

## POLITICA EXTERIOR DEL ACTUAL GOBIERNO DE GUATEMALA

Guillermo Paz Cárcamo

**GUILLERMO PAZ CARCAMO**

Máster en Ciencias Económicas y Sociales. Investigador y director de la revista *Relaciones Internacionales*.

## POLÍTICA EXTERIOR DEL ACTUAL GOBIERNO DE GUATEMALA

El día 12 de julio de 1983, el presidente Reagan ordena el inicio de las maniobras Gran Pino II, dentro del esfuerzo para darle una salida militar al conflicto centroamericano. En la primera semana de agosto, el entonces ministro de la Defensa Nacional, general Oscar Mejía Víctores, se entrevista con sus colegas de Honduras y El Salvador y con el Comandante del Comando Sur de E.E. U.U.; visita el portaviones Ranger y a su regreso, el 8 de agosto, se produce el golpe de mano que desplaza al general Ríos Montt de la dirección del gobierno <sup>1</sup>.

Las declaraciones iniciales de OMV, que formalmente indicaban el derrotero que sobre política exterior seguirá como Jefe de Estado, fueron:

"el Grupo de Contadora no tiene nada que hacer en Centroamérica" y "Nicaragua no es solo una amenaza para Guatemala, sino para toda América Latina" <sup>2</sup>.

Estas declaraciones como Jefe de Estado, eran acordes con la línea de pensamiento y acción desarrollada hasta ese momento en su calidad de militar. Esto se corrobora sabiendo que el personaje en mención, es uno de los oficiales de alta graduación del Ejército, que ostenta un amplio currículum en la estrategia contrainsurgente ejercida en el país. Pero además, hay otros ejemplos de su militancia ideológica alimentada en la doctrina de seguridad nacional, como cuando acusó al Senador de E.E. U.U. Clarence Long (Presidente del Subcomité para Programas en el Exterior de Asignaciones de la Cámara de Representantes), de ser "miembro de la guerrilla y un inquisidor" <sup>3</sup>.

Estos antecedentes hacen coherente las acciones y declaraciones que durante los meses siguientes al golpe de mano, conformaron la política de confrontación desarrollada por OMV, por ejemplo: siendo Presidente del Condeca, reunió a sus partenaires de Honduras, El Salvador, Panamá, al Ministro de Seguridad de Costa Rica y al general Gorman, de la Zona del Canal, para: "reactivarlo, fortalecer los ejércitos para la defensa de la democracia y del istmo y enfrentar coordinada y solidariamente los problemas que aquejan

el área" <sup>4</sup>. Inclusive todavía en la visita que realizó a Costa Rica en diciembre del 84, manifestó:

"pertenece al bloque occidental y tenemos una ideología opuesta a la Unión Soviética, país que tiene una gran influencia en Nicaragua. Es como si comparamos con un cuerpo humano y Nicaragua fuese la dolencia de ese cuerpo. Guatemala ya ha recibido la exportación de esa influencia soviética en Nicaragua" <sup>5</sup>. "Nicaragua es un grave peligro para Centroamérica, porque es la presencia comunista a través de la Unión Soviética y Cuba en la región" <sup>6</sup>.

Pero estos lineamientos de política exterior, en determinado momento sufren un cambio tan brusco, que hasta los observadores más serenos no dejan de quedar perplejos. El general Mejía V., después de una reunión en la frontera salvadoreña con el Presidente de ese país, públicamente dice lo siguiente:

"Es posible vivir con un régimen marxista en Nicaragua, siempre y cuando no exporte la violencia y el terrorismo para desestabilizar al resto de los países centroamericanos" <sup>7</sup>.

Días antes, adelantando posiciones a este respecto, había expresado:

"La política exterior de Guatemala es de respeto y no ingerencia en los asuntos de otros Estados. . . de diálogo entre las naciones de Centroamérica. . . E.E. U.U. ha cometido dos errores: primero en Cuba y luego en Nicaragua. . . (se preguntó) ¿Valdrá la pena una guerra para enmendar esos errores? (respondiéndose) No debemos enfrentarnos entre hermanos." <sup>8</sup>

Dos años habían transcurrido entre la disposición, en política exterior, de ser francamente beligerante, a una posición de convivencia entre Estados que pueden tener distintos regímenes políticos. El tajante cambio de óptica para enfrentar la situación regional, indudablemente no responde



a la decisión personal del general Mejía V., sino que dadas las características del Estado guatemalteco, necesariamente la nueva posición se sustenta en lineamientos políticos orgánicos de los que ostentan el poder y dentro de ellos, el criterio de los mandos del Ejército es decisivo.

¿Por qué se da este viraje? ¿Cuáles circunstancias, rodean esta posición en la política internacional de Guatemala, creando una brecha en la confrontación con Nicaragua? Como estas preguntas, hay otras incógnitas que al tratar de encontrarles una respuesta, se entra en razonamientos de la más diversa índole. Al respecto, el objetivo que nos imponemos, no es dar una respuesta a este aparente increíble viraje, sino dar algunos elementos que permitan explicarse esta toma de posición del actual gobierno de Guatemala.

