planteado: el casi despoblado territorio norteño de El Petén, encerrado en relación al Atlántico, dada la ocupación inglesa de Belice. *Mutatis mutandis*, se mantiene la unidad dada por las principales tribus mayenses —sedentarias y con aservo cultural de larga data— que existían en *Guathimalan* antes de la conquista ibérica y afines a las que ahora pueblan Chiapas, México. Las relaciones históricas con este país y con El Salvador se han articulado por la costa del Pacífico. La problemática poblacional ahora se sitúa alrededor de medio millón de desplazados entre los grupos de cultura precolombina (cien mil refugiados en México, otro tanto en la ciudad capital y en la costa del pacífico guatemalteca. . . )<sup>34</sup> en razón de la guerra civil de esta década. Esa guerra habría de confirmar que si bien en la colonia prevalecían los criterios raciales en materia de clases sociales, en la época moderna, si bien manteniendo ciertos matices, eso no es ya una verdad pues

34. Salvadó, L.R. datos tomados de su tesis en preparación. San José, Costa Rica, diciembre 1986.

los sectores populares hispanizados y los “naturales” hicieron un frente común. Aunque los que mantuvieron sus raíces precolombinas—allí el matiz persistente— llevaron la peor parte de la represión con sólo ver el número de desplazados, cuyo abandono ahora el Estado quiere mínimamente solventar,<sup>35</sup> para no volver al círculo de los movimientos sociales de protesta.

En el siglo XX el neocolonialismo emergió sobre la insolvencia ante acreedores alemanes de cafeteros latifundistas al desplomarse los precios del grano a fines del siglo pasado. Los intereses alemanes pasaron así a controlar gran parte de la producción y casi toda la comercialización de café, el principal producto de exportación. Paralelamente, los intereses de un monopolio en formación de origen estadounidense en Centro América, se harían presentes en Guatemala, gozando de una red ferroviaria preexistente y portuaria, así como de tierras para la producción bananera: por la cercanía, predominó la política de Washington respecto de la fracción berlinesa en el país. Hubo un lapso entre 1926 y 1930 en donde un gobierno gozó de una modestísima autonomía al apoyar la gesta de Sandino en Nicaragua, en razón que primó el “interés de sangre” y el apoyo al partido conservador nicaraguense. La presión en la guerra interimperialista de los 40 motivó a que los EEUU influyeran profundamente en la intervención y posterior nacionalización de los bienes alemanes, en favor del Estado guatemalteco en 1944. Poco después vendría la Revolución de octubre de ese año que mantendría ese beneficio de la nacionalización, y un distanciamiento frente a los EEUU. En el proceso de reforma agraria se habría de vulnerar parte de la concesión de tierras a la United Fruit Co., bajo un criterio nacional, cuyo ejemplo habría de ser cuestionado en los EEUU a inicios de los 50. Ese nacionalismo traduciría en materia de política exterior en cuestionar, por parte de Guatemala, el TIAR y el derecho concomitante de intervención que se le otorgaba a Washing-

35. Los consejos Regionales Urbanos y Rurales son una alternativa que fija la Constitución. Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 SEGEPLAN, Guatemala 1986, cap. 7.

ton en estos países. Ya desde 1948 los EEUU habían suspendido la ayuda militar a Guatemala.

La intervención imperial no se hizo esperar y el proceso anterior concluyó en 1954. El nuevo gobierno aceptaría el TIAR y dio varias concesiones gratuitas a firmas de los EEUU. Tras un período de inestabilidad por falta de proyecto y cohesión de los grupos dominantes, se habría de llegar, con diversas modalidades, a un autoritarismo que, ante la guerrilla iniciada en los 60, se tradujo en autoritarismo militar: el ejército recibiría el reinado del Estado, incluso entre 1966-70, el cual se consolidaría en los 70, bajo el concepto de seguridad nacional hemisférica, avalado por los EEUU. Es cierto que las demandas populares se mantuvieron latentes y, en ciclos, la respuesta fue la misma: la negación tajante a compartir un proyecto de interés nacional.

En esa década, la inversión de firmas estadounidenses en Guatemala era de alrededor de US\$ 375 millones, un 10 o/o del total de las inversiones globales del país (menos de 1 o/o dentro del total de inversiones de los EEUU en América Latina),<sup>36</sup> que la hacían de poco interés económico —como el resto de Centro América— dentro de la visión económica de Washington: sin embargo, le otorga una importancia estratégica por su cercanía a México y por ser el país de mayor peso demográfico y económico en el istmo. En los 1970 la United Fruit Co. había caído en bancarrota y sus concesiones en Guatemala se redujeron a solo ciertas áreas de cultivo de banano, ahora bajo el nombre de United Brands (que se ha acomodado en la agroindustria e industria alimenticia).

En Guatemala uno de los problemas claves del desarrollo es que sólo el 5o/o recibe cerca de un tercio del producto nacional,<sup>37</sup> el indicador más bajo a ese respecto en Centro América, y en donde los centros urbanos son los relativamente más beneficiados con los servicios escasos esta-

36. Sereseres, Caesar D., *The Guatemalan legacy, radical challenges and military politics*, en: *Report on Guatemala*, Sais Papers No. 7, School of Advances International Studies, The John Hopkins University, 1985, p. 29.

37. *Ibid.*, p. 30

tales. Pese a ser una sociedad que vive esencialmente del agro, éste en relación al campesinado, ha quedado relativamente abandonado: sin arraigo en la tierra, pues cada vez es menor el área campesina en relación a la población, y desarticulado de la economía nacional por no existir una red vial adecuada a nivel de todo el territorio, ya que en el pasado sólo se hizo en favor del gran latifundio agroexportador. Ello fue formando una separación entre el Estado y la sociedad campesina que conforma la mayoría de la población. En ese mundo, persisten 22 dialectos hablado por grupos de origen precolombino, que se entienden a través del castellano en su oportunidad, los cuales han persistido en el tiempo como un mecanismo de etnoresistencia. Dichos grupos corresponden a un 50 o/o de la población total.

## 2.- El aislamiento internacional

La política exterior siguió girando sobre el eje de Washington y de una amistad formal con Centro América —apuntalada por el Mercado Común del Istmo— y con América del Sur. Con México siempre hubo distancia. El resto del mundo, con excepción de algunos países de Europa Occidental y salvo a algunas conferencias de los 77 en relación al diálogo Norte/sur, quedó ignorado. La economía marchaba bien y todo lo demás no tenía valor alguno. La diversificación en relación al azúcar y la carne, ambos de exportación, nacieron de las cuotas antes otorgadas por EEUU a Cuba. La exportación de algodón, fruto del proceso revolucionario anterior, marchaba en ascenso, así como el incipiente proceso de industrialización, dentro del esquema del Mercado Común Centroamericano.

La visión militar durante los gobiernos que se sucedieron era exclusivamente de contención interna. Al exterior, su único dilema era el qué hacer frente a Belice y el reino Unido: hubo planes de invasión a inicios de los 60<sup>38</sup> y media-

38. El 24 de julio 1963, el gobierno militar rompió relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, por haber acordado ésta unilateralmente la autonomía a Belice. Véase la prensa local de la época y, más recientemente, La Hora del 28 de diciembre de 1986, p. 5

dos de los 70.<sup>39</sup> Es por esa razón que, a solicitud de Londres, EEUU suspendió la ayuda militar al país. En un ciclo de baja en las violaciones a los Derechos Humanos, los EEUU pretextó esa situación para la mencionada suspensión ocurrida en 1977.

El honor castrense local fue vulnerado y empezaron a aflorar antiguas contradicciones con los EEUU: primero, en 1954 el ejército había dado prácticamente el golpe de Estado a Arbenz, bajo presión estadounidense, y el ejército no quedó en el poder del Estado como la jerarquía militar pretendía. En su lugar quedó un oficial considerado no nacionalista apuntalado por conservadores: ante el público, el ejército no había cumplido su misión la defensa ante los "mercenarios". Sólo los cadetes, estudiantes de la escuela militar darían muestras de honor tras dar una batalla a aquellos, aunque culminaría con su expulsión y el cierre de la Escuela Politécnica (militar) dentro de un arreglo civil-militar.

Segundo, la imposición para que Guatemala fuera base para la invasión a Cuba durante 1960, en donde oficiales locales fueron obligados a ser instructores de los cubanos contrarrevolucionarios en abierta contradicción con la Constitución, ello daría lugar a dos fenómenos: un intento de golpe militar que no culminó positivamente por la delación y el ataque de los aviones norteamericanos que bombardearon varios cuarteles alzados (aviones previstos para la invasión a Cuba); luego, el surgimiento de la guerrilla por parte de varios oficiales que continuarían la lucha en la montaña. Se considera que el apoyo que la guerrilla recibió de Cuba era fruto de aquella acción de Washington.

A partir, pues, de 1977 se observa un retraimiento del gobierno guatemalteco frente a los EEUU, más aún cuando J. Carter comenzó su política de respeto a los Derechos Humanos en donde Guatemala empezó a ser objeto de atención.

La caída de Somoza en 1979 creó temor en el grupo

39. Esta versión fue confirmada por el excomandante de la base militar de Popitún, de la época, general B. Lucas, que tendría a su cargo la invasión en 1975 de Belice. *La Revista El Gráfico, Guatemala* 4 de enero 1987, p. 21.

beneficiario de la bonanza económica —pese incluso al terremoto de 1976 en donde se conoció a cabalidad el abandono de la mayoría de ciudadanos, especialmente del área rural: el “sector privado” rompe diversos compromisos con algunos grupos democristianos y social-demócratas y otorga carta blanca a la alta jerarquía del ejército para que ésta neutralice a los grupos que potencialmente podrían seguir el ejemplo sandinista: la represión generalizada entre 1979-1982 habría de chocar ante la opinión de la comunidad de naciones, que habría de tildar de paria al gobierno del general F.R. Lucas García. La organización sindical, campesina, estudiantil y universitaria fue la que sufrió más, incluyendo la curia católica y cooperativista del país. La reacción fue el flujo ampliado de apoyo del campesinado “indígena” en especial y de otros actores, aunque en una proporción modesta en favor de la incipiente guerrilla que no sabía cómo incorporar tal contingente que solicitaba incorporarse (y con ellos, diversos delatores): fue el campesinado con cultura de raíz precolombina el que sería la base de la nueva guerrilla. Las organizaciones internacionales hicieron eco de aquel estado de guerra civil. EEUU no renovó la ayuda militar tras la quema de la Embajada de España en 1980 ante la intervención de la policía local. Vino el cierre del financiamiento externo por parte de la comunidad internacional. Los informes sobre violaciones a los Derechos Humanos de la ONU de Amnesty International y otros foros eran condenatorios al gobierno, que perdió toda legitimidad interna e internacional.

La reacción gubernamental, ante el aislamiento interior y exterior, fue el de resistir mediante una política aislacionista, omitiendo así toda consideración proveniente del mundo atendiendo la tarea prioritaria que era la contrainsurgencia.

Entre tanto, los actores ligados al gobierno presumieron que la carta blanca en materia militar lo era también en términos económicos: como una banda depredadora, la corrupción habría de llegar a niveles inimaginables de una banda (alta jerarquía militar y algunas familias pudientes del país), provocando, en plena crisis económica inaugura-

da en 1981, el rompimiento de la unidad del bloque en el poder, es decir, del ejército y del "sector privado" inclusive la escisión se fue dando al interior de la institución armada y en el 'sector privado' en su conjunto. Fuga de capitales, temor generalizado, el Estado en crisis. EEUU interviene y avala un proceso eleccionario "limpio" entre los partidos tradicionales (desde 1965 existían diversos partidos que, controlados por el ejecutivo, se fueron turnando el gobierno cada cuatro años, siempre a la cabeza de un militar desde 1970 y excluyendo de ese proceso a la democracia cristiana y a los social-demócratas; o sea, no hubo partido oficial). Al darse el proceso eleccionario en 1982, el "sector privado" y los EEUU no dan su aprobación por haberse dado un fraude en favor de aquella banda oficialista.

Las contracciones al interior del ejército provocaron la chispa y se da seguidamente un golpe de Estado (en que se negocia entre altos oficiales y la juventud militar, en aras de la unidad del ejército requerida en el marco de contra-insurgencia, concertando un relevo de gobierno sin afectar a ningún integrante castrense ni civil allegado a diversos negocios de la jerarquía militar). Este golpe es avalado por el "sector privado" y los EEUU. Para el Secretario de Estado, Haig, "el golpe no pudo venir en momento más oportuno."<sup>40</sup>

### 3.- Las maniobras exteriores de Ríos Montt (1982-83)

El golpe de Estado contra el General Lucas García era una expresión para superar las contradicciones al interior del bloque en el poder. Eso lo entendió bien, en un principio, el General E. Ríos Montt llevado a la jefatura de Estado.<sup>41</sup> Concierta su gobierno militar con la máxima organi-

40. Prensa Libre, Guatemala 24 de marzo 1982, p. 2. Pocos días atrás Haig había expresado que "la falta de cooperación de su gobierno con Guatemala se debía a 'extremos' del gobierno del general Lucas García afirmando que EEUU estaba buscando el momento apropiado para suministrar asistencia a Guatemala." Infopress No. 487, Guatemala 1 abril 1982.

41. La figura del General E. Ríos Montt llevó consigo el peso de haber sido electo popularmente presidente en 1974 con el apoyo de la Democracia Cristiana y varios grupos social demócratas del país. El fraude electoral en

zación patronal para reclutar algunos ministros de Estado.<sup>42</sup> Además, con la Universidad de San Carlos que le provee su asesor jurídico como ministro de Trabajo. Las Universidades privadas fueron invitadas y aceptaron nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, algunas con los decanos respectivos. Inclusive, hizo un acercamiento para reiniciar las tareas sindicales. En el plano internacional, hay una aproximación con las instancias económicas en donde es determinante el voto de los EEUU y con la AID, dentro de la óptica de “desarrollo” en regiones conflictivas para la seguridad del Estado, y en donde la guerrilla era fuerte. En efecto, durante su gestión, todos los aparatos estatales tendrían el fin básico dado por una nueva estrategia total contra la guerrilla, incluyendo la cooperación internacional. Dentro de esa concepción no cabía mirar al exterior salvo bajo el prisma de que el “interés nacional” castrense. Las solicitudes de formar parte de un grupo de países contra el gobierno de Nicaragua, formuladas de manera implícita por los EEUU no entraban en esa estrategia: el país no se podría permitir eventualmente distraer recursos para una tarea ajena a aquellos intereses castrenses, en tanto la guerrilla lograba triunfos importantes en la meseta noroccidental. La guerra hacía imprescindible la violación de los derechos humanos: el control de un jefe de Estado sobre la conducta de la oficialidad en acción para evitar tales violaciones era casi imposible de normar. Ríos Montt sabía que la ayuda internacional —en ese contexto— no iba a llegar de los EEUU, a pesar incluso de los esfuerzos de la administración Reagan en ese sentido. En ese ambiente, proclama “ni dólares ni rublos”<sup>43</sup>, lo que equivalía primeramente a sustraerse de la visión Este-Oeste de Reagan sobre el conflicto centroamericano. Y, en segundo, a confirmar el *aislacionismo*, como

su contra provino de cierta jerarquía militar, intereses ultraconservadores tradicionales y del propio A. Somoza. Esto último lo haría probablemente reacio a ayudar a los exsomocistas. Soto, Carlos Rafael, artículo en: **EL GRAFICO** Guatemala 21 enero 1987, p. 8.

42. Inforpress No. 486, Guatemala 25 marzo 1982.

43. Entrevista personal con el Gral. E. Ríos Montt, 9 Octubre 1986.

parte de una libertad interna en materia de política contra-insurgente. Ello excluía el llamado a elecciones generales rápidas, como deseaban los EEUU para integrar a Guatemala en la llamada Comunidad Democrática Centroamericana, como una acción contra Nicaragua. A otro nivel, Ríos Montt rechaza la idea de reactivar el CONDECA —Confederación de Defensa Centroamericana—<sup>44</sup>, creada en los 60 para unificar criterios de defensa militar contra el “comunismo” por su perspectiva antisandinista. Entre tanto, sobreviene el conflicto de Las Malvinas.