Como en todo desarrollo de acontecimientos, estos no se dan repentinamente. Paralelamente a lo que viene diciendo y haciendo OMV, el Canciller nombrado después del golpe, Andrade Díaz-Durán, emprende una política exterior que en cierta medida contradice lo que expresa el Jefe de Estado.

El 21 de agosto, el Canciller inicia una gira por toda Centroamérica, en la cual confirma el apoyo que da el gobierno de Guatemala al Grupo de Contadora, garantizando "que no se permitirá bases militares norteamericanas y que tampoco se participará en maniobras militares que desarrollan conjuntamente E.E. U.U. y Honduras"<sup>9</sup>. Dentro de este contexto, como algo inusual, OMV y el Canciller viajan a la Argentina para hacerse presentes en la toma de posesión de Alfonsín (gobierno que entre otras cosas enjuiciaba a los militares responsables de la guerra sucia y también de dar asesoramiento en contrainsurgencia al Ejército de Guatemala), ahí se entrevista con Daniel Ortega en presencia de Betancourt, Bush y el mismo Alfonsín<sup>10</sup>. Posteriormente visita Brasil y Uruguay, países en proceso de democratización, que desplazan a los militares del ejercicio del poder y ejercen en política exterior una posición latinoamericanista, tanto en relación con conflictos entre países, como en lo económico.

En Brasilia, en la XIV reunión de la OEA, el Canciller dio a conocer de manera oficial la posición de Guatemala en relación con el conflicto centroamericano, allí dijo:

"Guatemala está dispuesta a firmar el Acta de Contadora en su versión actual, aunque se acepta continuar con las negociaciones"<sup>11</sup>.

Esta posición de la Cancillería, unida a toda una serie de acciones en diferentes instancias internacionales, indican que si bien hay una posición dura respecto de regímenes

ideológicamente adversos, se quiere tener en la práctica una posición neutral respecto de conflictos político-militares, dejando en manos de terceros la decisión en la resolución de los conflictos más agudos.

La labor emprendida por la Cancillería a lo largo de más de dos años del gobierno de Mejía Víctores, no ha dejado de ser coherente en el planteamiento expuesto. Inclusive ha habido momentos en que el Canciller ha debido salir a aclarar posiciones del Jefe de Estado, aun en cuestiones domésticas, como cuando OMV amenazó con nacionalizar el comercio exterior. En este sentido es necesario citar las declaraciones de Andrade, del presente año, las cuales condensan el objetivo de la política exterior actual:

"Se ha delineado una política más agresiva para devolver a Guatemala su lugar en Centroamérica y en el continente americano, ya que en los últimos años se había aislado y su imagen internacional estaba muy deteriorada por problemas en el respeto a los derechos humanos. En Centroamérica hemos seguido una actitud realista, tendiente a asumir nuestra responsabilidad como país importante y mantener una actitud constructiva, reconociendo que hay una grave crisis de estabilidad política y problemas económico-sociales como nunca en la historia. Se ha delineado una política independiente pero con gran sentido de solidaridad, por eso hemos participado en Contadora y al mismo tiempo mantenido una función dinámica en la comunicación con los demás países del área. El objetivo es evitar una confrontación militar generalizada en el istmo y propiciar condiciones para que todos los países sin distinción, produzcan procesos de reconciliación nacional para fortalecer el sistema democrático pluralista."<sup>12</sup>

Evidentemente, esta declaración es coherente con las últimas manifestaciones del Jefe de Estado, pareciendo que finalmente la política trazada por la Cancillería es la que ha triunfado, quedando la confrontación inicial y la ambivalencia posterior superada. Ahora bien, en la cita anterior, están incluidas al menos tres cuestiones generales que esclarecen el problema, siendo necesario analizarlas para responder a las preguntas atrás formuladas.

## PRIMERA CUESTION: LA CONDICION MILITAR

Como se sabe, los primeros brotes de insurgencias en el país se dieron en la década del 60, teniendo como escenario la región nor-oriental. En ese tiempo, el Ejército tenía una estructura convencional que surgía de la concepción de defensa territorial, vigilancia de las fronteras y de un accionar que iba del centro hacia la periferia del país (los más grandes cuarteles militares estaban concentrados en la capital, lo mismo que armamento y tropas de élite). Esto le creó



dificultades de tipo estratégico y táctico para enfrentar el surgimiento de oposición armada en el país, por lo que se dan desde esa época, los primeros pasos de adecuación estratégica y estructural dentro de lo que se conoce como doctrina de seguridad nacional.