En 1982 la “Comunidad Democrática Centroamericana” queda sin respaldo latinoamericano pues empieza a existir un apoyo en favor de la propuesta de paz para Centro América que gestionan México y Venezuela (Nicaragua la acepta, no así Honduras. Más de cien congresistas norteamericanos instan a Reagan a aceptarla).<sup>45</sup>

A nivel de ayuda económica, de manera modesta la Casa Blanca la otorga al gobierno de Ríos Montt: hay un interés común en materia contrainsurgente. Incluso, se anuncia para el futuro el reinicio de la ayuda militar (US\$ 6 millones para camiones) como un gesto simbólico.<sup>46</sup> Pero el enfriamiento relativo lo produce la Casa Blanca, al anunciar el envío de un embajador a Belice.<sup>47</sup> Existen presiones de los países del Commonwealth inglés para que la ayuda militar no se reanude.<sup>48</sup> Reagan ha conversado a fines del 82 con Ríos Montt en Honduras (parte de la gira de Reagan por América Latina para conciliarse con la región tras el apoyo de Washington a Londres en el conflicto de Las Malvinas). Ríos Montt sólo había solicitado rifles viejos para darlos a las Patrullas de Autodefensa Civil, creadas bajo el plan de “Rifles y Frijoles” para el campesinado y dentro

44. *Inforpress* No. 556, Guatemala 23 agosto 1983

45. *Inforpress* No. 314, Guatemala 14 octubre 1982.

46. *Inforpress* No. 525, Guatemala 13 enero 1983.

47. *Inforpress* No. 526, Guatemala 20 enero 1983.

48. *Ibid.*

de una expresa campaña contrainsurgente. (Estos rifles llegaron por otras vías). Entre tanto, la CIA había iniciado tareas subversivas contra Nicaragua y el ejército de los EEUU había inaugurado las maniobras militares en Honduras (Gran Pino), a las cuales Guatemala no dio aval alguno. En febrero de 1983 sucede un altercado entre el Ministro de la Defensa, general O.H. Mejía Víctores y el congresista O. Long, de los EEUU, el primero acusó al segundo de ser miembro de la guerrilla local, en un altercado que tuvo lugar en Palacio Nacional sobre el tema de los derechos humanos; entonces el ejército quedaría bajo la mira negativa del Congreso estadounidense<sup>49</sup> aún más que en el pasado. Entre tanto, algunos *marines* darían cierto adiestramiento local, oficialmente contratados como profesores de inglés,<sup>49 A</sup> por poco tiempo.

Mientras existían fricciones con México por la penetración de tropas guatemaltecas en la frontera de dicho país, en persecución de presuntos guerrilleros o amedrentando refugiados en suelo mexicano para no dar apoyo a la guerrilla local,<sup>50</sup> el problema de los derechos humanos se mantiene en primer plano no sólo por la decisión del Comité Interamericano de Derechos Humanos de juzgar los fenómenos correspondientes a Guatemala, sino ante la negativa dada a la solicitud del Papa Juan Pablo II de suspender las ejecuciones sumarias de los recién instituidos Tribunales de Fuero Especial:<sup>51</sup> él estaba a punto de arribar de visita al país, y su recibimiento fue poco cordial, creando un sentimiento popular de antipatía hacia el gobierno. Quedó en evidencia la fricción incluso con la Santa Sede (a nivel interno, con la feligresía católica y su jerarquía que empezó a criticar al gobierno represivo). En ese ambiente, el aislamiento inter-

49. Inforpress No. 531, Guatemala 24 febrero 1983.

49A. Inforpress No. 527, Guatemala 13 enero 1983.

50. Inforpress No. 529, Guatemala, 27 enero 1983.

51. Estos tribunales fueron creados para juzgar sin que se conociese el nombre de los jueces. Tribunales secretos que fueron repudiados por la comunidad internacional, incluso por el Colegio de Abogados de Guatemala.

nacional persistió como un reflejo casi mecánico del aislamiento interno: Ríos Montt mantuvo el relativo aislacionismo mientras se produjo el boicót económico de los EEUU a Nicaragua<sup>52</sup> y Costa Rica hacía un tímido llamamiento respecto a su propia visión de neutralidad.<sup>53</sup> Si bien Ríos Montt discrepó respecto de su participación en el conflicto del área, aceptó ciertas propuestas reformistas de la AID e incluso del FMI, que le llevaría a un aislamiento respecto del "sector privado:" primero, dispuso de ciertas reformas fiscales<sup>54</sup> y luego de una modestísima reforma agraria. Dicho sector hizo eco en su contra de los reclamos de los partidos políticos que argumentaban que no había "apertura política", de la iglesia católica contra el evangelismo de Ríos Montt, y movilizó al ejército para el relevo correspondiente: éste tuvo lugar en agosto de 1983.<sup>55</sup> Muchos consideraron que el relevo hecho en favor del general O. H. Mejía Víctores habría de favorecer la política en el área de la Casa Blanca, en contra de las gestiones que ese año había iniciado el Grupo de Contadora. Pero no sería así: de esa forma el comportamiento en materia de política exterior guatemalteca quedaba como una laguna que sería importante llenar para cualquiera de las dos posiciones, sea la de la Casa Blanca o la de Contadora.

*"... bajo el mando de Ríos, Guatemala se abstuvo de apoyar activamente la política norteamericana en Centroamérica. . . ." Y se ". . . opuso a la participación militar norteamericana en la región."*<sup>56</sup>

52. Inforpress No. 537, Guatemala 14 abril 1983.

53. Inforpress No. 541, Guatemala 12 mayo 1983.

54. Inforpress No. 544, Guatemala 2 junio 1983.

55. Inforpress No. 556, Guatemala 23 agosto 1983.

56. Inforpress No. 554, Guatemala 11 agosto 1983.

## VI. HACIA UNA NEUTRALIDAD

### 1. La neutralidad para salir del aislacionismo

El golpe contra Ríos Montt permitió al ejército el restablecimiento de la jerarquía militar: aquél había dado poder a ciertos grupos de la oficialidad joven y sus dirigentes fueron enviados como agregados militares al exterior. El nuevo jefe de Estado, el general Mejía Vítores anunció, tras asumir el mando: el retiro de varios evangélicos del gobierno, dar marcha atrás en las reformas fiscal y agraria, la pronta apertura política y la convocatoria a elecciones para elegir en 1984 a una Asamblea Constituyente. El bloque en el poder pareció, así, nuevamente consolidarse y tener el apoyo social de base para mantener vigorosamente la campaña contrainsurgente. Además, canceló los tribunales de fuero especial, para mejorar la imagen internacional del gobierno militar.

Lo más notable de mencionar, como parte de la tarea contrainsurgente, fue el anuncio, contrario a lo esperado, que el gobierno no tomaría partido en el conflicto que los EEUU libraba contra Nicaragua. En un inicio Mejía Vítores, opuesto a ello, fue rápidamente rectificado por el Jefe del Estado Mayor de la Institución castrense; ello indicó que el Consejo de Comandantes definía a ese respecto la política exterior del gobierno militar: "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>57</sup> El nuevo ministro de Relaciones Exteriores, F. Andrade Díaz-Durán, tras tomar posesión de su puesto, hace un viaje relámpago a Centro América, incluso a

57. Inforpress No. 556, Guatemala 23 agosto 1983.

Managua, en donde hace ver la posición guatemalteca asegurando que no se permitiría la instalación de bases foráneas militares en su país y que el ejército guatemalteco no participaría en maniobras militares auspiciadas por los EEUU.

Tras el ejemplo de lo que significaban las reformas sociales y económicas propuestas y ejecutadas en El Salvador a instancias de la AID, el sector privado local vio con cierta complacencia el distanciamiento con los EEUU. El informe Kissinger expresó la preocupación bipartidista de este país de mantener la alianza tradicional con los sectores oligárquicos centroamericanos, dado que ello fomentó "... una situación peligrosamente explosiva en el área."<sup>58</sup> El recelo era mutuo, y en Guatemala eso evidenció el apoyo a la relativa neutralidad de facto por parte de este sector. El informe bipartidista recomendó —pues a pesar de todo mantuvo igualmente una posición de dar una solución para asegurar su influencia— dar ayuda militar a Guatemala, condicionada al respecto de los derechos humanos, dado que era notoria la persistencia de las violaciones en el país (violencia que fijaba los límites a la participación política durante la campaña electoral para nombrar a los miembros de la Asamblea Constituyente, que redactaría una nueva Constitución).<sup>59</sup>

Persistiendo la crisis económica y a pesar del "éxito" que se estaba logrando contra la guerrilla, el esquema autoritario se estaba agotando: sin estabilidad, la economía no lograría un camino. No era posible incluso el apoyo internacional ante la persistencia del ejército ejerciendo ad aeternum el poder. La transición era necesaria, así como también proyectar más audazmente la neutralidad de Guatemala, e irradiar una imagen positiva internacionalmente. Lo último estuvo a cargo del Ministro de Relaciones Exteriores F. Andrade Díaz-Durán, abogado bien conocido por la jerarquía militar, en especial por su papel en el gobierno del general K. Laugerud García, luego del terremoto de

58. Inforpress No. 576, Guatemala 26 enero 1984.

59. Inforpress No. 579, Guatemala 16 febrero 1984.

1976; Andrade gozaba del apoyo de una fracción bancaria, de pensamiento moderado hacia el cambio. Este ministro dio un marco conceptual a la neutralidad a fin de sacar del aislamiento internacional al país: inicia nexos con los miembros de Contadora y los trasciende en la OEA y la ONU, en donde hace ver esa postura, asegurando al mismo tiempo que Guatemala volvía al proceso de democratización. Respecto de los Derechos Humanos, invita a las organizaciones que así lo desearan a visitar el país para comprobar en el terreno si eran o no justas las sindicaciones sobre su violación por parte de diversos aparatos del Estado. (Mejía Víctores mantuvo la estrategia de Ríos Montt de tipo contra-insurgente a nivel local, con la cauda de violaciones a los Derechos Humanos).<sup>60</sup>

La neutralidad fue enfocada con un carácter igualmente contrainsurgente: los contactos con México no sólo se hacen para mejorar las relaciones tradicionalmente deterioradas entre los dos países (el agrarismo mexicano, para el sistema guatemalteco era sinónimo de "comunisante"), sino para que a cambio del apoyo a Contadora, las autoridades mexicanas controlen a los refugiados guatemaltecos (presuntos santuarios de la guerrilla) y la frontera entre ambos países.<sup>61</sup> Tácitamente, para que Nicaragua suspendiera el apoyo a la guerrilla local.

De esa forma, el gobierno militar logró mejorar su imagen en América Latina al apoyar el documento "Normas para la Distensión" presentado por el Grupo de Contadora en contra del presentado por Honduras, El Salvador y Costa Rica, considerado de orientación proestadounidense.<sup>62</sup> Ello, al mismo tiempo que se da una fricción entre representantes de los EEUU y el jefe de Estado guatemalteco, que habría de calumniar con la salida del país del embajador norteamericano.<sup>63</sup>

60. Millet, Richard, Guatemala Progress and Paralysis, en: *Current History*, March 1985, pp. 109-113.

61. *Infopress* No. 650, Guatemala 25 junio 1985.

62. *Infopress* No. 574, Guatemala 12 enero 1984.

63. El conflicto se dio entre Mejía Víctores y un oficial militar estadounidense por inmiscuirse éste en asuntos internos, desconocidos aún. El embaja-

El relevo del embajador estadounidense fue considerado por su fracaso en "trabajar al interior del ejército" para manipularlo conforme los intereses de la Casa Blanca en la zona, que requería de una homogeneidad para la "centro-americanización" de cualquier intervención armada eventual. A pesar de esas fricciones, los EEUU tuvo a bien dar ciertas concesiones y aprobó el envío de repuestos para helicópteros del ejército guatemalteco,<sup>64</sup> para ganarse eventualmente la buena voluntad de éste. Lo anterior es especial, para reactivar CONDECA.

Se está en 1984, año de elecciones presidenciales en los EEUU y de consolidación del Grupo Contadora, en el cual América Latina cierra filas ante los EEUU año cuando la ayuda a Centro América estuvo en tela de juicio en el Congreso de aquél país, conforme lo demandó la Comisión Kissinger.

Al interior de la sociedad guatemalteca, la crisis económica prosigue su cúspide ascendente y en donde la corrupción campea ahora con la especulación de las divisas y su otorgamiento, en tanto se expade la deuda externa de corto plazo para mantener una moneda desvalorizada. La violencia estatal continúa en medio de la incertidumbre ciudadana respecto de las elecciones: ganan las fuerzas políticas conservadoras no ultrareaccionarias y la Democracia Cristiana, quienes habrían de orientar en alguna forma el contenido de una nueva Constitución. La guerrilla había empezado a replegarse y a reducir su campo de acción.

Los esfuerzos de integración, o de mantener al menos la existencia formal del mercado común centroamericano, se mantienen a lo largo del istmo, para plantear de manera común la demanda de cooperación financiera internacional,<sup>65</sup> única forma viable para que el istmo pueda ser escuchado a nivel internacional. El mercomún había pasado del

dor estadounidense se involucró y fue considerado un agravio. **Inforpress** No. 576, Guatemala 2 enero 1984.

64. **Inforpress** No. 577, Guatemala 2 febrero 1984

65. **SOS financiero hace Centro América ante el BID. Inforpress** No. 588, Guatemala 3 mayo 1984.

multilateralismo original, al bilateralismo para estar llegando al unilateralismo en las restricciones al comercio zonal. La posición de neutralidad guatemalteca habría de mitigar un tanto la tensión en varias negociaciones económicas en donde Managua era igualmente parte, en medio de un conflicto potencial, evidenciado por la presencia naval de buques armados estadounidenses en las costas centroamericanas.<sup>66</sup>

Al interior del país, fracasa la Comisión Pro-Paz (encabezada por la iglesia católica y la Universidad de San Carlos) su gestión por detener la violencia estatal. Pero el gobierno, al exterior mantiene su neutralidad pese a ciertas presiones de Washington: al arribo a esta ciudad del ministro Andrade en busca de cooperación económica, expresa que la ha solicitado sin que haya condicionamiento de por medio, 'sin nada a cambio.'<sup>67</sup> Ello habría de reafirmar no sólo la imagen positiva en el concierto de América Latina del gobierno guatemalteco, sino incluso de la CEE.

## 2. Consolidación de la neutralidad

La caracterización de la neutralidad guatemalteca, conforme la visión de Andrade, puede sintetizarse en dos formas: a) una relativa a la propia visión del ministro del exterior, sustentada en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, cuyo objetivo es evitar la generalización del conflicto en el istmo y propiciar la democratización pluralista en el área; otros objetivos particulares serían evitar la carrera armamentista, crear mecanismos para evitar la desestabilización de un país a otro y mantener relaciones normales con Nicaragua.<sup>68</sup> Con ello, se abandona el aislacionismo anterior al jugar Guatemala un papel activo con una política "hasta cierto punto independiente" pero realista.<sup>69</sup> Sin embargo Andrade señala que ideológicamen-

66. *Infopress* No. 583, Guatemala 15 marzo 1984.

67. *Infopress* No. 593, Guatemala 31 mayo 1984.

68. Entrevista con F. Andrade D-D, en *Revista Domingo*, Prensa Libre, Guatemala 12 junio 1985.

69. *Ibid.*, p. 5.

te está en contra del totalitarismo y se está en favor de la democracia plural: de ahí su solidaridad con el proceso salvadoreño. Para él, la democratización en el istmo es la vía a la solución a la crisis. Y, respecto a la contradicción con la Casa Blanca, dijo: “. . . respetamos esas opiniones conservadoras pero también nos respetamos a nosotros mismos”.<sup>70</sup> Agrega que la postura guatemalteca tiene el balance del apoyo de Contadora y de la CEE. Es por ello, entre otras cosas, que Guatemala no apoyó el embargo de EEUU a Nicaragua en materia económica junto con el resto de países latinoamericanos en el SELA —Sistema Económico Latinoamericano—.

(La visión de neutralidad tuvo la compensación de la participación de algunos altos funcionarios guatemaltecos con el grupo financiero privado número uno de Nicaragua —no afectado por leyes sandinistas ni interesado en intervención alguna en este país para no perder importantes inversiones— en varios negocios especuladores y bancarios en Guatemala).

La otra forma de apreciar la neutralidad guatemalteca, b), era la de la propia prensa: Guatemala no sería base ni participaría en maniobras militares con actores ajenos al área, y que si bien en la región se daban elementos del conflicto este-oeste, en esencia la problemática era derivada de problemas socio-económicos.<sup>71</sup>

Los efectos de esta neutralidad, se pueden apreciar a nivel multilateral y bilateral. En el primer nivel se puede observar que entre 1984 y 1985, la política exterior guatemalteca respecto de Contadora: El apoyo al acta de Contadora de mediados de 1984 (el grupo aprovecha el “espacio” dejado por la lucha electoral que se libra en los EEUU por la presidencia), en tanto que Costa Rica desea ser neutral pero no puede lograrlo. Ese apoyo habría de repetirse en 1985. El logro visible es que el apoyo latinoamericano fue esencial para que el BID otorgara créditos sustanciosos a Guatemala,<sup>72</sup> así como para que continuara recibiendo pe-

70. *Ibid.*, p. 6.

71. *Infopress* No. 593, Guatemala 31 mayo 1984.

72. *Infopress* No. 597, Guatemala 30 julio 1984.

tróleo en términos preferenciales de México y Venezuela.<sup>73</sup> En el mismo nivel, con la CEE, en la reunión celebrada en San José Costa Rica en 1984 entre cancilleres de ambas regiones, Guatemala es vista con signo positivo a pesar del diferendo existente con el Reino Unido,<sup>74</sup> y es considerada para recibir ayuda económica. La CEE tiene el mismo concepto para la paz negociada en la región centroamericana que el grupo de Contadora.

A nivel bilateral, pese al mutuo recelo, los EEUU incluye a Guatemala dentro de los beneficios del Programa de la Cuenca del Caribe, auspiciada por Reagan. El distanciamiento del gobierno militar guatemalteco se mantiene e incluso se amplía respecto de la Casa Blanca, por la ingerencia de ésta para que Guatemala reconozca al estado de Belice (la base militar inglesa en Belice se convierte en un apoyo positivo para la estrategia de Reagan de tipo intervencionista).<sup>75</sup>

En el mismo nivel, las relaciones con el Reino Unido —interrumpidas a nivel diplomático desde 1963— tratan de mejorarse, reiniciando contactos para una eventual negociación sobre el caso de Belice.<sup>76</sup> Estos se desvanecen, por no existir consenso interno en Guatemala sobre el tema. Entre tanto Belice habría de constituirse en un territorio que sería base del narcotráfico y se le compra casi una cuarta parte de su espacio por intereses económicos monopólicos norteamericanos. Mantiene la base militar inglesa. Con México, se logra no sólo el control y el traslado de refugiados guatemaltecos lejos de la frontera guatemalteca,<sup>77</sup> sino que también —tras una junta de los mandatarios de ambos países— se firma un convenio comercial y de cooperación, con ciertas ventajas para Guatemala.<sup>78</sup> (El fracaso para Guatemala se-

73. *Inforpress* No. 604, Guatemala 16 agosto 1984.

74. *Inforpress* No. 608, Guatemala 13 septiembre 1984.

75. *Inforpress* No. 622, Guatemala 20 diciembre 1984.

76. *Inforpress* No. 626, Guatemala 31 enero 1985.

77. *Inforpress* No. 594, Guatemala 7 junio 1984.

78. *Inforpress* No. 609, Guatemala 20 septiembre No. 663, 24 octubre 1985.

rá la negativa de los refugiados de regresar a su lugar de origen en el futuro).

En relación a España, se inician contactos que habrían de cristalizar con la reapertura de relaciones diplomáticas (suspendidas desde 1980, tras la invasión de fuerzas de seguridad en la embajada de España).<sup>79</sup>

Nicaragua, como efecto, se solidariza con el proceso político guatemalteco en marcha.

Para Honduras, El Salvador y Costa Rica la posición de Guatemala resulta incómoda, incomprensible a nivel ideológico, dado que el bloque en el poder tradicionalmente había actuado a *contrario sensu* (es decir, apoyando el discurso de la seguridad nacional contra el "comunismo" que lo había caracterizado por su apoyo a las dictaduras de extrema derecha).

Respecto de los efectos de la neutralidad en relación a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el informe del relator para el caso de Guatemala bajó el tono acusador mantenido desde 1981.<sup>80</sup> No así, en lo referente a las condenas de la CIDH de la OEA, aunque en ese foro se respetara cada vez más la postura de Guatemala de neutralidad que gozaba del respaldo de la general, salvo las excepciones evidentes. (En el seno de la OEA se respetó incluso el criterio guatemalteco para que Belice no ingresara de inmediato en su organización como miembro pleno).

El gobierno mantiene una posición con el FMI para abrirse al crédito internacional y acepta las recomendaciones financieras condicionantes, poniendo en marcha en abril de 1985 una nueva serie de impuestos, a los cuales tuvo que dar marcha atrás — a pesar del respaldo de Washington—, dada la reiterada y contundente negativa del "sector privado"

79. Inforpress No. 610, Guatemala 27 septiembre 1984. Existen intereses económicos españoles por una deuda conflictiva de alrededor de US\$250 millones avalada por el Estado guatemalteco, que presionaron en ese sentido en Madrid.

80. El relator tenía el visto bueno de la Casa Blanca y Guatemala lo aceptó, a pesar de ser inglés. Inforpress No. 626, 31 enero 1985.

que estuvo a punto de dar un nuevo golpe de Estado.<sup>81</sup> (Con ello se observa la tensión latente entre la oligarquía local, y la posición relativamente reformista deseada por Washington y el ejército de tener una “economía saneada” dentro de una visión contrainsurgente).

### 3. Neutralidad y democratización

El respaldo que dio Washington al gobierno en la crisis económica se habría de mantener, ayudando *in extremis* ante la escasez de divisas que se dio incluso para la adquisición de petróleo y sus derivados.<sup>82</sup> El nuevo embajador de Reagan pudo ir así ganando cierta voluntad de algunos altos oficiales. La posición de Washington respecto de Guatemala es de estimular el proceso interno de democratización, conforme su programa centroamericano.<sup>83</sup> Esto no choca sino que adquiere un elemento adicional al ‘nacionalismo castrense’ —relativo a la neutralidad— que es parte accesoria y no sustancial al proceso interno que requería una “salida” viable. La neutralidad, en el futuro, podría ser “negociada”, si las instituciones como el Congreso levantaban las restricciones de ayuda militar a Guatemala. Pero, a cambio de la ayuda económica recibida, el gobierno local podía dar ciertas concesiones, como se verá más adelante.

El general Mejía Víctores viaja a los países latinoamericanos que se han abierto al proceso democratizador. En 1985 manifiesta en su gira que Guatemala va por el mismo sendero y la neutralidad lleva implícito el criterio de apertura política: lo confirmaba con el cronograma electoral que fijaba un plazo a la Constituyente para terminar la Constitución en junio de ese año y elecciones generales para noviembre del mismo. El ambiente electoral domina Hon-

81. Para Washington, la estabilidad hacia un gobierno civil electo era lo prioritario para el caso guatemalteco, y acusaba de ese intento golpista a sectores antidemocráticos. Centro América, FADES de Centro América, Guatemala, octubre 1986, p. 16

82. Infopress No. 641, Guatemala 23 mayo 1985.

83. El Gráfico, Guatemala 11 enero 1987, p. 2.

duras y Costa Rica. Se han dado elecciones ya en Nicaragua. Contadora está en el impasse y Mejía Víctores da la sorpresa:

*"... Planteó en una conferencia de prensa y en el contexto de apoyo moral al diálogo para resolver la crisis regional la posibilidad de que los países del istmo se estabilicen y puedan convivir con una Nicaragua comunista. En relación a los señalamientos del peligro que constituye Nicaragua por exportar su revolución a otros países del área, Mejía Víctores indicó que ese peligro 'existió en el pasado' pero que 'actualmente ese país tiene muchos problemas, agregando que debía 'evitarse el enfrentamiento entre hermanos.' "*<sup>84</sup>

La reacción en Centro América fue de "asombro", en especial del gobernante costarricense que mostró su desacuerdo con Mejía Víctores, lo que redujo la llamada política de neutralidad de Costa Rica. Internamente en Guatemala, elementos del 'sector privado' murmuraron en contra pero no se hizo de conocimiento público. El gobernante guatemalteco, entre tanto, habría de asombrar más según revelaciones posteriores en el caso de Irangate en los EEUU: en 1985 facilitó a elementos de la Casa Blanca "certificados" falsos de compras de armas para Guatemala, cuyo destino real sería su entrega a los "contras", todo ello de manera "confidencial". Se estima que ello fue una acción encubierta para recibir ayuda económica, y considerar una perspectiva de cooperación militar con el Pentágono. El ejército de Guatemala ganaba la guerra a la guerrilla bajo modalidades de un ejército irregular, dado lo escaso de su equipo, incapaz de librar una guerra convencional en caso de una generalización del conflicto centroamericano. En este último caso, requeriría de equipo moderno y los asesores del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca estuvieron conscientes de ello.<sup>84A</sup>

84. Inforpress No. 650, Guatemala 25 junio 1985.

84A Inforpress No. 738, Guatemala 14 mayo 1987. El otorgamiento de esos "certificados" fue durante el tiempo que el Congreso prohibió al gobierno

En efecto, la economía en 1985 dejó traslucir un 30 o/o de inflación —luego de sesenta años de estabilidad monetaria—, producto esencialmente de la desvalorización monetaria. Las protestas sociales concomitantes habrían de ser apaciguadas con relativa fuerza y con la ocupación militar de la Universidad de San Carlos. El Estado dio muestras de caos como reflejo de aquella sociedad sin Norte. A pesar de los rumores de un posible golpe de Estado, el ‘sector privado’ no dio aval alguno porque la salida política, vía las elecciones generales, era la única posible para tratar de salir de la crisis.

El apoyo castrense, tradicionalmente obtenido de Taiwán e Israel, habría de ampliarse con la llegada de una delegación militar de Sud-Africa, evidenciando el conservadurismo latente en las filas de la institución armada en noviembre de 1985.<sup>85</sup>

Entre tanto el GAM habría de consolidarse y de mantener su petición de esclarecer los casos de innumerables desaparecidos,<sup>86</sup> a pesar de cierta hostilidad gubernamental y de varias víctimas. Se haría presente ante la prensa internacional con ocasión de las elecciones.

El ambiente electoral, para una población sumida durante treinta años en una sola orientación ideológica, le era difícil definir su voto. Algunos comentaban que el más de medio millón de miembros de las PAC podría ser manipulado por el ejército. Con algunas garantías, a último momento, arriba la dirigencia del Partido Socialista Democrático para participar en la contienda electoral. La Democracia Cristiana logró el 51 del Congreso, la mayoría de municipalidades y, en segunda vuelta, la presidencia con 68o/o:<sup>87</sup> todo un electorado que daba su aval contra el gobierno autoritario y en favor de un gobierno que respetara al menos las garantías individuales y despejara la nube de incertidumbre en lo

de EEUU toda ayuda a los “contras”. Guatemala, como Honduras, El Salvador y Costa Rica, fue así integrada a las operaciones ilegales de funcionarios estadounidenses. Para mayor detalle, véase el Inforpress indicado.

85. Inforpress No. 650, Guatemala 25 junio 1985.

86. Centro América, Informe 1985, FADES, Guatemala agosto 1986, p. 14.

87. Ibid, p. 6

relativo al futuro.

Pocos días antes de entregar el mando, el vocero oficial del gobierno militar indicó que efectivamente las presiones estadounidenses para que Guatemala abandonara su neutralidad se habían dado, sin que ello impidiera se continuara con dicha política exterior. Una expresión de la neutralidad fue la invitación al ejecutivo de Managua para presenciar los Juegos Centroamericanos “de la Paz”, y se hizo presente J. Ramírez Mercado, vicepresidente, a inicios de enero de 1986. En esos días, poco antes de entregar el gobierno, Mejía V. emitió un decreto que exoneraba de cargos, incluyendo de violar los derechos humanos, a los funcionarios que laboraron en el Estado entre 1982 y el 14 de enero de 1986.<sup>88</sup>

Ello evidenciaba que en Guatemala la institución armada no había sido derrotada —como en el caso de Argentina— sino de todo lo contrario: su victoria militar estratégica contra la guerrilla hacía posible que mantuviera las prerrogativas del poder y su cuota política correspondiente.

En relación a la neutralidad, por otra parte, el segundo candidato en número de votos a la presidencia, J. Carpio, en el ínterin informaba, como si aún estuviera en campaña electoral, sobre la existencia de un plan democristiano centroamericano para hacer cambiar a Nicaragua de camino, en el cual el partido correspondiente a Guatemala hacía parte del mismo.<sup>88A</sup>

88. Inforpress No. 674, Guatemala 23 enero 1986, (Dto. 8-86), y: Centro América, FADES. . . p. 16

88A Inforpress No. 672, Guatemala 9 enero 1986.



## VII. EL GOBIERNO CIVIL LEGITIMA LA NEUTRALIDAD

### 1. La neutralidad por la democracia

Al ser electo y un mes antes de la toma de posesión como Presidente, Vinicio Cerezo hace un viaje a Washington para reducir el comentario crítico que se tiene de él en la Casa Blanca. E. Abrams, subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos calificó su presencia como algo "absolutamente fantástico",<sup>89</sup> sin embargo hubo cierta frialdad de hecho luego de haber conversado con el vicepresidente Bush por el deseo implícito de Cerezo de sentarse a platicar con los sandinistas.<sup>90</sup> Más aún cuando el recién electo presidente expuso "que no simpatizaba personalmente con las políticas agresivas contra gobiernos provenientes de otros gobiernos".<sup>91</sup> En todo caso, se mantuvo la posición dual de la Casa Blanca: apoyar el proceso democratizador —ya había dado medio millón de dólares para la educación y proceso electoral<sup>92</sup>, pero manteniendo una posición distante respecto a la postura de relativa independencia guatemalteca en política exterior. Cerezo precisó en su viaje que no iba a pedir cooperación financiera ni militar sino sólo "comprensión" y apoyo al proceso democratizador, el cual se inauguraba con un caos económico. Dijo: "Nuestro problema militar no es encontrar ayuda militar. El problema es encontrar democracia".<sup>93</sup> Para él, si la democracia no funciona, enton-

89. Inforpress No. 671, Guatemala 19 de diciembre 1985.

90. *The New Republic*, Washington, February 10, 1986, p. 8.

91. Inforpress No. 671.

92. *The New Republic*, *ibid.*

93. *National Journal*, Washington, January 11, 1986, p. 111.

ces Guatemala estará de nuevo en guerra. Cerezo era bien conocido en los sectores liberales del Congreso estadounidense. El problema entre estos era no de si iba a tomar posesión sino si el ejército le había de dar el poder de acción necesario para llevar a cabo sus políticas gubernamentales.

Antes de tomar posesión, Cerezo señaló que Guatemala mantendría la posición de no abandonar su neutralidad respecto a Nicaragua y agregó: "Vamos a respetar al pueblo Nicaragüense..."<sup>94</sup> pero al mismo tiempo declaró considerarse amigo de los EEUU, insistiendo en estar, en ese sentido, buscando un socio para la democracia de su país.

La prensa estadounidense había considerado que un gobierno civil electo, podría ser una fachada para que los militares continuaran en el poder y ganar la cooperación internacional militar y económica, en especial de los EEUU.<sup>95</sup> La democracia era el reto y su consolidación implicaba una alternativa contra ese pronóstico, conforme la visión de Cerezo. El "confía en que los militares comprenderán que es mejor para ellos existir en una democracia que correr el riesgo de desaparecer tras una guerra".<sup>96</sup>

Si bien Cerezo aceptó, según rumores, mantener la neutralidad ante la alta jerarquía castrense, la neutralidad iba implicar el reducir las tensiones en Centro América, ya no con una meta puramente contrainsurgente, sino para estabilizar el área, necesaria para la estabilidad del incipiente proceso democratizador que se inaguraba en Guatemala. Un conflicto general en el istmo traería consigo la polarización, incluyendo en Guatemala. Por ende, ampliaría el campo de acción de la neutralidad con una nueva óptica.

En la toma de posesión como Presidente, V. Cerezo recibió la presencia de los jefes de Estado de Centro América —exceptuando al de Costa Rica—, acordando reunirse de nuevo con la idea de crear un Parlamento Centroamericano. El mantenimiento de la postura neutral y de buenos oficios del nuevo gobierno, motivó la Declaración de Guatemala

94. Ibid

95. *Christian Science Monitor*, Washington, July 3, 1984, p. 12.

96. *Inforpress* No. 671, Guatemala 19 diciembre 1985.

junto con los representantes presentes del Grupo de Contadora, que apuntalaba la Declaración de Carvalleda que éste grupo suscribió un mes antes, con la intención que Contadora reiniciara sus labores de mediación para el área. (En febrero los Ministros de Relaciones Exteriores de dicho Grupo y del Grupo de Apoyo Latinoamericano, en Washington, solicitaron a Reagan suspender sus gestiones de apoyo financiero a los contras, y no fueron recibidos por éste).