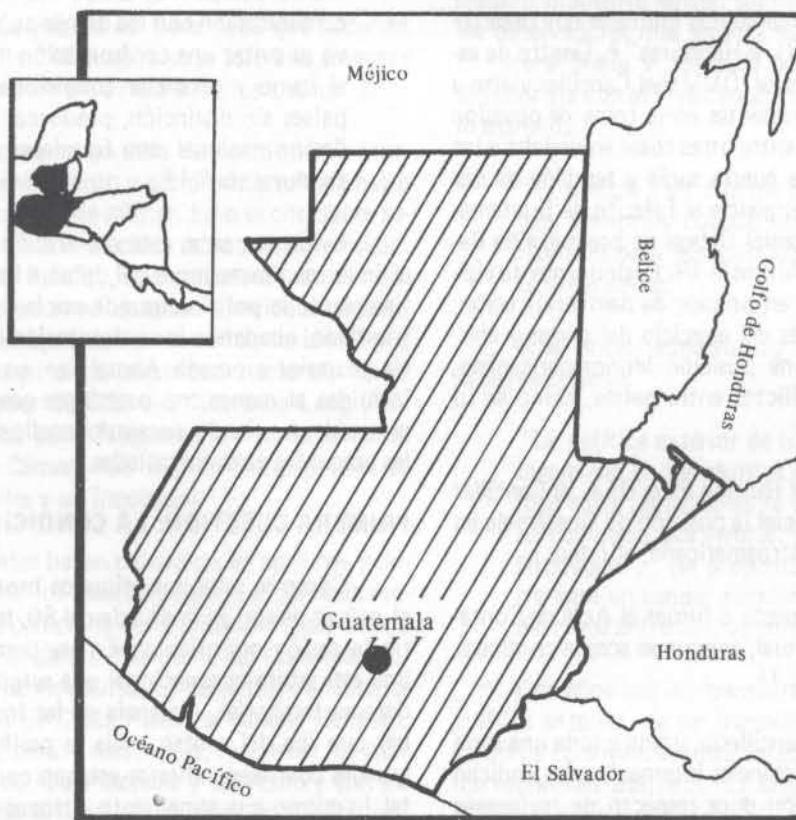
De este período también arrancan los primeros síntomas del papel determinante y en cierta manera hegemónico que jugarán los militares en el ámbito político, económico, social del Estado guatemalteco; históricamente esto queda consignado al constatar que en los últimos 35 años solo un civil ha ocupado legalmente el solio presidencial; en 30 años Guatemala ha sido gobernada solo por generales.

Las fuerzas insurgentes habiendo sufrido una derrota estratégica al final de la década del 60, reconsideran su concepción política, la estrategia, formas organizativas y espacio geográfico, retornando a los pocos años (1972 en adelante) al escenario nacional. Este hecho, unido al desarrollo de un amplio movimiento reivindicativo de organizaciones gremiales y populares (sobre todo por las condiciones socio-económicas reveladas y agudizadas por el terremoto de 1976, que causó más de 20.000 muertos), llevaron a que a principios del presente decenio, se desencadenara un masivo movimiento insurreccional que resquebrajaba, en algunas regiones aceleradamente, el ancestral orden establecido.

La respuesta fue la utilización de tres armas clásicas de la contrainsurgencia: genocidio, tierra arrasada, patrullas civiles y aldeas modelo. La escala de aplicación trajo como consecuencia, que de 1981 a 1983, hubiera alrededor de 35.000 muertos, más de 1 millón de personas desplazadas de su hábitat, cerca de 800.000 civiles encuadrados militarmente en patrullas civiles, unas 18.000 personas concentradas en aldeas estratégicas y alrededor de 150.000 refugiados en Méjico, de los cuales solo 46.000 son reconocidos oficialmente <sup>13</sup>.

Tal esfuerzo contrainsurgente, con el fin de mantener el status quo, implicó que la estructura de carácter convencional del Ejército fuera transformada en una de carácter irregular. Esta adecuación tuvo incidencia en el plano político nacional e internacional.

Internamente, el Ejército se vio precisado a asumir el gobierno en forma directa (a eso obedece el golpe de Estado que llevó a Ríos Montt al poder), lo cual significó no solamente tener que enfrentar la guerra como tal, sino asumir funciones gubernamentales con sus propios cuadros (ejemplo: coronel Marco Rolando Asturias, vicealcalde de la capital; coronel Mauricio Izquierdo Gudiel, presidente del Instituto de Transformación Agraria; capitán de navío Juan Fernando Cifuentes Herrera, director del Diario de Centra-





mérica, diario oficial; la Radio Nacional, T.G.W. y el Diario de Centroamérica fueron adscritos a la Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia, al frente de la cual se puso al coronel Manuel de Jesús Tánchez; lo mismo pasó con la mayoría de ministerios y la totalidad de viceministerios y direcciones generales).