Una tarea concreta a afrontar de Venicio Cerezo era el problema de los Derechos Humanos, como una demanda internacional ya casi institucionalizada en el orbe (en 1985 diversos organismos internacionales y grupos parlamentarios occidentales coincidieron en señalar la persistencia de las violaciones en la materia, a pesar de reportar ciertas mejoras).<sup>97</sup> El gobierno decide así tomar una acción contra la policía secreta —como Ríos Montt hizo en su momento— y quedó suprimida en febrero de 1986. Pocos de éstos, sin embargo, fueron condenados por los tribunales. Pero quedaba latente el problema respecto a ciertas bandas paramilitares, sin control del gobierno civil (que habrían de vulnerar ciertos derechos individuales como la iglesia lo habría de reconocer a mediados de 1986). El GAM mantuvo su posición por crear una comisión para castigar a los responsables y Cerezo declinaría esa petición, con un espíritu de olvidar el pasado y consolidar, frente a la oficialidad, el proceso de apertura política.

El nuevo gobierno, en el plano económico, tuvo la buena estrella desde sus inicios: el aumento temporal de los precios del café, y un programa de estabilidad financiera que a fin de año se reveló positiva. Sin embargo, serían postergados los programas de atención a los servicios sociales —restricción a ese respecto del gasto público y escasez en la generación de proyectos, tendón de aquiles del nuevo esquema político— lo que mantuvo latente las demandas sociales. Sus protestas fueron de tono menor, tal vez deseando dar una oportunidad al gobierno para “arreglar la casa” de la cual, según el discurso inaugural de Cerezo, el pueblo había estado fuera en el pasado. En materia de planificación del desarrollo,

97. Centro América. FADES, Guatemala agosto 1986, p. 14 y 15.

conforme la Constitución, se tenía que poner en marcha un programa en que se concretizaran los Consejos Regionales Urbanos y Rurales. Su puesta en práctica habría de contradecir el tipo de “desarrollo” típicamente contrainsurgente inaugurado en 1982 (PAC, Polos de Desarrollo y Coordinadoras Interinstitucionales ligadas al despacho de la Defensa), pero esa tarea se dejó pospuesta para empezarla en 1987.<sup>98</sup>

## 2. La práctica de la llamada “neutralidad activa” y el Parlamento Centroamericano.

Desde inicios de 1986 el gobierno cambió y precisó el contenido de la neutralidad al calificarla de “neutralidad activa”, y su punto de arranque sería el de preparar para junio de 1986 la cumbre presidencial centroamericana para sentar las bases para un Parlamento Centroamericano, de elección directa. Diversas misiones diplomáticas se pusieron en marcha para ello. Entre tanto, el gobierno habría de estrechar los lazos con México, continuando la tarea del gobierno en la materia con la visita de Vinicio Cerezo a la capital mexicana. Esta visita se tradujo en mantener el apoyo a las gestiones de Contadora.

El suscito análisis de la “neutralidad activa” evidencia: primero, que a diferencia de la postura anterior —de tipo político— ahora se le da una connotación del derecho internacional, es decir la no participación en un conflicto armado internacional.<sup>99</sup> Y el adjetivo de “activa” se establece como una mecánica para ayudar en la solución del conflicto centroamericano. Esto último se traduciría en tratar de llevar a las partes en conflicto potencial a sentarlas en las mesas de las negociaciones. Esto se ha pretendido iniciar con el Parlamento Centroamericano como se verá adelante. Pero “activa” quería igualmente decir que Guatemala no era imparcial a nivel ideológico: “...sí representa una parcialidad ideológica

98. Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 Guatemala, octubre 1986.

99. Conferencia del Lic. Mario Quiñónes A., Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Universidad R. Landívar, Guatemala 12 de mayo 1986

en relación a la democracia pluralista".<sup>100</sup> Esto último reflejaba querer quedar en sintonía al respecto con la política de Washington sobre la problemática del istmo. O sea, evidenciar una postura neutral pero compartiendo fines democráticos que dice seguir la Casa Blanca; "un socio para la democracia" había dicho Cerezo. Segundo, ésta parcialidad se habría de traducir en una presión ideológica-política a intentarse respecto al gobierno de Managua. Esto quedó claro con las declaraciones dadas por Cerezo en la cumbre presidencial centroamericana en junio de 1986:

*"Creemos que Contadora es un buen intento, pero es coyuntural. No puede ser permanente y por eso hemos propuesto la creación de un Parlamento Centroamericano por elección directa... creo que a los sandinistas les será difícil la vida si triunfan las democracias, porque no tendrán capacidad para reaccionar económicamente ante el éxito de los otros países..."*<sup>101</sup>

En el mismo sentido, el Vicepresidente R. Carpio N. —a cargo del proyecto de Parlamento localmente— fue más lejos al decir: "Estamos dispuestos a exportar la democracia como otros exportan la revolución".<sup>102</sup>

Todos los presidentes centroamericanos estuvieron presentes en junio del 86 en la pequeña y religiosa ciudad de Esquipulas, Guatemala. El presidente recién electo de Costa Rica, O. Arias llevó una posición pronorteamericana diferente a la de su campaña electoral, argumentando que en la mesa no debía estar D. Ortega pues no existía en Managua un gobierno "realmente democrático". Las fricciones, sin ser superadas, fueron 'civilizadas' en un documento en donde se expresaba la intención de crear un Parlamento del istmo como mecanismo de negociación entre los cinco países del mercomún.

100. *Ibid.*, p. 9.

101. Informe especial, *Inforpress* No. 690, Guatemala 22 mayo 1986.

102. *Ibid.*

La idea del Parlamento no tuvo el aval de Washington pues allí se incluía la participación de Managua. Para Cerezo, el Parlamento podría ser el instrumento para que los mismos centroamericanos logren un cierto tipo de entendimiento sobre bases mínimas de existencia de democracia pluralista en cada uno de los países. La idea de Cerezo era que si los EEUU tenían una deuda política con el área —imposición en el pasado del autoritarismo—, no por ello quería decir que tuvieran todas las respuestas para los problemas de la región, haciendo entrever que los centroamericanos tenían ideas propias para resolverlos.<sup>103</sup> Las presiones de la Casa Blanca hicieron bajar el interés por el Parlamento en Tegucigalpa y San Salvador. Managua es, con Guatemala, el otro país que dejó expedito el camino para aceptarlo.<sup>104</sup> Incluso, las presiones de esa fuente se hicieron presentes en Guatemala no sólo en relación al Parlamento sino incluso sobre la neutralidad, aunque eso no era nuevo. Costa Rica habría de aceptar la idea, a pesar de los argumentos en contra de El Salvador y Honduras que la condicionaban al abandono y retiro de las demandas de Managua en la Corte Internacional de La Haya (por complicidad en la lucha de los EEUU a través de los 'contras').

Entre uno de los objetivos de un parlamento es el de incrementar "las percepciones recíprocas de legitimidad como bases para la cooperación... Sus discusiones podrían contribuir a aumentar la confianza y la conciencia de los intereses comunes de los cinco países. . . podría por sí solo fomentar el desarrollo de actitudes democráticas y la práctica de la tolerancia y del compromiso. Tal parlamento cumpliría así una misión significativa", según reza un estudio hecho entre la CEE y latinoamérica.<sup>104A</sup>

103. *The New Republic*. . . p. 7

104. El problema para estos tres países, argumentaban sus respectivos funcionarios, era la demanda planteada por Managua ante la Corte Internacional de la Haya en su contra, demanda que debía retirarse antes de pensar en un Parlamento Centroamericano. Ello reveló una postura similar a la de la Casa Blanca. Costa Rica, sin embargo, en el futuro habría de cambiar de posición relativamente.

104A ¿Un Parlamento Centroamericano? Un estudio de factibilidad política. Dossier No. 5, IRELA, Madrid, Julio 1986, pp. 12-14.

### 3. Contradicciones internas respecto de la neutralidad

Si bien poco pudo hacerse para llevar a las partes a una mesa de negociaciones, conforme el adjetivo de neutralidad 'activa', es una verdad que la posición de equilibrio, de neutral, se mantuvo en 1986, a pesar de la relativa incomodidad que produjo en la Casa Blanca la idea sobre el Parlamento. Fue en el Congreso de la República donde se planteó la necesidad de apuntalar al Ejecutivo en su política de neutralidad e independencia: en su seno se dispuso no aceptar —como así sucedería después— la presencia de tropas de los Estados Unidos en una eventual lucha contra el narcotráfico.<sup>105</sup> Es cierto que en el pasado los partidos políticos eran meros corrillos de voces, pero en el proceso democratizador interno empezaban a impactar, a pesar del control que ejercía la Democracia Cristiana en el mismo. Una corriente de varios parlamentarios, miembros de la Unión del Centro Nacional UCN y del antiguo partido oficialista, renovado, Partido Revolucionario PR, junto a los representantes del Partido Socialista Democrático PSD, impulsaron un proyecto de apoyo a la neutralidad del gobierno, en respuesta a las presiones de la Casa Blanca en sentido contrario. Fue en su discusión en donde los ultrareaccionarios miembros del Partido Movimiento de Liberación Nacional —MLN—<sup>106</sup> iniciarían, sin resultado, apuntalar la tesis de Reagan. (Luego, el gobierno no objetó un mítin alrededor de los dirigentes de los 'contras' que se efectuó en Guatemala, hecho que algunos consideraron como un paso hacia el abandono de la neutralidad).<sup>107</sup> Además, se han mantenido las actividades por salvar

105. *Infopress* No. 702, Guatemala 14 julio 1986.

106. El MLN surgiría como el partido heredero de quienes estuvieron en el poder luego de la caída de J. Arbenz en 1954. Participó en varios gobiernos ulteriormente. Representa una vieja fracción oligárquica conservadora con tintes falangistas, aunque en franca decadencia en términos electorales.

107. El gobierno permitió un mitin político de los más altos dirigentes de la contrarrevolución nicaraguense. La prensa conservadora hizo eco de sus declaraciones. *Boletín ACEN-SIANG* No. 75, Guatemala 18 de diciembre 1986.

al Mercado Común Centroamericano. Hubo una reunión en septiembre de 1986 en Managua en donde los ministros de economía del istmo acordaron ciertas medidas de común acuerdo. Es en ese sentido, en donde la industria guatemalteca desea mantener la posición neutral, si por esa vía es rescatable el mercado común del área, lo que estuvo en oposición con ciertos oligarcas inscritos en el MLN que habrían empezado a cuestionar la neutralidad, en tanto la contrainsurgencia no lo hacía necesario y, sobre todo, para impulsar su viejo discurso ideológico anticomunista. También, a fines de año, el Ministro de la Defensa mencionaría la eventualidad de un cambio en relación a la neutralidad, motivo por el cual sería interpelado por el Congreso, aunque a puerta cerrada.<sup>108</sup> Hay que pensar que en las filas del ejército se da un inusitado interés por la ayuda militar estadounidense, que la otorga en material no letal sólo por US\$ 5 millones en 1986 muy escaso en relación al área, en tanto se genera una competencia armamentista subyacente en Centro América. (Semanas atrás, la jerarquía militar criticó al Congreso por su moción contra el gobierno de Sud-Africa).

En todo caso, V. Cerezo hace una gira por los países de Europa Occidental, en donde se hace eco positivo a la posición de neutralidad y de apertura política en marcha, recibiendo ofertas de cooperación técnica y financiera, especialmente de Alemania Federal e Italia, donde la Democracia Cristiana tiene gran peso político. El prestigio de la política exterior, basada en la neutralidad, quedó de manifiesto por el compromiso asumido al respecto por el joven presidente en dicha gira.<sup>109</sup>

Es en esa relación donde la CEE viene a poner nuevamente en la balanza la posición neutral del país, además que la guerrilla nuevamente se hizo presente en diversas acciones, luego que el gobierno rechazara la oferta del diálogo. (El diálogo fue aprobado por las principales fuerzas políticas, incluyendo la DC, con la excepción del MLN, pero V. Cerezo no volvió a tocar el tema). El ejército, ante el interrogante

108. Boletín ACEN-SIANG No. 74, Guatemala 4 diciembre 1986.

109. Inforpress No. 712, Guatemala 23 octubre 1986.

público, luego de la interpelación al Ministro de la Defensa aludida arriba, precisó que era el Ejecutivo quien tenía a su cargo la política externa y avalaba, por ello, la política de neutralidad activa.<sup>110</sup>

Esa posición se habría de confirmar en el XVI período de sesiones ordinarias de la Asamblea de la OEA que tuvo lugar en noviembre en Guatemala, en donde se hicieron presentes los representantes del Grupo de Contadora y su grupo de apoyo. (En su seno se dispuso, sin embargo, que se mantendría la vigilancia en materia de derechos sobre Guatemala). En las reuniones de la OEA tiene interés Guatemala en el caso de Belice, en donde logró que se dilatara su ingreso hasta 1990. La reunión de mérito tuvo como fondo la cuestión renovada de Las Malvinas dada la postura inglesa intransigente al respecto. Para Guatemala, la cuestión inglesa se presentó de manera contradictoria. Por una parte, V. Cerezo en aras de congraciarse con la CEE había iniciado relaciones consulares con el Reino Unido y ofrecido el establecimiento de relaciones diplomáticas antes de fin de año. (Casi a cambio de que en ciudad de Guatemala se celebrara en febrero de 1987 la reunión entre Centro América y la CEE, todo un aval para su postura neutral). Por otra parte, no se tenía en claro cómo negociar con Gran Bretaña la cuestión beliceña, aunque se optó claramente que el reestablecimiento de relaciones diplomáticas con Inglaterra sería un camino más obvio y aceptado incluso por la oficialidad, en razón de los cambios en el ambiente internacional.<sup>111</sup>

En relación a la neutralidad, sin embargo, quedó pendiente el dilema de la asistencia ofrecida por la Casa Blanca por emisarios 'privados': una reacción a ese respecto la dio la presencia del Ministro de la Defensa guatemalteco a fines de 1986 en una sesión por reactivar CONDECA, bajo los auspicios del general A. Noriega, de Panamá. Pero la duda habría de quedar, porque para este último Nicaragua también debía participar. Se argumentaba que Contadora no había fructificado por no incluir a los ejércitos centroamericanos

110. Inforpress No. 717, Guatemala 27 noviembre 1986.

111 El Gráfico, La Revista, Guatemala 4 enero 1987, pp. 3 y 4.

en la cuestión.<sup>112</sup>

Entre tanto, el ministro de relaciones exteriores guatemalteco precisó: "Nosotros entendemos (por) . . . neutralidad. . . la no participación en el conflicto a favor de ninguna de las partes (y) . . . la característica de ser activa. . . el hacer todo lo posible para resolver el conflicto, sin tomar partido"<sup>112A</sup>

En diciembre de 1986, la prensa internacional mencionó, dentro del affaire Irangate, que un oficial guatemalteco estuvo involucrado en 1985 en favorecer el trasiego de armas a los contras (lo que en febrero de 1987 sería negado por quienes estuvieron a cargo de la investigación local correspondiente. Se arguyó por la jerarquía militar, que era una trama en contra de la neutralidad guatemalteca. Sin embargo, informaciones posteriores en el Irangate demostrarían lo contrario).

Entre tanto, como un aval a la neutralidad, Guatemala fue electa para presidir el Grupo de los 77 en el seno de la ONU. Paralelamente, la más importante organización sindical del país dio su respaldo a la política de neutralidad.<sup>113</sup>

A fines de 1986, previo al Irangate, los demócratas en los EEUU lograban controlar el Senado y el Congreso. Si pudieran lograr controlar igualmente los impulsos belicistas del Ejecutivo respecto a Centro América, es posible que la neutralidad guatemalteca podría servirles para tener un interlocutor válido para una postura negociadora.<sup>114</sup> Debe tenerse en perspectiva, para el futuro, que el partido Demócrata tiene grandes posibilidades de ganar el Ejecutivo en el próximo período. Sin embargo, los emisarios de Reagan han hecho

112. Inforpress No. 717, Guatemala 27 noviembre 1986.

112A Panorama Centroamericano, No. 4, Guatemala octubre-diciembre 1986, p. 28.

113 Unidad, Organo Informativo de la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala, No. 1, Guatemala, enero 1987, p. 3. Para este sector la neutralidad significa: "la paz y la no intervención extranjera en los asuntos de un estado. . . (y) ha impedido hasta hoy la guerra".

114. Entrevista con Trudeau, R.H., cientista político del Providence College, Guatemala 12 enero 1987.

presiones a fin que no se prosiga con la neutralidad: ofrecen posibilidades más grandes de ayuda militar —pese a que el Congreso redujo a la mitad los US\$ 5 millones antes indicados— así como una mayor cooperación económica. Dos elementos se tienen que relacionar: el primero es relativo a la carrera armamentista que es una realidad en Centro América, en la cual es obvio que Guatemala se quedó atrás. Con una visión de militar, eso no puede proseguir así y, por tanto, espera que el gobierno agilice la gestión, especialmente ante los EEUU, de obtener una ayuda militar significativa para que el desbalance no sea tan evidente. El segundo, es el relativo a la continuidad de la necesidad de auxilio financiero: sólo los EEUU pueden, con amplitud, colmar este vacío, y de ello hay cierta conciencia en el ‘sector privado’ como en el gobierno. (Sin embargo, una encuesta desarrollada por un grupo ligado al sector indicado, patronal, mostró que un 72 o/o estaba en favor de la neutralidad).<sup>115A</sup>

Respecto de la institución armada, el nuevo ministro de la Defensa, que asumió en enero 1987, tiene una posición clara en cuanto a proseguir el lobby en Washington para obtener ayuda militar. Sin embargo, el ministro saliente, precisó que al respecto debe el ejército ser cauteloso, “pues la soberanía que tanto ha costado al ejército de Guatemala” podría verse afectada.<sup>115</sup>

Ese mismo mes, el ‘sector privado’ en su máxima organización se quejó ideológicamente sobre la neutralidad (con participación del sector industrial, dado que para ellos naufragaba el mercomún centroamericanismo ante el unilateralismo), pero no hizo una demanda concreta por su supresión.<sup>116</sup> Además, un gran terrateniente conservador, se di-

115. Discurso de despedida del exministro general J. Hernández al dejar el despacho de Defensa a fines de enero de 1987; contiene elementos propios de un grupo de oficiales en favor de la neutralidad, respecto de otro grupo que podría haberla cuestionado.

115A Análisis Económico, Fades, 346. Guatemala 12 febrero 1987.

116. Opinión del CACIF —Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras—, Prensa Libre, Guatemala, 15 enero 1987, p. 9 La opinión Industrial se precisó por la Cámara respectiva en el telenoticiero Aquí El Mundo el 18 de enero 1987.

jo en favor de la neutralidad.<sup>116A</sup>

Otro elemento que cuestionaba la neutralidad es la libertad de acción que mantienen organizaciones en favor de los 'contras'. En enero de 1987 se celebró otro mitin de éstos, entre los cuales se encuentran exsomocistas y guatemaltecos de extrema derecha fielmente captados por la prensa local.<sup>117</sup> Su permisibilidad por parte del gobierno contradice el principio de imparcialidad.

El Memorandum Confidencial del Grupo Contadora, preparado para la gira centroamericana de enero 1987 y de sus miembros y del Grupo de Apoyo Latinoamericano, en compañía de los secretarios generales de la OEA y la ONU, precisaba:

*"La falta de suscripción del Acta de Contadora a causa de las objeciones de Costa Rica, El Salvador, Honduras y, en menor medida, de Guatemala, ha provocado un receso; se ha fomentado, además, la falsa impresión de que el estancamiento se debe a la resistencia de Nicaragua y no de esas naciones. . ."*<sup>118</sup>

#### 4. ¿Descenso de la credibilidad?

Pese a la continuidad de la política exterior expresada por Guatemala en foros como la III Conferencia de Cancilleres de la CEE, Contadora y Centro América,<sup>119</sup> celebrada en Guatemala en febrero de 1987 o en la Habana, donde su delegación presidió al Grupo de los 77 en una reunión preparatoria de la UNCTAD 1987, se habría de ir dando un giro a la neutralidad evidenciado en abril del mismo año.

El primer elemento a consideración fue la presencia de

116A El Gráfico, Guatemala 11 febrero 1987, p. 27.

117. El Gráfico, Guatemala 11 enero 1987, p. 2.

118 Semana Latinoamericana, ALASEI, Año 1, México, 16-19 enero 1987, p. 6.

119. Conferencia de Prensa del 19 de enero 1987 en Palacio Nacional.

V. Cerezo en San José a fines de febrero a una junta de presidentes del área en donde se excluyó al presidente nicaragüense.<sup>120</sup> Este hecho, sin embargo, sería luego rectificado por la visita del mandatario guatemalteco a Managua al mes siguiente, para invitar a su gobernante a la cita acordada en San José a celebrarse en Esquipulas, Guatemala, en junio de 1987 para tratar: el Plan Arias de paz para el istmo y el proyectado Parlamento Centroamericano, a lo cual aceptó D. Ortega. El equilibrio de la neutralidad, incluso, fue igualmente proclamado por V. Cerezo en su gira a varios países latinoamericanos realizada en marzo, hecho que ciertamente habría de complacer a la mayoría de miembros de la CEE. Esta continuidad en política exterior sería ratificada ante el gobernante mexicano, M. de la Madrid en su visita a Guatemala en abril de 1987.

Sin embargo, ciertos hechos habrían de mostrar elementos en contra del rol de la "neutralidad activa". En marzo de 1987, internamente, se gestó un movimiento ideológico de sello "anticomunista" en Guatemala, que era todo un signo igualmente contra la neutralidad, hecho sin duda alguna por elementos ultrareaccionarios. Ello tuvo por efecto, entre otros, que el gobierno permitiera la existencia de una escuela de capacitación política para los "contras", cuestionada por la prensa local. La cancillería y el vocero gubernamental expresarían, en todo caso, que no se trataba de un centro con visos bélicos.

En abril, la cancillería expresó que la parte activa de la neutralidad era de un 25 o/o del concepto de la neutralidad guatemalteca, o sea una tendencia hacia el aislamiento del conflicto centroamericano. Adicionalmente, dada la cercanía de la visita de V. Cerezo con Reagan, prevista para mayo de 1987, la óptica castrense de buscar ayuda militar en los EEUU habría de presionar en lo que habría de culminar con la presencia de helicópteros militares estadounidenses en el país: el primer caso, respecto de una justificación de batalla contra el narcotráfico, lo cual causó en el país un signo

120. Nicaragua protestó por la reunión presidencial centroamericana que excluyó al presidente de Nicaragua, a la cual participó V. Cerezo. Prensa Libre, Guatemala 2 febrero 1987, p. 43.

de preocupación en los sectores democráticos, pero más aún cuando a inicios de mayo se conoció que, segundo caso, helicópteros estadounidenses habían transportado tropas guatemaltecas al departamento de El Petén, evidenciando así el recrudecimiento de las operaciones guerrilleras. La justificación fue ambigua y contradictoria internamente.

Del equilibrio depende la neutralidad y la democratización,<sup>121</sup> y ese equilibrio se pierde con tales jugadas que parcializan la credibilidad de la neutralidad en la comunidad de naciones. Más aún cuando el nombre de Guatemala saltó a la arena en el affaire Irangate sobre el papel del gobernante militar en 1985. La acción conjunta con aeronaves del Pentágono tiene un signo de interpretación, un mensaje a Nicaragua: Guatemala, en caso de conflicto generalizado en el área, tomará parte con los EEUU. Ello, ciertamente, si recibe la ayuda militar necesaria para volver apto al ejército guatemalteco para una conflagración convencional en el área. En consecuencia, esta solicitud entraría en la agenda de la visita de V. Cerezo con Reagan.

Sin embargo, la neutralidad se ajusta a la posición del partido Demócrata de los EEUU contenida en el plan de paz que luego sería practicado en alguna forma por el plan Arias. En efecto, el plan demócrata paralelamente contiene similar criterio que la neutralidad guatemalteca: "Vivir en paz con Nicaragua mientras Nicaragua viva en paz con sus vecinos (bajo el principio). . . de la independencia e integridad territoriales de todas las naciones. . . y sostenimiento de sociedades democráticas viables"<sup>122</sup>, y compartiendo la idea del Parlamento Centroamericano.

Un descenso de la credibilidad de la neutralidad, ciertamente presupondría un acercamiento a la visión de la Casa Blanca, que no ha visto con interés la postura demócrata indicada. Al mismo tiempo —incluso algo negativo para la estrategia de Washington en materia democratizadora— ello se traduciría en una polarización interna en Guatemala o el

121. Guatemala 1986. INFORPRESS Centroamericana, Guatemala 1987, p.9

122. Semana Latinoamericana, ALASEI (México), Año 1 No. 25, 23 marzo 1987, p. 2

ascenso de los grupos tradicionales en la toma de las decisiones. Un descenso de la credibilidad sobre el tema de mérito, evidenciaría que estaría predominando la visión 'cortoplacista', empañada por el entusiasmo de haber recibido de los EEUU US\$ 56 millones en abril de 1987 y una perspectiva favorable para llegar a un acuerdo con el FMI: ciertamente los organismos financieros internacionales son necesarios para contrarrestar los efectos inmediatos de la prolongada crisis por la que atravieza Guatemala.

Contrariamente a algunos pronósticos negativos, dada la tendencia anterior, V. Cerezo en su cita con Reagan en mayo de 1987 mantuvo su diferencia, pese a la solicitud del mandatario estadounidense de unirse a El Salvador, Honduras y Costa Rica en un frente común para presionar a Nicaragua a "modificar su estructura interna". La misma fuente precisó que Cerezo no estuvo de acuerdo y señaló estar en favor de "un uso intenso de la diplomacia para lograr la paz entre hermanos sin caer en la confrontación ideológica este-oeste que no tenemos porque aceptar".<sup>123</sup> Cerezo no se plegó a la estrategia militar de la Casa Blanca, hecho que motivó la satisfacción de los sectores políticos liberales de los EEUU —que apoyan a Contadora, la idea del Parlamento Centroamericano y el Plan Arias, como instrumentos de negociación y no de confrontación.<sup>124</sup> Esta férrea actitud "irreconciliable" frente a Reagan rescataría del mundo de las noticias la credibilidad de la política exterior guatemalteca. Ello no obstaculizó para que la Casa Blanca hiciera el ofrecimiento de solicitar al Congreso para el próximo período fiscal un aumento a US\$ 5 millones de ayuda militar, "una muestra de apoyo a la democracia", para la guerra contra-insurgente que se sigue librando en Guatemala. Paralelamente los organismos financieros internacionales en Washington estuvieron dispuestos a escuchar los planteamientos de V. Cerezo, con marcada atención, sobre sus requerimientos financieros.

Es posible tener en mente la hipótesis de que los grupos

123. *Prensa Libre*, Guatemala, 14 mayo 1987, pp. 2 y 30.

124. *La Hora*, Guatemala, 14 de mayo 1987, p. 1.

liberales del Congreso estadounidense, hicieron dar a entender a Cerezo que ellos también son parte del poder de los EEUU y parte muy importante, dándole el apoyo necesario para su independencia de criterio en materia exterior en donde la neutralidad "activa" es la piedra de toque, al servicio ciertamente de la paz en el área.

Entre tanto, a fines de mayo de 1987, Guatemala fue elegida para participar como miembro del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— y presentaba su candidatura para la presidencia de la UNESCO en París, toda una apertura y estrategia multilateral en marcha, paralela a los preparativos del Parlamento Centroamericano.

Internamente, entre el relativo malestar de una Oficilidad que combatía la guerrilla por falta de apoyo aéreo y su implícito requerimiento de mejorar las relaciones con los EEUU y los requerimientos externos al gobierno para platicar con la insurgencia local, V. Cerezo practicaría el mantenimiento del lobby en Washington como fue indicado atrás, solicitando ayuda militar, y públicamente dejaría entrever la posibilidad de "conversar" con la guerrilla guatemalteca. Esto último era un cambio producto en alguna forma del "Plan Arias" que estaba en discusión previa a la "cumbre" presidencial centroamericana.

Entre tanto, bajo presión externa, los países del istmo habrían de solicitar su ingreso al GATT como condición a la ayuda ofrecida por la CEE y el Banco Mundial —BIRF—, que algunos industriales consideraron poco prudente el levantar más los aranceles aduaneros que protegen la industria del área.<sup>125</sup>

Pero, volviendo al tema central que fue siendo el "Plan Arias", en alguna medida la gira del enviado de la Casa Blanca a Centro América, Philip Habib, y a la propia duda sobre dicho plan por parte del presidente salvadoreño, N. Duarte solicitó la cancelación de la junta presidencial a fines de junio de 1987, la cual no era posible realizar sin conferencias previas de los ministros de relaciones exteriores del istmo,

125 El Industrial, órgano informativo de la Cámara de Industria, No.23, Guatemala abril 1987, pp. 1 y 13.

según expuso. <sup>126</sup> EEUU no deseaban un dúo Guatemala y Costa Rica separado de Honduras y El Salvador, porque ello serviría al interés de Nicaragua. Duarte, por su parte, quería precisiones sobre las negociaciones con respecto de la guerrilla de su país.

La suspensión dramática de la "cumbre" presidencial motivó que Contadora apoyara las gestiones del presidente Arias de Costa Rica para tratar de fijar una fecha nueva a dicha cita para el próximo futuro. V. Cerezo hace el esfuerzo de viajar a Honduras y convence allí a su presidente para realizarla en Guatemala el 6-7 de agosto de 1987, y, ambos por la vía telefónica, convencen a N. Duarte que acepta la fecha. Nicaragua, reticente, acepta finalmente, incluyendo las reuniones preparatorias entre cancilleres del área. El ministro de relaciones exteriores de Guatemala, M. Quinónés, luego, hace un periplo por los países de Contadora y su grupo de apoyo para advertir lo delicado del asunto y recibir sugerencias. La neutralidad de Guatemala se pone a prueba. N. Duarte viaja a Guatemala, privadamente, para conversar con V. Cerezo sobre el "plan" de mérito, en julio de 1987.

Mientras en los EEUU el affaire *irancontragate* concluía sin problemas directos para R. Reagan, la Casa Blanca no olvidaba a Centro América. <sup>127</sup> La primera reunión de cancilleres centroamericanos tuvo lugar en Honduras, con la presencia del Grupo de Contadora y su grupo de apoyo, a fines del mes indicado. Contadora limó asperezas en el documento producto de dicha reunión, y que sirvió de base a la nueva junta de cancilleres exclusivamente centroamericanos en Guatemala a inicios de agosto 1987, previa la cumbre presidencial.

V. Cerezo probó su autonomía en materia de política exterior en dicho evento. Expresó que la neutralidad era la búsqueda de consenso... evitar la polarización. Asimismo indicó que la neutralidad guatemalteca *no* era el hacer propuestas, sino escuchar sugerencias, con el objetivo

126 La Hora, Guatemala, 13 junio 1987, p. 2, El Gráfico, Guatemala, 13 junio 1987, p. 9 y 10, Prensa Libre, Guatemala, 15 junio 1987, p. 8.

indicado de lograr el consenso por la paz del área. Esto ya había sido sugerido en presencia del presidente O. Arias en su gira centroamericana cuando conversó a fines de julio de 1987 con su colega guatemalteco, quien dio su aval completo al plan de paz costarricense.

Al concluir la segunda reunión de cancilleres arriba indicada, el 5 de agosto de 1987 se hizo público el nuevo "plan" de Washington, con aval de la Casa Blanca, para Centro América. El relativo optimismo de los cancilleres que concluían más bien positivamente su labor preparatoria, se tradujo en franco nerviosismo, ante la propuesta de los EEUU que les fue conocida por los cables de la prensa internacional un día antes de la "cumbre" centroamericana.

V. Cerezo tuvo una actuación especial al respecto. Señaló que era una propuesta más y que sería considerada ulteriormente, pero en el 6 y 7 de agosto, sólo se trataría la agenda prevista del "plan Arias". Hacerlo en ambos días sería "caer en la trampa".<sup>128</sup> Al arribo de los presidentes y realizada la reunión como previsto, la dirección hacia el concenso del presidente guatemalteco, como moderador de debates, probó que con voluntad política los presidentes del istmo tenían capacidad autónoma para disponer mecanismos de paz de común acuerdo: la aprobación de dicho plan y la calendarización de actividades fue una sorpresa para el mundo. La neutralidad guatemalteca quedó así reafirmada y legitimada por sus obras. Un paso, en un largo camino aún por recorrer, expresaría al final de la cumbre el presidente Arias, para lograr la paz con democracia en el área.<sup>129</sup>

127 El caso clínico-mental de O. North, su pasado y sus declaraciones "nacionalistas" se analizan en: *Le Monde*, edición internacional, No. 2019, 9-14 julio 1987, p. 4.

128 V. Cerezo, conferencia de prensa, Guatemala 5 agosto 1987.

129 *Ibid.* La insurgencia local -articulada en la URNG- avaló la "cumbre" presidencial del área, aunque parcialmente. *Prensa Libre*, Guatemala 6 agosto 1987, p. 3.

## CONCLUSIONES

### A nivel Externo

1.- La neutralidad guatemalteca es propia de un fenómeno excepcional, en el cual se conjugaron diversos elementos internos y externos; se expresa por su "abstención" en la lucha que libran o pueden librar los dos grandes bloques, en el caso determinado de Nicaragua. Sin proponérselo, esa política exterior encajaría con una coyuntural visión hacia un bloque latinoamericano y, aprovechando esa situación, por ese medio, mejoraría su relación internacional al avalar al proceso de Contadora (grupo apoyado por la comunidad internacional en su conjunto).