Desde el ángulo estructural, la estrategia de contrainsurgencia condujo al Ejército a constituir 21 zonas militares (correspondiendo una a cada departamento), encargadas del control y organización de las patrullas civiles, las levas, la centralización y coordinación de la acción militar en el plano político y económico; llevó también a la constitución de bases militares, que son puestos fijos en lugares estratégicos de las regiones en conflicto y al establecimiento de diez brigadas que constituyen las fuerzas móviles estratégicas. Además se montó en este tiempo la industria militar, que produce municiones, armas ligeras, implementos y carros ligeros de combate (cuzucos) y la sección de Asuntos Civiles y Desarrollo Local. No está demás apuntar acá, que para suplir el enorme aparato creado por las acciones señaladas tienen cuatro academias militares para la preparación de suboficiales, una para oficiales y otra más para estudios de altos oficiales (todo esto fuera de las fuerzas policíacas y paramilitares).

Por otra parte, la política contrainsurgente no solo llevó a la remodelación estructural interna, sino también a asegurar, en el largo plazo, los objetivos de la misma. En este sentido el Ejército creó la "Coordinadora Interinstitucional Nacional, las Coordinadoras Interinstitucionales Departamentales y Municipales y los Comités de Desarrollo". Este conjunto institucional está dirigido por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (sin ingerencia de mando de la presidencia), con lo cual se aseguran la autonomía del Ejército en caso de gobiernos civiles, ya que estas coordinadoras tienen la potestad de coordinar y centralizar los recursos estatales, privados o internacionales, o sea, un virtual gobierno paralelo <sup>14</sup>.

En resumen, podemos decir que actualmente el Ejército ha militarizado la sociedad civil: patrullas civiles, 21 zonas militares, aldeas estratégicas, coordinadoras interinstitucionales, 30 % del presupuesto de la nación, ocupación de altos puestos gubernamentales; son los indicadores más sobresalientes. Esta condición les ha permitido controlar las situaciones álgidas de conflicto social, pero al mismo tiempo y esto es lo significativo para el tópico que nos ocupa, LOS HA FIJADO EN EL TERRENO; el esfuerzo militar realizado no les permite distraer fuerzas en otras direcciones (por ejemplo: participación en ejercicios militares conjuntos o embarcarse en un conflicto externo de grandes proporciones), porque les significaría descubrir espacios de control político-militar que no tienen asegurados.

Es muy significativo que después de mantener un sostenido empleo militar, la estrategia contrainsurgente no haya logrado coronar con éxito el objetivo de aniquilamiento de las fuerzas armadas insurgentes: en el primer semestre del presente año se reportan 128 acciones de carácter estrictamente militar, con un saldo de 642 bajas <sup>15</sup>. Por otra parte, el control impuesto por medio del terror, se pone en entredicho con las últimas huelgas del sector estatal, los conatos insurreccionales en la capital que llevaron a la ocupación militar, por primera vez en su historia de 300 años, de la Universidad de San Carlos <sup>16</sup>.

Si bien el aparato militar se percibe en todos los ámbitos de la vida civil, serias limitaciones le impiden participar en aventuras regionales, de manera que aunque internamente no se oculte un anticomunismo visceral, objetivamente, se llega a la condescendencia política externa por la imposibilidad material de participación.

A lo apuntado se debe sumar que técnicamente el Ejército guatemalteco no tiene la preparación, ni la estructura, ni medios humanos y materiales, para entrar en una guerra de carácter convencional; es un ejército contrainsurgente con estructura, medios y técnica especializados en guerra irregular y control político-social-económico de la población civil.

Los aspectos indicados configuran la situación militar interna, ya que a los pocos días del último golpe y habiendo tomado OMV, al menos formalmente la opción de confrontación, el entonces Jefe del Estado Mayor del Ejército, general Héctor López Fuentes, declara que:

"Mal haríamos en entrar en compromisos externos, si tenemos la responsabilidad de finalizar los problemas que existen en nuestro territorio, aparte de que no tendríamos capacidad para entrar en alianzas" <sup>17</sup>.

Esta realidad interna, indudablemente pone límites a deseos tanto del propio ejército, como de fuerzas internacionales. En el plano internacional hay una constante negativa de participación en actos militares extraterritoriales, siendo que inclusive, en determinado momento OMV expresó muy claramente: "La reactivación del Condeca es inoperante, solo el Grupo de Contadora puede ofrecer soluciones para Centroamérica" <sup>18</sup>.

Esta conclusión, tácitamente, rompió con la entente del llamado Triángulo Norte y, a no dudar, tuvo influencia en la estrategia global del enfrentamiento con Nicaragua.

Otro aspecto a considerar en la situación militar es la relación con Méjico. Además de cuestiones de tipo económico, como veremos adelante, se plantea el problema de los refugiados a lo largo de la frontera común. Los datos reve-



lan que en todo el territorio mejicano habitan alrededor de unos 270.000 guatemaltecos, de ellos alrededor de 150.000 viven en los estados cercanos a la frontera guatemalteca, pero solamente 46.000 son considerados refugiados, el resto son catalogados como migrantes económicos <sup>19</sup>.