2.- La democratización que se abrió en América Latina fue un requerimiento general de relevo para el mantenimiento del sistema prevaleciente en la región. Tras el conflicto de Las Malvinas y el papel de los EEUU jugado en éste, advino una "nacionalismo" o distanciamiento frente a Washington de América Latina como respuesta en materia de política exterior. Coincidentemente, por otras razones, Guatemala pasaría a sintonizar con esa visión que proyectaba la relativa autonomía regional frente a los EEUU. La democratización, en contrapartida del papel de la CEE en el conflicto indicado, sería apoyada por Europa Occidental para ganarse de nuevo la buena voluntad latinoamericana. Hecho que cristalizaría su apoyo a la gestión de Contadora (Guatemala, en su política Exterior haciendo otro tanto, sería bien vista por la CEE). Además, la CEE teme que el mando unidireccional de la Casa Blanca no sea del todo "justo" para el sistema en su conjunto. La neutralidad guatemalteca no podría haberse legitimado si no hubiera tenido, paralelamente, el componente de la apertura democrática y el advenimiento de un gobierno civil.

3.- La neutralidad guatemalteca, ciertamente, redujo la polarización y la potencialidad de guerra en el istmo. Su situación le ha valido en el pasado servir de cruce de informaciones entre las partes. Primero, instando al diálogo en el istmo y, segundo, por motivos de coadyuvar a la estabilidad política regional, para mantener una relativa estabilidad igualmente a nivel interno y consolidar la apertura política guatemalteca: el proyecto de Parlamento Centroamericano va en esa vía. En efecto, la neutralidad ha reflejado su oposición al intervencionismo abierto de las "grandes potencias" sin justa causa (amenaza evidente de agresión).

### A nivel interno

1.- Esencialmente es a causa de la negativa a la asistencia militar directa de los EEUU, en plena guerra contrainsurgente, que el régimen militar abandona el criterio de "seguridad nacional hemisférica", aunque lo mantiene sólo a escala del territorio guatemalteco. El "contar con sus propias fuerzas" del ejército local y sus victorias estratégicas frente a la insurgencia, como efecto, darían curso a una relativa autonomía a dicho régimen que proyectaría así, la "soberanía" de la institución castrense en el poder desde 1982-1985, base de la neutralidad. En consecuencia, se puede estimar, como proyección, que si dicha ayuda se reanuda, hipotéticamente es probable que la base de la neutralidad quede sin cimiento alguno, si el poder civil no prevalece sobre el interés de "seguridad nacional" y pasar así a otro estadio que algunos llaman, en el gobierno, de "estabilidad y bienestar".

2.- Las fisuras en el llamado bloque en el poder —alta oficialidad y 'sector privado'— frente a los EEUU se originan por motivos diferentes. En relación al sector castrense, por lo arriba indicado. Lo concerniente al 'sector privado' por los condicionantes reformistas de la ayuda económica estadounidense entre 1983-1985, cosa que, a la luz de los hechos de 1987, no se siguió por Washington el mismo curso, motivando así el acercamiento con Washington de este úl-

timo sector.

En el interin, el bloque en el poder lograría, por razones contradictorias, establecer un relativo consenso en relación a la neutralidad guatemalteca frente al caso de Nicaragua. Y contradictoria, porque si en algo estaba de acuerdo el ejército con los EEUU era la necesidad de hacer mínimas reformas por su carácter contrainsurgente entre los sectores subordinados de la sociedad, base de la guerrilla rural. Este consenso se empieza a desvanecer cuando los EEUU no otorga la ayuda económica así condicionada y cuando la institución castrense percibe que es posible se reanude la ayuda militar directa del Pentágono, como el ambiente de 1987 lo presagia. En consecuencia, el poder del gobierno civil y del sistema de partidos y su interés por la democratización —que va paralela a la neutralidad— tendrá ahí su prueba de fuego y su capacidad de enfrentar al bloque en el poder.

3.- El distanciamiento del sistema guatemalteco respecto de los EEUU fue parcial tanto en las áreas de política interna y externa como en las diferentes instituciones políticas de este país. La Casa Blanca siempre habría de procurar un acercamiento con el gobierno militar, dentro de su estrategia, pero tuvo la oposición del Congreso, incluso de sectores de la vida civil que en los EEUU han tenido relevancia en los últimos años: asociaciones religiosas, étnicas, y otras... en razón de los Derechos Humanos. En el sector privado guatemalteco también hubo una reacción a la observación del Informe Kissinger que recomendaba no aliar más a los EEUU con las "oligarquías" (sic) del área, considerando la polarización revolucionaria que ello había tenido como efecto en el pasado. Es con el advenimiento de la presidencia civil de V. Cerezo que existe el interés, casi total de las instituciones más relevantes de los EEUU, por acoger con beneplácito el cambio y apoyarlo, aunque aún persisten divergencias tanto en el sistema parlamentario como dentro del ejecutivo en Washington respecto de la ayuda militar. En ese sentido, en 1987 el ejército guatemalteco ha tendido a ser más complaciente con la Casa Blanca, aunque el Congreso para la institución castrense local, representa un muro, dadas las fricciones ocurridas en el pasado. En todo caso, el Pentá-

gono puede jugar un papel relevante para limarlas como se ha observado con la ayuda del transporte de helicópteros sin someter previamente la propuesta al Congreso. Lo anterior ciertamente, en desmedro de la credibilidad de la "neutralidad activa".

4.- En efecto, las presiones externas contra la neutralidad han provenido desde años atrás de la Casa Blanca y el Pentágono, articulados en una estrategia común para Centro América. A nivel interno, la oposición ideológica ha provenido de ciertos elementos del sector privado que, a pesar del tiempo, no han logrado una cohesión frontal contra la política exterior guatemalteca. Pero han recibido ciertas concesiones legales o extralegales en favor de los "contras". Al mismo tiempo, en el seno de la oficialidad guatemalteca, existen elementos que, favorables a un acercamiento con los EEUU, han logrado posiciones claves en la institución armada en contraposición al consenso de la Junta de Comandantes del gobierno militar anterior. El gobierno civil, por su parte, como fruto del consenso de los principales partidos políticos, esgrime el proyecto de Parlamento Centroamericano como parte "activa" de la neutralidad que aspira a la negociación, casi conforme al Plan Arias, muestra tardía de un ligero distanciamiento de Costa Rica respecto a Reagan, en tanto Guatemala se mantiene en su balanza inestable.

5.- Los beneficios de la neutralidad son evidentes: a) nivel político: la nueva imagen del sistema y régimen guatemalteco, que hace posible que Guatemala asuma la presidencia del Grupo de los 77 (N. York), dado el apoyo latinoamericano; también se visualiza por las reuniones hechas en Guatemala por la OEA y la CEE, así como por su admisión al Consejo de Administración del PNUD. . . Todo ello reflejo del apoyo internacional a la neutralidad y al proceso incipiente de democratización, que se ha traducido en una merma de las acusaciones sobre la violación a los derechos humanos en varios foros multilaterales; b) nivel económico: la cooperación técnica y financiera viene a ser la otra cara de la medalla de los aspectos positivos, incluso la flexibilización de los acreedores de la deuda externa pública y la relación especial bilateral con algunos países europeos y latino-

americanos, sin mermar sino al contrario las relaciones con diversos medios de los EEUU y c) nivel ideológico: la neutralidad y democratización son parte de una nueva cultura de la tolerancia, luego de décadas de intolerancia en el país, que tiende a evitar la generalización del conflicto en el istmo buscando fórmulas de negociación. Ello, sin hacer cambios estructurales.

### Nivel teórico

La neutralidad guatemalteca ha reflejado una relativa autonomía en política exterior. Ha sido diagramada de manera estratégica con el objetivo básico de tipo multilateral, conforme los intereses internos del régimen, proyectados al exterior, para dar una nueva imagen al país y su sistema. Si bien se aleja de la Casa Blanca en su estrategia intervencionista, existen coincidencias en materia de democratización para el istmo centroamericano, dado que la neutralidad es parcial ideológicamente en ese sentido. La neutralidad no obedece a un sólo interés social y/o institucional. Más allá, en medio de intereses contradictorios, se ha prolongado. . . en razón de que es una política exterior en concordancia con los intereses más connotados de Guatemala, los cuales, en el flujo y reflujo de los procesos, pueden ser cambiantes, en especial ante la subordinación económica que existe en relación a los EEUU.

En ese sentido, la neutralidad "activa" traspasa y supera el ámbito, para su análisis, del Derecho Internacional. Este se mantiene como su base. Pero, dado que se expresa en una práctica con una teleología de concertación externa y un accionar propio, su explicación sólo puede ser comprendida a través de la disciplina de las Relaciones Internacionales. A este respecto, entonces, conviene expresar que no se trata de una *neutralización* (no es el caso de un acto mediante el cual varios estados reconocen la neutralidad de otro), ni tampoco de *neutralismo* que explicita esencialmente una abstención ante el conflicto bi polar, aunque la neutralidad guatemalteca lleva consigo un componente en este sentido.

Así, la neutralidad se inscribe en el ámbito del Derecho

Internacional, con los deberes y obligaciones que ello impone, así como también, de una manera global, en el radio de las Relaciones Internacionales, en donde prima el elemento de credibilidad a través del comportamiento o praxis de la política exterior frente a la comunidad internacional y, esencialmente, ante las partes en conflicto.

•(Sin pretender, ni mucho menos hacer un dictamen sino una simple aproximación, se puede decir que la obligación jurídica de imparcialidad podría haber sido cuestionada en 1985, elevando un manto de duda sobre la credibilidad en el mundo de las relaciones internacionales. Sin embargo, en base a los antecedentes formales delineados de neutralidad con anterioridad, el gobierno civil a partir de 1986 ha respetado el compromiso jurídico conforme Derecho Internacional, de manera formal; pero al darle una connotación de "activa" asumió compromisos más allá de los que intrínsecamente dispone el Derecho Internacional: sus buenos oficios para la negociación, el proyecto del Parlamento Centroamericano. . . que implican en las Relaciones Internacionales la pauta de credibilidad con hechos concretos. Con una tendencia de alzas y bajas, el gobierno de V. Cerezo ha logrado superar las dudas en materia de credibilidad de la neutralidad, hecho que presupone un esfuerzo que va más allá del corto plazo).

Hay que mencionar, por último, que en la postura de neutralidad guatemalteca ha prevalecido la nueva connotación de los conceptos de no intervención y autodeterminación (en oposición a la que ambos conceptos tenían en el pasado, más bien de tipo formal y retórico), en unidad con el concepto de democracia que bien sabemos tiene dos tipos de orientaciones. Al respecto Guatemala sigue la que se expresa en el sistema predominante en "occidente", como se manifiesta en general en América Latina en la actualidad.

Todo ello no está ajeno a las luchas sociales sino que es parte del mismo proceso. Para América Latina la estabilidad es clave para la defensa del sistema que en cada uno de los países impera, y Guatemala no es la excepción a esa corriente: hay una consideración básica que es que los EEUU no tienen por sí solos la solución a la problemática social

de cada uno de ellos; la autodeterminación no cuestiona al sistema sino su forma unidireccional de dirección tradicional que ha estado en Washington. Se prefiere ello y se tiene la disposición a aceptar incluso un desarrollo diferente en Nicaragua, a fin de no provocar la inestabilidad y la inseguridad regional por una óptica de los EEUU que no es la de los países latinoamericanos. Guatemala y la Costa Rica del Presidente Arias tienen la conciencia sobre el tópico. Pero tener conciencia es importante pero a veces no es suficiente frente a presiones irresistibles.

## BIBLIOGRAFIA

### I. Libros, revistas especializadas

- Braudel, Fernand. *Las civilizaciones actuales*, Tecnos, Madrid 1983 (497 ps.)
- Brezzezinski, Zbigniew. *Game Plan*, The Atlantic Monthly Press, New York 1986 (288 ps.)
- Colectivo, *Las relaciones de México con los países de Centro América*, El Colegio de México, México 1985 (151 ps.)
- Colectivo, *Los movimientos populares en Centro América*, Flacso-Educa, Costa Rica 1985 (524 ps.)
- Colectivo, *América Latina y el Caribe, políticas exteriores para sobrevivir*, Grupo Editor Latinoamericano, B. Aires 1986 (605 ps.)
- Colectivo, *Relaciones Políticas entre América Latina y los EEUU*, Amorortu, Buenos Aires 1978 (278 ps.)
- Cutler, Loyd, *To form a government*, en: *Foreign Affairs*, Vol. 59 No. 1, Washington 1985.
- The right to intervene*, en: *Foreign Affairs*, Vol. 60 No. 5, Washington 1982.
- Christopher, Warren, *Ceasefire between the branches, a compact in foreign affairs*, en: *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 6, Washington 1982.
- Destler, I.M., *Protecting Congress or protecting trade*, en: *Foreign Affairs* No. 62, Washington 1986.
- Eliashev, José Ricardo, *Reagan, USA, los años 80*, Folios Ediciones, México 1981 (303 ps.)
- Fuentes N., Alberto, *La integración económica centroamericana, nuevas perspectivas en la turbulencia*, Mimeo DIGI, Univ. de San Carlos, Guatemala 1988 (60 ps.)
- Haig, Alexander M., *Caveat, realism, Reagan and foreign affairs*, Mc Milland Pub. Co. New York 1984 (367 ps.)
- Hauffman, Stanley, *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid 1979 (351 ps.).
- Reuter, Paul, *Introduction au droit des traités*, F. Collin, Paris 1972 (236 ps.)
- Rojas, Francisco, *Relaciones internacionales en Centro América*, ICAIDS, Costa Rica 1986 (166 ps.)

Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, FCE México 1985 (806 ps.)

Silva Michelena, José. *Políticas y bloques de poder*, Siglo XXI, México 1981 (268 ps.)

Schmidt, Helmut, *A grand strategy for the West*, Yale Univ., New Haven and London, 1985 (205 ps.)

Segesvary, Louis S., *Guatemala, a complex scenario*, Center for Strategic and International Studies, Georgetown Univ., Washington 1984 (64 ps.)

Sereseres, Caesar, *The Guatemalan legacy*, en: *Report on Guatemala*, Sais papers No. 7, The J. Hopkins Univ. Washington 1985 (85 ps.)

## II. Revistas noticiosas y publicaciones de cifras

*Central American Report*, Vol. I a XIV Guatemala 1982-1986.

*Centroamérica, la crisis en cifras*, IICA-Flacso, Costa Rica 1986 (259 ps.)

*Inforpress Centroamericana*, Nos. 1-738, Guatemala 1975-1987.

*Semana Latinoamericana*, Agencia ALASEI, Año 1, Nos. 1-9, México Septiembre 1986 a marzo 1987.

## III. Documentos

*Guatemala, l'heritage des militaires*, Association Guatemala Recherche, París 1986 (62 ps.)

*L'Amérique latine, la région des caralbes et l'OCDE*, OCDE, Paris 1986 (177 ps.)

*Los Derechos Humanos en Centro América*, *Panorama Centroamericano*, No. 5, Guatemala oct. 1986.

*Negotiations for peace in Central America*, Canadian Institute for International Peace and Security, Ottawa 1985 (60 ps.)

*Mandate for Leadership II*. The Heritage Foundation 1985 (380 ps.)

*Papel de Europa en América Central*, Informe de Conferencia No. 1, IRELA, Madrid 1985 (115 ps.)

# **DOCUMENTOS**

## PLAN DE PAZ DEL PRESIDENTE ARIAS

### UNA HORA PARA LA PAZ

#### PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME Y DURADERA

La paz de las Américas sólo puede sustentarse en la independencia de cada una de sus naciones; en la cooperación política y económica entre sus pueblos; en el disfrute de las más amplias libertades; en la vigencia de regímenes democráticos estables, en la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes y en el desarme progresivo.

La paz reclama su hora. Las dictaduras que por tantos años han regido los destinos de muchos pueblos de este Continente, han violado de manera sistemática los derechos del hombre y han sumido a la población en la miseria, la explotación, la servidumbre, la desigualdad y la injusticia.

La paz reclama su hora. En unos pocos países de América persisten dictaduras y con ellas sobreviven las prácticas de irrespeto a los más altos valores del hombre. La paz que reclama su hora, reclama entonces el final de las dictaduras que aún subsisten. Es necesario propiciar, juntos, la sustitución de las tiranías ahí donde los pueblos son víctimas de la privación de la libertad en cualquiera de sus formas. Esa sustitución se concibe de manera preferente como el tránsito pacífico, sin derramamiento de sangre, hacia la democracia.

La paz que reclama su hora, también reclama terminar con la pobreza extrema; reclama que se haga efectiva la igualdad de oportunidades para todos. Sin este compromiso con la justicia persistirán los conflictos.

La paz que reclama su hora, también reclama el robustecimiento de la democracia en todas las naciones de América. Ahí donde se han abierto las puertas de la libertad y la democracia, donde los hombres pueden elegir libre y periódica-

mente a sus gobernantes, donde prevalecen el pluralismo político, el diálogo y la expedita manifestación de las ideas, la lucha armada sólo puede interpretarse como el deseo de establecer una nueva dictadura: no se trata de luchas libertarias, sino de pugnas de fanáticos que pretenden imponer, por la fuerza, el pensamiento de una minoría, cualquiera que sea su signo ideológico. Ejemplos claros de estas luchas fanáticas, cuya consigna es impedir el desarrollo de la libertad en las democracias, son las guerrillas que persisten en El Salvador, Perú y Colombia.

Para Centroamérica, los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras reclaman la hora de la paz. Quieren una paz estable y duradera: la paz que sólo puede darse dentro de un régimen democrático y comprometido con los más necesitados. Buscan estos Gobiernos la reconciliación de los pueblos para que no sigan matándose hermanos. Reafirman su fe en la solución política de los problemas; proclaman que en la libertad y en la democracia el diálogo reemplaza al fusil; la seguridad destierra al temor y la cooperación sustituye al egoísmo.

En el esfuerzo por hacer que prevalezca la paz, Centroamérica no está sola. Desde hace cuatro años, el Grupo de Contadora, con su mediación, expresa el sentir de una América Latina que busca soluciones pacíficas entre sus pueblos. El Grupo de Apoyo a Contadora es la expresión de pueblos hermanos que, habiendo reencontrado el camino de la democracia, pregonan que la libertad y la democracia son insustituibles para alcanzar la reconciliación en Centroamérica. La Organización de los Estados Americanos ha sido testigo de solemnes promesas para establecer la democracia y ha sido protagonista de muchos esfuerzos en favor de la paz y del respeto a los compromisos contraídos por las partes. Las Naciones Unidas se han interesado vivamente en el problema centroamericano, conforme a las responsabilidades que le atañen en la promoción de la paz en el mundo.

Los Gobiernos de Centroamérica han participado activamente en el proceso para alcanzar la seguridad y la convivencia pacífica en la región. Este proceso condujo a los cinco Estados a coincidir en el "Documento de objetivos"

del Grupo de Contadora y en la "Declaración de Esquipulas".

Los Gobiernos democráticos de Centroamérica, conscientes de que les corresponde la responsabilidad política de solucionar sus propios problemas, estiman que es urgente establecer las acciones definitivas y verificables que se requieren para promover la solución de la crisis regional en plazos claramente determinados.

Es necesario transformar el pensamiento en acción y los acuerdos en realidades. Es hora de actuar. El cumplimiento de los acuerdos engrandece el diálogo, revive la fe entre los pueblos y previene la violencia y la guerra.

Los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, inspirados en la "Carta de la Organización de los Estados Americanos" (Carta de Bogotá) y en la "Carta de las Naciones Unidas", en su propósito de promover la solución pacífica de las controversias e instar a los Estados a prevenir y eliminar amenazas a la paz y a la seguridad regional, declaran que consideran el documento presentado por el señor Presidente de Costa Rica, que más adelante se consigna, como instrumento viable, oportuno y constructivo para encontrar la paz de centroamérica por medio de la negociación política.

Afirman su decisión de profundizar en su análisis para que, con las sugerencias y modificaciones que consideren oportunas, se ponga a discusión y aprobación en una reunión de los cinco Presidentes de los países centroamericanos, que deberá realizarse en Esquipulas dentro de los 90 días a partir de la presente fecha.

Los Jefes de Estado aquí reunidos solicitan al Gobierno de Costa Rica que transmita el presente documento al Gobierno de Nicaragua e invite al Presidente Daniel Ortega Saavedra a concurrir a la reunión de Esquipulas.

El propósito de la reunión de Esquipulas será el de conocer las modificaciones que los Gobiernos estimen necesarias para buscar el robustecimiento de la democracia y establecer, así, la paz firme y duradera en Centroamérica.

El documento se enviará para su conocimiento a los países que forman el Grupo de Contadora y al Grupo de Apoyo,

en reconocimiento a su interés y al importante papel que desempeñan en la búsqueda de soluciones a la problemática de la región.

Los Presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras reconocen la valiosa iniciativa del Presidente Oscar Arias en favor de la paz, le brindan, en tal sentido, su total respaldo moral y le agradecen por su medio al Pueblo y Gobierno de Costa Rica la cálida recepción y hospitalidad de que han sido objeto.

Oscar Arias Sánchez  
Presidente  
República de Costa Rica

José Napoleón Duarte  
Presidente  
República de El Salvador

Vinicio Cerezo Arévalo  
Presidente  
República de Guatemala

José Azcona Hoyo  
Presidente  
República de Honduras

San José, Costa Rica, 15 de febrero de 1987

## **PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME Y DURADERA EN CENTROAMERICA**

Los Gobiernos de los cinco Estados de Centroamérica se comprometen a seguir el procedimiento que aquí se consigna, para alcanzar los objetivos y desarrollar los principios establecidos en la “Carta de las Naciones Unidas”, la “Carta de la Organización de los Estados Americanos”, la “Declaración de Guatemala”, la “Declaración de Punta del Este”, el “Comunicado de Panamá”, el “Documento de objetivos” del Grupo de Contadora, el “Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia en América Central”, el proyecto de “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica”, y la “Declaración de Esquipulas”. Para esos propósitos, procederán como de seguido se consigna.

### **I. RECONCILIACION NACIONAL**

#### **a) Amnistía**

En los 60 días siguientes a la firma de este documento por todos los gobiernos de los Estados centroamericanos, en aquellos países en donde existan luchas armadas deberá decretarse una amnistía general para los delitos políticos y conexos. Los respectivos decretos de amnistía deberán establecer todas las disposiciones que garanticen la inviolabilidad de la vida, la libertad en todas sus formas, los bienes materiales y la seguridad de las personas.

Asimismo, esos decretos crearán, en cada uno de dichos Estados, una Comisión Nacional de Reconciliación y Diálogo, integrada por representantes del Gobierno, de la Oposición política interna, de la Iglesia Católica y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que tendrá las fun-

ciones de atestiguar la vigencia real del proceso de reconciliación nacional.

En un plazo que no excederá de 6 meses después de la firma de este documento, el decreto de amnistía deberá estar plenamente cumplido en todos sus extremos, de manera real y eficaz, a juicio de la citada Comisión.

## **b) Diálogo**

Los Gobiernos de los Estados de América Central que padecen luchas armadas deberán iniciar, o robustecer, en su caso, a partir de la firma de este documento, un diálogo amplio con todos los grupos desarmados de oposición política interna, como medio de fortalecimiento cívico y de "promover acciones de reconciliación nacional en aquellos casos donde se han producido profundas divisiones dentro de la sociedad que permitan la participación, de acuerdo con la ley, en los procesos de carácter democrático" (Documento de objetivos).

## **2.- CESE DEL FUEGO**

Simultáneamente con el inicio del diálogo, las partes beligerantes de cada país suspenderán las acciones militares.

## **3.- DEMOCRATIZACION**

A partir de la firma de este documento, deberá iniciarse un "auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los Derechos humanos, la soberanía de la integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social" (Declaración de Esquipulas), y comenzarán a adoptarse, de manera verificable, "las medidas conducentes al establecimiento y, en su caso, al perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la efectiva participación popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso

de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos" (Documento de objetivos). Para efectos de verificar la buena fe en el desarrollo de este proceso de democratización, se entenderá que:

a) A los 60 días, contados a partir de la firma de este documento, deberá existir completa libertad para la televisión, la radio y la prensa. Esta completa libertad comprenderá la de abrir y mantener en funcionamiento medios de comunicación para todos los grupos ideológicos, sin excepción de ninguna naturaleza, y para operar esos medios sin sujeción a censura previa.

b) En el mismo plazo, deberá manifestarse el pluralismo político partidista total. Las agrupaciones políticas tendrán, en ese aspecto, amplio acceso a los medios de comunicación, pleno disfrute de los derechos de asociación y de las facultades de realizar manifestaciones públicas, así como el ejercicio irrestricto de la publicidad oral, escrita y televisiva para difundir sus ideales.

#### 4.- ELECCIONES LIBRES

Creadas las condiciones inherentes a toda democracia, deberán celebrarse elecciones libres, pluralistas y honestas.

La primera expresión conjunta de los Estados centroamericanos, de encontrar la reconciliación y la paz duradera para sus pueblos, ha de ser la celebración de elecciones para la integración del Parlamento Centroamericano, cuya creación se propuso mediante la "Declaración de Esquipulas", del 25 de mayo de 1986.

Estas elecciones se realizarán simultáneamente en todos los países de América Central en el primer semestre de 1988, en la fecha que oportunamente convendrán los Presidentes de los Estados Centroamericanos. Estarán sujetas a la vigilancia de la Organización de los Estados Americanos para garantizar ante el mundo entero la honestidad del proceso, que se regirá por las más estrictas normas de igualdad de acceso de todos los partidos políticos a los medios de comunicación social, así como por amplias facilidades para que

realicen manifestaciones públicas y todo otro tipo de propaganda proselitista.

Luego de efectuadas las elecciones para integrar el Parlamento Centroamericano, deberán realizarse, en cada país, con iguales garantías y vigilancia internacionales, dentro de los plazos establecidos en las respectivas Constituciones Políticas, elecciones igualmente libres y democráticas para el nombramiento de representantes populares en los municipios, el parlamento y la Presidencia de la República.

## **5.- SUSPENSION DE LA AYUDA MILITAR**

Simultáneamente con la suscripción de este documento, los Gobiernos de los cinco Estados centroamericanos les solicitarán a los gobiernos extrarregionales que, abierta o veladamente, proporcionan ayuda militar a los insurgentes o fuerzas irregulares, que suspendan esa ayuda. Solicitarán simultáneamente a las fuerzas irregulares y a los grupos insurgentes que actúan en América Central, abstenerse de recibir esa ayuda, en aras de un auténtico espíritu latinoamericanista. Estas peticiones se harán en cumplimiento de lo establecido en el "Documento de objetivos" en cuanto a "Eliminar el tráfico de armas, intrarregional o proveniente de fuera de la región, destinado a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países centroamericanos".

## **6. NO USO DEL TERRITORIO PARA AGREDIR A OTROS ESTADOS.**

Los cinco países que suscriben este documento reiteran su compromiso de "Impedir el uso del propio territorio y no prestar ni permitir apoyo militar y logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países de Centroamérica" (Documento de objetivos).

## **7.- REDUCCION DEL ARMAMENTO.**

En el plazo de 60 días, contados a partir de la firma de

este documento, los Gobiernos de los cinco Estados centroamericanos iniciarán “negociaciones sobre control y reducción del inventario actual de armamentos y sobre el número de efectivos en armas” (Documento de objetivos). Para ello, los cinco Gobiernos aceptan el procedimiento contenido en la “Propuesta conjunta de Costa Rica y Guatemala”, presentada en las deliberaciones del Gupo de Contadora.

Estas negociaciones abarcarán, también, medidas para el desarme de las fuerzas irregulares que actúen en la región.

## **8.- SUPERVISION NACIONAL E INTERNACIONAL**

### **a) Comité de Seguimiento.**

Dentro del plazo de 30 días, a partir de la firma de este documento, deberá quedar instalado un Comité de Seguimiento, integrado por el Secretario General de las Naciones Unidas, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, los Cancilleres del Grupo de Contadora y los Cancilleres del Grupo de Apoyo. Este Comité tendrá las funciones de supervisión y verificación del cumplimiento de los compromisos contenidos en este documento. Sus funciones de seguimiento se aplicarán aún en aquellos casos en que se establecen otros órganos de vigilancia y cumplimiento.

### **b) Respaldo y facilidades a los organismos de supervision.**

Con el objeto de fortalecer la gestión del Comité de Seguimiento, los Gobiernos de los cinco Estados centroamericanos emitirán declaraciones de respaldo a su labor. A estas declaraciones podrán adherirse todas las naciones interesadas en promover la causa de la libertad, la democracia y la paz en Centroamérica.

Los cinco Gobiernos brindarán todas las facilidades para el cabal cumplimiento de las labores e investigaciones a cargo de la Comisión Nacional de Reconciliación y Diálogo de cada país y del Comité de Seguimiento.

## **9.- EVALUACION DE LOS PROGRESOS HACIA LA PAZ**

En la fecha que oportunamente convendrán, pero en todo caso dentro de los 6 meses posteriores a la suscripción de este documento, los Presidentes de los Cinco Estados Centroamericanos se reunirán en Esquipulas, Guatemala, con el propósito de evaluar los avances de los compromisos aquí adquiridos.

## **10.- DEMOCRACIA Y LIBERTAD PARA LA PAZ Y PAZ PARA EL DESARROLLO.**

En el clima de libertad que garantiza la democracia, los países de América Central adoptarán los acuerdos económicos y culturales que permitan acelerar el desarrollo, para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria.

Los puntos comprendidos en este documento forman un todo armónico e indivisible. Su firma entraña la obligación, aceptada de buena fe, de cumplir, dentro de los plazos establecidos, todos los puntos de este "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica".

Este documento rige a partir de la fecha en que sea firmado por los Presidentes de los Gobiernos de los cinco Estados de América Central.

Oscar Arias Sánchez  
Presidente  
República de Costa Rica

José Napoleón Duarte  
Presidente  
República de El Salvador

Vinicio Cerezo Arévalo  
Presidente  
República de Guatemala

José Azcona Hoyo  
Presidente  
República de Honduras

Daniel Ortega Saavedra  
Presidente  
República de Nicaragua

# PROYECTOS POLITICOS DEL SEGUNDO MEMORANDUM DEL PRESIDENTE VINICIO CEREZO A LOS GUATEMALTECOS

## INTRODUCCION

En este Segundo Memorándum se programan las tareas de la Reorganización Nacional.

Me he propuesto seguir este proceso de trabajo; en el Primer y Segundo Memorándum enunciar y concretar qué nos proponemos hacer cómo gobierno y, qué apoyo necesitamos de parte de todos los sectores. Con este propósito invito a todos los guatemaltecos a trabajar a la par, a que compartamos penas y alegrías, a que hagamos esfuerzos juntos por salir avantes en estos años que son una oportunidad para Guatemala.

Los compromisos de trabajo del Gobierno quedan definidos en éste y el Primer Memorándum. Falta, ahora, conocer cómo va a participar el pueblo de Guatemala, porque el país está ya en vías de su recuperación económica, social y política.

Es importante que platiemos entre nosotros, que discutamos las propuestas que ha hecho el Gobierno, que nos ubiquemos en el Programa de Reorganización Nacional.

Escríbanme. Como coordinador del esfuerzo nacional, mi responsabilidad consistirá en integrar cada propuesta que venga del pueblo a nuestro Programa de Reorganización Nacional.

Todos los guatemaltecos compartimos este reto: consolidar nuestra naciente democracia. Esta es una tarea de todos, no sólo de Gobierno. Admitamos que estamos viviendo un período de transición, de la sociedad autoritaria y dividida en la que hemos vivido a la sociedad participativa y de-

mocrática en la que todos queremos vivir.

Tenemos que tener plena conciencia de las tareas que se demandan a corto, mediano y largo plazos y organizarnos para trabajar juntos. En el corto plazo nuestras necesidades más inmediatas exigen la implementación de proyectos emergentes. Aquí, debemos proponernos cumplir una doble estrategia: atender con servicios sociales y alimentos a las familias más necesitadas; y, apoyar aquellas actividades económicas que recuperen los niveles de empleo e ingresos.

La inversión de esfuerzos en el mediano plazo, significa que a la par del programa de emergencia —que denominamos Reordenamiento— podamos reorganizar el aparato social y productivo para brindar oportunidades al mayor número de empresarios, que amplíen las fuentes de empleo e ingresos.

El largo plazo va unido a las dos tareas anteriores, sólo que sus resultados son posteriores. Aquí, veremos los frutos de los esfuerzos que hagamos por conseguir organizar un nuevo sistema de valores nacionales, que a todos nos brinde la oportunidad de vivir en una sociedad democrática, pluralista, participativa y solidaria.

## **PROYECTO 1:**

### **ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA PLURALISTA DE PARTIDOS POLITICOS**

#### **RESPONSABLES:**

#### **NOMBRAMIENTO RESPONSABLES:**

Abril 30 1987.

#### **SITUACION:**

Aún cuando a partir de la vigencia de la nueva Constitución y las leyes electorales y de partidos políticos, se han creado las condiciones para el surgimiento y desarrollo de todas las opciones político-partidistas, aún es insuficiente el grado de participación de los partidos políticos como interlocutores válidos en la gestión social —comparativamente en otros sectores— por lo que se hace necesario animar e insensivar su fortalecimiento, lo cual redundará en un mayor aporte a la consolidación del proceso democrático.