Lo importante en relación con la política exterior guatemalteca no es el número, sino lo que alrededor de ello se genera. En este sentido el Ejército de Guatemala ha considerado a los refugiados como un puntal de la guerrilla guatemalteca y, por lo tanto, se consideran como elementos subversivos que atentan contra la seguridad del gobierno <sup>20</sup>.

Esta visión del problema, condujo a constantes conflictos en la frontera norte, poniendo en entredicho la jurisdicción del Estado mejicano y su integridad territorial. Por ejemplo, de diciembre de 1980 a setiembre del 83, se contabilizaron 66 incursiones documentadas, con la secuela de secuestros, muertes, daños materiales y nuevos desplazamientos <sup>21</sup>.

Desde el punto de vista del Ejército se hace, entonces, necesario buscar una solución y en este sentido se hace todo un esfuerzo diplomático, cuyo objetivo inicial era ingresar a los refugiados en territorio guatemalteco. A partir de este planteamiento, el gobierno de Guatemala propone oficialmente al de Méjico un plan de repatriación, y al mismo tiempo declara: "se condiciona la firma de un tratado de paz en C.A. a que Méjico incluya una cláusula donde se comprometería a alejar a los refugiados de la frontera común" <sup>22</sup>.

Así las cosas, múltiples sectores se oponen a la repatriación, incluyendo ACNUR y los mismos refugiados; finalmente se llega a un entendimiento por medio del cual se trasladan 15.000 a Campeche y Quintana Roo, principiando el trasiego en el mes de mayo <sup>23</sup>.

Es por demás interesante apuntar que estas negociaciones fueron tripartitas: gobierno mejicano, guatemalteco y organizaciones político-militares guatemaltecas; sin los tres actores difícilmente se podía llegar a una solución. Como resultado de la negociación el gobierno de Guatemala perdió la pretendida repatriación, pero ganó con el traslado de aproximadamente la mitad de refugiados. Por otra parte, las organizaciones político-militares perdieron en cierta medida con el traslado, pero indudablemente ganaron al ser consideradas fuerzas beligerantes. Al respecto consignamos parte del documento que fija esta participación:

"5.— El hecho que los refugiados se encuentren en Méjico, implica que están bajo jurisdicción de las leyes e intereses del Estado mejicano. La URNG reconoce y respeta esta situación.

6.— La URNG no tiene objeciones respecto al traslado de los refugiados que voluntariamente elijan reubicarse y no hará nada por obstaculizar ese traslado.

8.— La URNG expresa su disposición a no permitir que mezclen los asuntos de los refugiados con los problemas y situaciones que afecten la política global, internacional del Estado mejicano" <sup>24</sup>.

Por último, es preciso señalar que el gobierno mejicano eliminó una situación de conflicto permanente al interior de su Estado, evitando un importante entrambamiento en las gestiones del Grupo de Contadora.

El caso expuesto nos indica otro de los límites que desde el punto de vista militar condiciona la política exterior global del gobierno de Guatemala. Lo mismo puede apuntarse de las relaciones con Belice y los E.E. U.U., aunque por motivos diferentes: en el primero, es el reconocimiento como país independiente y por lo tanto otra frontera y una previsible salida al mar Caribe; en el segundo caso, juega importante papel el monto y calidad de asistencia militar y económica.

Finalmente podemos decir que las condiciones globales en que se enmarca el Ejército guatemalteco, no le permiten hacerse partícipe directo de la confrontación regional; antes bien, una situación de estabilidad en Centroamérica le ampliaría el margen de maniobra interna para solucionar sus propios problemas. Es esta situación la que explica en gran medida el rotundo cambio en la actitud del Jefe de gobierno guatemalteco y la persistente neutralidad, en política exterior, practicada por la Cancillería.

## SEGUNDA CUESTION: EL PROBLEMA ECONOMICO

Para los guatemaltecos tal vez el suceso más impactante, aunque no el problema más importante, sea que después de casi 50 años de cambiarse el quetzal (moneda nacional) 1 a 1 con el dólar americano, se devaluara hasta alcanzar la proporción de 4 a 1. Este hecho mostró al ciudadano común la situación económica del país, la cual entró en una crisis como nunca antes se había visto en la historia y, además, con pocas posibilidades de obtener un repunte significativo a corto plazo.

Hasta 1978, el crecimiento económico se había mantenido a una tasa promedio de 5 % anual, pero a partir de 1979 los signos cambiaron. En este año empezó la merma de ingresos tributarios por el deterioro de los precios de los principales productos de exportación del país; sin embargo a pesar de este deterioro, el gobierno se embarcó en una serie de obras gigantescas (ej.: un anillo periférico alrededor del país con más de 1.000 km., puertos, etc.), que llevaron a un aumento, por demás desproporcionado del gasto públi-



co: en dos años (del 79 al 81) pasó de Q 849 a Q 1.380, mientras los ingresos se incrementaban de Q 670 a Q 742 \*.

El déficit creado por el manejo irresponsable de las finanzas públicas, fue suplido con crédito interno al gobierno central, de manera que la deuda pública interna llegó a doblarse en esos años (de Q 1.093 a Q 2.157). Esta emisión de moneda sin respaldo presionó sobre las importaciones y, por consiguiente, sobre la demanda de divisas y al estar éstas restringidas por la baja en las exportaciones, comenzó la erosión del quetzal como moneda fuerte y esto, al mismo tiempo, encareció los costos de producción, aumentó la inflación, etc.

Esta situación se manifiesta en la economía global, cuando el PIB se viene en picada: 4,2 % en 1980, -0,7 %, -3,5 %, -2,7 % y 0 en los años siguientes. El PIB por habitante sufre una degradación mucho mayor: -0,9, -2,1, -6,2, -5,4, -2,8, para los mismos años <sup>25</sup>; lo cual es indicativo del empobrecimiento general de la población; ejemplo: el grado de desocupación gira alrededor del 45 % de la PEA.

La recesión económica ha implicado, entonces, que el raquítico mercado interno se viera aún más restringido, esto unido al desquiciamiento del Mercado Común Centroamericano, terminó de agudizar la crisis global del país. Ilustra el problema la industria, la cual en el 84 tuvo un 10 % de sus empresas manufactureras cerradas y el resto operando, en el mejor de los casos, a un 60 % de su capacidad instalada <sup>26</sup>. Más grave aun se ve la crisis si se toma en consideración la presa de divisas en constante aumento (en el 84 fue de \$ 453 mill.), la cual entorpece la compra de insumos no solo para la industria, sino también para la agricultura por ejemplo: por cada \$1 de insumos importados hay un valor agregado de \$ 0,10 nacional en el agro y en la industria hay un 25 % de componente importado <sup>27</sup>.

La exposición a grandes rasgos, que se ha hecho de la economía del país, tiene por objeto enmarcar otro de los factores explicativos del actual manejo de la política exterior del país. Teniendo presente estas circunstancias veamos algunos casos que muestran su incidencia.

Para Guatemala el Mercado Común Centroamericano ha jugado un papel fundamental en su crecimiento. Históricamente Guatemala fue el país más beneficiado del comercio regional, pero cuando se hace presente la crisis, este comercio comienza a decaer ostensiblemente: en el año 81-82 disminuyó en un -44,1 % y en el 82-83 en un -25 % <sup>28</sup>. Por otra parte, aun teniendo esta contracción se plantea

otro problema adicional; dado el actual estado de recesión y confrontación regional, la deuda de Centroamérica ha ido creciendo también paulatinamente, llegando en el 84 a ser de 201 mill. de pesos centroamericanos y de esto, Nicaragua tiene una cuota de alrededor de 198 mill., si se contabiliza el mercado paralelo. Para la industria manufacturera guatemalteca, que representa alrededor del 16 % del PIB y fue montada para el Mecomún, lo cual nos indica que no es competitiva en terceros mercados, la reactivación de este mercado es de vital importancia. No tiene otra salida a corto y mediano plazo. Debido a ello, inclusive, mantener la actual situación de confrontación no es deseable, ya que las cifras de producción y mercadeo les indican que paulatinamente irán todos a la quiebra; de manera que involucrarse en una guerra regional, sencillamente sería fatal: no habría ni siquiera el comercio de trueque que hay hoy día, las deudas no se pagarían, etc. Esta cruda realidad es lo que hace decir a OMV: "¿Valdrá la pena una guerra para enmendar esos errores?... no debemos enfrentarnos entre hermanos".

Otra cara del mismo problema económico, la vemos en la cuestión petrolera. A pesar de que el país es productor, los volúmenes extraídos cada año han venido disminuyendo. Esto ha dado como resultado que la cuota establecida por el "Pacto de San José" sea cada vez más importante y determinante. Inicialmente la cuota que se recibía era de 160.000 barriles, pero en la revisión al tratado que se da a mediados de 1984, ésta es rebajada en 30.000 barriles; además se reformulan los términos de pago, dejando en un 20 % el financiamiento de la factura (antes el 30 %) y el resto a pagar, la mitad en divisas duras y la otra en moneda nacional, con el fin de financiar importaciones provenientes de los países surtidores <sup>29</sup>.

Bajo este nuevo convenio, Guatemala recibe embarques que están condicionados al cumplimiento de los pagos, lo cual ha venido causando problemas en el suministro, ya que por la escasez de las divisas el gobierno no ha podido cubrirlos. El caso más reciente se presentó en junio del año que corre, cuando se tenía un retraso por \$ 30 mill., que llevó a la suspensión del suministro por parte de Méjico y al gobierno guatemalteco a subastar 96.000 onzas troy de oro (un 20 % de las reservas de este metal) por \$ 30 mill. y pagar la deuda <sup>30</sup>. Un problema adicional se presenta cuando el gobierno se ve compelido a comprar divisas en el mercado paralelo, ya que con esto influye no solo en la especulación financiera, sino además coadyuva al incremento de la inflación por la monetarización inyectada a la economía.