#### **OBJETIVOS:**

Lograr consolidar la democracia política, a través de un sistema pluralista, fortaleciendo a los partidos políticos en su triple función de:

- Instrumentos de participación de la ciudadanía.
- Canales de comunicación sector público y privado.
- Opciones ideológicas para los ciudadanos.

#### **PROCESO DE TRABAJO:**

Agilización de procedimientos de inscripción de parti-

dos políticos.

Definición de un ámbito específico de participación y concertación con los partidos políticos, además del ámbito meramente electoral.

Realización de programas y eventos con participación de todos los partidos políticos.

### **IMPACTOS INDIRECTOS:**

- Aumento de la membresía de los partidos políticos.
- Difusión de los proyectos e ideología de los partidos.
- Clima de participación y discusión abierta de los problemas nacionales.

### **RESULTADOS Y CALENDARIZACION**

**METAS**                      Personas a Beneficiar: 2,784,484 electores  
Cobertura: Población en general.

**FUENTE DE RECURSOS:**      Internos: Financiamiento a partidos

**CALENDARIZACION:**      Comienza: Mayo 1987 - Permanente

### **PROYECTO 2:**

### **CONCIENTIZACION PARA LA PARTICIPACION DEMOCRATICA.**

### **RESPONSABLES:**

### **NOMBRAMIENTO RESPONSABLES:**

Mayo 1987

### **SITUACION:**

La prolongada carencia de posibilidades efectivas de participación democrática dejó una honda huella en la

conciencia ciudadana, aún cuando siempre ha existido una percepción del enorme valor de las libertades cívicas. Pero para que florezcan concepciones, actitudes, hábitos y comportamientos democráticos es necesario que todos los sectores nacionales se unan en un proceso de información-formación que impregne de los valores de libertad y responsabilidad todos los actos de personas y grupos en la nueva democracia.

### **OBJETIVOS:**

Promover actitudes, hábitos, y comportamientos democráticos en la población, haciendo conciencia del momento histórico que vivimos los guatemaltecos.

Mantener un proceso permanente y abierto de comunicación social. Continuar con el proceso de diálogo y concertación de las grandes decisiones políticas.

### **PROCESO DE TRABAJO:**

Realización de un programa de educación escolar y extraescolar de "Formación para la democracia"

Creación de un sistema ágil y eficiente de información gubernamental.

Realización de un programa de concertación de proyectos nacionales.

### **IMPACTOS INDIRECTOS:**

- Mayor participación de los educandos.
- Interés de la población en el conocimiento y discusión de los problemas y soluciones del país.
- Mayor participación de todos los sectores nacionales en las decisiones relacionadas con sus respectivos intereses.
- Mayor comprensión de los problemas y corresponsabilidad en las decisiones.

### **RESULTADOS Y CALENDARIZACION.**

**METAS**                      Personas a beneficiar: Población en general.

**FUENTE DE RECURSOS** Internos: Presupuesto instituciones públicas  
Externos: Aportes internacionales

**CALENDARIZACION** Comienza: Marzo 1987 Es contínuo

### **PROYECTO 3:**

## **CONSOLIDACION Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE LEGALIDAD**

### **RESPONSABLES:**

### **NOMBRAMIENTO RESPONSABLES:**

Mayo de 1987

### **SITUACION:**

El marco institucional y normativo de la vida democrática está dado a través de la Constitución Política y las leyes de la República. Sin embargo, es necesario un mayor desarrollo de algunas de estas últimas para garantizar la existencia real de un Estado de Derecho. Por otra parte, deben crearse y/o desarrollarse los mecanismos que posibiliten la aplicación pronta, cumplida e imparcial de la justicia.

### **OBJETIVOS:**

- Consolidar y desarrollar el imperio de la ley tanto en los actos de gobierno como en los actos de los particulares.
- Coordinar la acción de los organismos del Estado, manteniendo el respeto en la división de poderes y la libertad y autonomía de los mismos.
- Promover el desarrollo del marco legal institucional y su reforma en los casos en que sea necesario.

## **PROCESO DE TRABAJO:**

- Programas de mejoramiento de las fuerzas de seguridad.
- Control de la legalidad administrativa y judicial.
- Formulación de iniciativas de ley para la reforma de aquellas que se considere necesario.

## **IMPACTOS INDIRECTOS:**

- Aumento de la credibilidad del sistema democrático.
- Clima de confianza y certeza para todos.
- Rectificación de aspectos que restringen derechos y determinación más clara de responsabilidades.

## **RESULTADOS Y CALENDARIZACION**

**METAS**                      Personas a Beneficiar: Población en general  
Cobertura: Sectores organizados.

**FUENTE DE RECURSOS**                      Internos: Presupuesto de las instituciones

**CALENDARIZACION:**                      Comienza: Marzo 1987 Termina: Indefinidamente.

**RESENCIONES  
BIBLIOGRAFICAS**

## CENTROAMERICA: DE LA COLONIA AL ESTADO NACIONAL (1800 - 1840)

Pinto Soria, J.C.

Guatemala: Editorial Universitaria  
de Guatemala

En su *Centroamérica, de la Colonia al Estado Nacional, (1800 - 1840)* Julio C Pinto Soria presenta a los estudiosos de la historia nacional centroamericana del siglo XIX un interesante aporte.

Busca, con esta obra, incursionar en uno de los períodos más confusos y poco conocidos de nuestra historia reciente.

Como propósito medular de este trabajo se señala el de establecer —clarificar— las bases generales y a nivel de la actividad política que encausarán el despegue y desarrollo de una nueva etapa en la organización político-social regional.

La conformación del Estado nacional como la culminación de un proceso complicado en el que contribuyeron prioritariamente los intereses de determinados sectores de la población, más que como el resultado de la existencia de un proyecto político global y coherente que buscarse consolidar a esta institución, es el tema central generador del trabajo.

Para alcanzar sus propósitos, Pinto S. plantea la necesidad de conocer con mayor profundidad los condicionamientos y causales de orden político que sustentaron la independencia de 1821. Dicha temática será ampliamente desarrollada mediante el tratamiento de aspectos que van desde la descripción y análisis de la situación económica, política y social antes de la independencia, a las luchas y conflictos de poder que se producirán antes y después de 1821, así como los contenidos políticos que las motivaron.

Dentro de tales parámetros, el autor busca explicar con mayor apoyo de fuentes documentales sucesos hasta ahora

conocidos superficialmente, como las asonadas y levantamientos ocurridos en las provincias de San Salvador y Nicaragua. La historia tradicional los presenta como movimientos precursores de la independencia, aunque no hace —o no incluye— un estudio sobre las principales tendencias políticas que subyacían en ellos.

En tal sentido, analiza el papel e importancia que las provincias tenían dentro del funcionamiento general del antiguo Reino de Guatemala. Sopesando la responsabilidad económica productiva que éstas habían llegado a desarrollar, plantea que dichos movimientos insurreccionales traducían el desacuerdo y oposición de determinados sectores provincianos ante el “status quo” entonces imperante. No implicarán estos movimientos, según el autor, que ya se hubiese adquirido una clara conciencia anti-colonial por parte de los sectores políticos que los promoverán. Serán, sobre todo, procedimientos utilizados para solucionar problemas de rivalidades al interior de los sectores dominantes regionales.

En tal sentido, estas pugnas políticas estarán correlacionadas a los antagonismos de carácter económico que reflejarán situaciones localistas que propugnaban por un mayor reconocimiento de las propias capacidades y potencialidades regionales y que recusaban el centralismo y autoritarismo político-económico de Guatemala.

Vista desde tal perspectiva, la independencia de 1821 no significará un esfuerzo común anti-colonial sino la explosión de intereses divergentes que perseguían metas particulares, locales.

Dicho forcejeo político interno se plasmará con mayor claridad en la serie de eventos políticos —que llegarán a adquirir un carácter bélico— que se sucederán desde 1823 hasta 1840, después de la anexión a México y luego que se iniciaron los intentos por formar una entidad política regional: la Federación.

Esta cadena de acontecimientos se desarrollarán dentro de determinados parámetros: Desigualdad en sus manifestaciones, rapidez e inminencia que imposibilitaron su predictibilidad, radicalización en las reivindicaciones globales de cada provincia. Estas características básicas podrían explicar

la complejidad de situaciones que se desencadenaron desde los inicios del siglo XIX y que culminará con la fragmentación política de la región.

Sobre los actores de este período y sucesos, se presenta un análisis interesante, ya que inserta a los principales protagonistas políticos dentro del contexto global en el que desarrollaron su actividad, permitiendo ubicar mejor los intereses de clase que entonces se estaban defendiendo. Además, Pinto S., busca analizar la participación de las clases populares en todo este proceso. La información por él consultada le lleva a plantear que la actitud de éstas fue diferente a la de los sectores dominantes, siendo —según él— “partidarios decisivos del movimiento independentista”.

También encontramos en esta obra nuevos aportes que permiten superar la versión tradicional sobre figuras tan polémicas de esa época como Gálvez y Carrera.

Gálvez aparece sumergido dentro de luchas políticas y “militares” que pretendían desvirtuar los proyectos políticos que él y su partido buscaban institucionalizar. Asimismo, se plantean las contradicciones que afloraron al interior de los grupos políticos que los sustentaban.

A Carrera, presentado tradicionalmente como líder de los intereses populares, se le descubre bajo nuevos ángulos que vienen a clarificar el arribismo y oportunismo que le llevaron a servir los intereses de los sectores más conservadores de la época.

Revisando la producción bibliográfica —tanto nacional como extranjera— sobre dicho período y tema podemos constatar la ausencia de trabajos dedicados a aclararlo en profundidad. El trabajo de Pinto S. destaca la necesidad de superar tal situación. Sus planteamientos deben suscitar la polémica y los aportes constructivos para conocer mejor nuestra historia, tan pobre y excesivamente polarizada hasta el momento presente.

Gustavo Palma Murga  
Universidad de San Carlos de Guatemala

## GUATEMALA: AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA

Solórzano Martínez, Mario

San José: EDUCA-FLACSO, 1987, 336 pags.

El texto de Mario Solórzano —que es en realidad una colección de varios artículos y ensayos escritos entre 1979 y 1984— sugiere al lector dos temas globales de reflexión: el **Estado autoritario** y la **transición democrática**. Ambos temas pueden ser enfocados a su vez, en una dimensión tanto teórica como práctica.

El **Estado autoritario** es en América Latina, un tema de singular interés y actualidad. Hace apenas 10 años, la mayoría de las naciones del continente estaban gobernadas por dictaduras o regímenes militares. A partir de la segunda mitad de la presente década, la situación se ha invertido, ya que tan solo en dos países persisten sistemas de este tipo: Paraguay, la dictadura personalista más antigua de América (que data de 1954) y Chile.

El estado autoritario que se configura como un régimen de excepción dentro de las democracias liberales, ha tenido en América Latina una larga duración. Pueden distinguirse, haciendo abstracción de diversos momentos muy precisos, dos grandes expresiones de dicho fenómeno: **regímenes oligárquicos tradicionales** y las **dictaduras militares sudamericanas**. Los regímenes oligárquicos corresponden a los primeros años de vida independiente y traducen los intentos de las oligarquías herederas del poder colonial por establecer un nuevo sistema de dominación. Las dictaduras militares sudamericanas que se desarrollan durante la década de los setenta de este siglo, han sido a su vez, analizadas bajo el modelo teórico del “Estado Burocrático Autoritario” (Guillermo O’Donnell), del “Estado Militar” (Alain Rouquié) o de las “Dictaduras de la seguridad Nacional” (Luis Maira).

El régimen oligárquico tradicional corresponde en Guatemala al "Estado liberal" que tiene sus prototipos más representativos en las dictaduras de Cabrera y Ubico.

En su aspecto político, el "Estado liberal" reproduce de manera deformada, el espíritu de gobierno republicano y representativo, con una división puramente formal de poderes y la separación entre el Estado y la iglesia. Utiliza un discurso liberal burgués y una liturgia democrática, que no logran ocultar el carácter marcadamente personalizado y autocrático del ejercicio del poder. Lo anterior quedará simbolizado en la puntillosa legislación constitucional, que será necesario reformar permanentemente, para que los dictadores puedan perpetuarse en el poder mediante elecciones fraudulentas.

En el campo de las alianzas de clase, el "Estado liberal" representa una "entente" entre los intereses emergentes de los cafetaleros y los de los conservadores, herederos de las prerrogativas coloniales. A estos intereses vendrán a añadirse posteriormente, los del capital extranjero alemán y norteamericano.

Para la reorientación del aparato productivo destinado a la exportación del café, se utilizarán las viejas formas de cohesión colonial de la mano de obra (mandamientos), a pesar del ropaje liberal del régimen y se impulsará el crecimiento del aparato administrativo del Estado. Los límites del modelo económico liberal y del Estado en el que se sustenta, se dejan sentir luego de la crisis de 1929. La "república cafetalera" y sus dirigentes, se muestran incapaces para relanzar el crecimiento económico y recurren a la única experiencia que les es propia: la represión.

La segunda modalidad del Estado autoritario en Guatemala, se registra a partir de 1954, luego de la intervención militar que hace abortar el intento democratizador iniciado en octubre de 1944. El nuevo régimen autoritario se caracterizará por un marcado anticomunismo, que con diferencias de matiz y de discurso, se mantendrá como expresión ideológica oficial hasta nuestros días. Se instrumenta un sistema de participación política limitada, en el que se busca una legitimación al interior de los propios sectores dominantes, sin

preocuparse por la legitimidad popular de los diversos gobiernos que se suceden entre 1954 y 1982.

Los intereses de una burguesía agraria tradicional y retrógrada (que se gestó en la matriz del latifundismo liberal) se conjuntan con los de las fracciones industrial, comercial y financiera para integrar un “bloque en el poder” bajo el hegemonismo del capital transnacional. El personalismo, la intolerancia, la ausencia de mecanismos de participación política de los sectores populares, así como la preocupación por mantener el ritual electoral, configurarán lo que Mario Solórzano denomina “democracia de fachada”, y que caracteriza la nueva versión del Estado autoritario en Guatemala.

Esta segunda modalidad difiere sin embargo, de las llamadas **dictaduras militares sudamericanas**. En efecto, las manifestaciones del Estado autoritario que se ensayan en el Cono Sur —bajo la influencia del modelo brasileño iniciado con el golpe militar de 1964— constituyen la reacción de los sectores dominantes a las reivindicaciones y al avance popular, producto a su vez de la modernización de las sociedades sudamericanas (Brasil, Uruguay, Argentina y Chile). Por el contrario, el autoritarismo guatemalteco en su versión contemporánea, no es una reacción a dicho avance, sino una forma de contención del mismo.

Paralelamente a la reflexión sobre el Estado autoritario —reflexión que se sitúa predominantemente en el plano teórico— el libro de Mario Solórzano también sugiere otro gran tema de discusión: **la transición democrática**. Este segundo tema se encuadra más bien en un ámbito práctico y toca muy de cerca el proceso político actual en Guatemala.

Para garantizar la efectividad del proceso de democratización en Guatemala y para que el equipo en el poder cumpla su función como “gobierno de transición (según su propia denominación), es necesario fortalecer y profundizar dicho proceso. En tal sentido, es indispensable identificar las fuerzas sociales y políticas comprometidas con la democracia y suscribir lo que el autor del texto que se comenta señala como un “pacto social”, para impulsar un compromiso histórico. Dicho pacto constituye un acuerdo mínimo sobre

una serie de postulados básicos en los que debe asentarse el proceso de democratización de la sociedad guatemalteca, a nivel global y no sólo en el plano político.

Para la implementación del "pacto social" deben tomarse en cuenta 2 riesgos susceptibles de desnaturalizarlo. Por una parte, el formalismo que lo convertiría en una simple declaración de principios de los partidos políticos, preocupados de legitimarse frente a un eventual electorado. Y el segundo riesgo lo constituye la presencia de fuerzas sociales, y políticas que carecen de una genuina vocación democrática y que han demostrado en el pasado, una clara visión autoritaria.

A lo largo de la lectura del libro de Mario Solórzano es frecuente percibir una tensión, que es común entre todos los científicos sociales, entre teoría y práctica. De esta tensión está conciente el propio autor cuando afirma, en la introducción del texto: "Tratamos de cumplir con un compromiso ético, político, rompiendo con la vieja tradición del político guatemalteco que no escribe, para no comprometerse, que teme que su pensamiento quede claramente registrado, para evitar obstáculos futuros en su afán por alcanzar el ejercicio del poder".

Dr. Víctor Gálvez Borrell.