La factura petrolera viene a ser alrededor del 30 % de las exportaciones del país, lo que sumado a los pagos por deuda externa, que es otro 25 %, deja al país en una situación de grave dependencia de factores exteriores. De allí entonces, la importancia de otra de las cláusulas del convenio que estipula:

\* Los datos que se utilizan están referidos al cuadro 1, salvo que se indique otra cosa.



CUADRO 1

GUATEMALA: Evolución de algunos indicadores económicos en el período de crisis.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<b>1. Producción</b>								
PIB Agrícola (r) <sup>1</sup>	3.9	3.2	2.8	1.6	1.2	- 3.0	- 2.7	1.0
PIB Industrial (r)	10.7	6.4	5.6	5.6	- 3.1	- 5.2	- 1.9	0.4
PIB Construcción (r)		3.4	6.5	3.7	19.0	- 11.7	- 25.2	- 18.0
PIB Comercio (r)		4.4	2.8	1.7	0.6	- 5.6	- 4.3	0.3
PIB por persona (Q. de 1958)	406	406	405	401	392	367	351	344
<b>2. Balanza de Pagos</b>								
Exportaciones FOB (Mill Q) <sup>2</sup>	1160	1092	1241	1519	1291	1170	1092	1139
Importaciones CIF (Mill Q)	1227	1390	1504	1598	1673	1388	1135	1240
Saldo Comercial (Mill Q)	73	- 191	- 153	47	- 249	- 114	36	- 14
Saldo Cuenta Corriente (Mill Q)	- 35	- 262	- 176	- 176	- 572	- 399	- 244	- 368
Entradas de K (Mill Q)	592	754	889	902	1195	1100	939	894
Entradas Netas (Mill Q)	202	342	177	- 65	406	378	312	352
Reservas Absolutas (Mill Q)	723	792	776	527	329	318	407	446
Exportaciones a Centroamérica	277	255	306	441	379	337	321	292
(Saldo) Deuda Pública Externa	418	515	636	820	1203	1491	2082	2455
Servicio de la Deuda Externa <sup>3</sup>	32	39	41	60	127	221	259	262
Deuda de C.A. a Guatemala				60	117	137	181	201
Presa (Saldo)							286	453
<b>3. Finanzas Públicas</b>								
Ingresos (Mill Q)	593	665	670	748	742	731	743	655
Gastos (Mill Q)	632	735	849	1116	1380	1141	1038	946
Déficit (Mill Q)	39	70	179	368	638	410	295	291
Deuda Pública (Mill Q)	881	987	1093	1460	2157	2759	3072	3341
Externa (Mill Q)	302	391	511	609	764	989	1091	1168
<b>4. Moneda y Banca</b>								
Crédito Neto al Sector Público (Mill Q)	115	88	118	355	802	1097	1253	1564
Del Banco de Guatemala (Mill Q)	7	15	81	310	730	981	1210	1532
Crédito Sec. Privado (Mill Q)	753	935	1118	1343	1500	1486	1694	1881

1. Tasa de crecimiento anual (en términos reales).

2. Equivalente a millones de US\$.

3. De los que, intereses: 18 25 33 42 50 72 85 107

"Méjico y Venezuela podrían suspender suministros de petróleo, dentro del ámbito del acuerdo de San José, a los países participantes que emprendan acciones bélicas contra otros Estados de la zona, por violar la Carta de Naciones Unidas." <sup>31</sup>

Dentro de esta línea de pensamiento es importante destacar las palabras del Secretario de Energía, Minas e Industria de Méjico, Francisco Labastida, quien afirmó: "El petróleo está al servicio de los intereses políticos del país" y días después el de R.R. E.E. recalzó: "la pacificación de

C.A. es responsabilidad compartida por Méjico y un esfuerzo para impedir la confrontación y evitar al mismo tiempo que se pierda la dimensión de sus asuntos internos y sus problemas se traduzcan en un enfrentamiento entre poderes hegemónicos" <sup>32</sup>.

Es allí donde la situación económica interna tiene como contrapartida la vulnerabilidad externa, de este modo la posición de países como Méjico y Venezuela, tiene un peso no despreciable, por considerar determinaciones de política internacional que afectan la problemática regional. Con Mé-



jico, juega no solo el factor petrolero, sino también los refugiados, la frontera política y comercial (Méjico tiene una franja de 25 km. dentro de su territorio de libre comercio, unas 250.000 personas, para productos del área).

Se puede seguir mencionando otros problemas de gran importancia, que condicionan la posición del gobierno de Guatemala a la hora de tomar posición en el conflicto regional. Lo importante es aclarar que el factor económico es determinante en la confección de la política exterior del país. Es inexplicable sin tomar en consideración este condicionamiento, que por ejemplo los viajes del Canciller a Méjico y Venezuela, se han dado justamente días antes de la firma del convenio petrolero y allí mismo, haya declarado reiteradamente el apoyo a Contadora y la no participación en las maniobras con E.E. U.U. en la región.

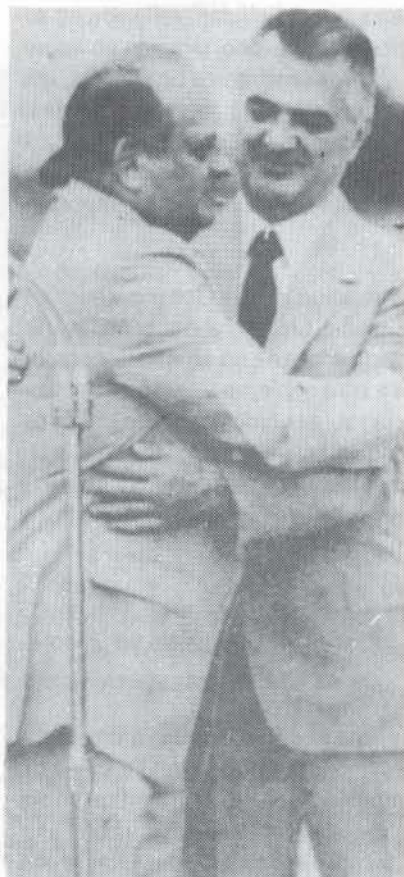
### TERCERA CUESTION: LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

En los últimos 15 años se había institucionalizado un mecanismo, por medio del cual el Ministro de la Defensa era indefectiblemente elevado a la primera magistratura del país. De esta manera fueron elegidos los últimos generales, quienes se apoyaron, cada vez, en distintas agrupaciones políticas como vehículo para llenar los requisitos legales. Aun con todo el poder del aparato gubernamental en sus manos, esta élite militar siempre tuvo la necesidad de efectuar fraudes electorales para imponer al candidato oficial, de esta forma, el resultado del proceso electoral fue reflejando el grado de ilegalidad y deslegitimación de los distintos gobiernos<sup>33</sup>.

La ilegalidad y sobre todo el sentimiento de ilegitimidad, influyeron para que el último gobierno "electo" sufriera un aislamiento casi total en el plano internacional y nacional. En lo interno, esta condición se manifiesta en el grado insurreccional de amplias capas de la población y en el plano internacional, en el aislamiento diplomático conseguido (sobre todo a raíz del asalto y quema de la Embajada de España) y en la incapacidad de negociación tanto a nivel económico, como político y militar.

Esta situación es otro factor que condiciona y explica la posición del gobierno de OMV en su accionar diplomático, veamos un par de ejemplos.

El turismo representó una valiosa entrada en la economía del país, llegándose en el año 78 a tener un ingreso de \$ 82 mill., pero la constante condena de violación de derechos humanos y la misma situación bélica del país, condujo en un primer momento a que el gobierno del presidente Carter suspendiera la ayuda a Guatemala y posteriormente en el año 81 se implantará un Travel Advisory. A partir de este momento el turismo se viene a pique: \$ 30 mill. en 1981, \$ 14 en el 82 y \$ 7 mill. en el 83<sup>34</sup>. Esto significó



El general Mejía Víctores, presidente guatemalteco, con Miguel de la Madrid durante una visita a Méjico.

quiebras de hoteles, despidos masivos y el languidecimiento de industrias concomitantes.

Dada esta situación la Cancillería se abocó a tratar de recuperar la imagen, realizando múltiples gestiones en diferentes órganos internacionales, por ejemplo, en abril del 84 se invitó a Amnistía Internacional "para comprobar la realidad y no basarse en versiones interesadas"<sup>35</sup>.

A pesar del despliegue diplomático, la infracción a los derechos humanos sigue pesando en el ámbito internacional, tanto, que el gobierno de Guatemala fue objeto de un nuevo Travel Advisory en mayo del 84. Es más, en los primeros 5 meses del presente año, el gobierno ha sido censurado en 19 oportunidades por organismos internacionales, lo cual influyó en la Cámara de Representantes de E.E. U.U. para condicionar la ayuda de \$ 56 mill. del año 86, a que se instaurara un régimen civil que "ejerciera control sobre el Ejército y fuerzas de seguridad, elimine secuestros, desaparecidos y reclutamiento forzoso de patrullas"<sup>36</sup>.

Este pronunciamiento es indicativo de las presiones ejercidas para realizar un proceso electoral formalmente limpio, que lleve a un civil a la cabeza del ejecutivo e implica a su vez, que el actual gobierno no es del todo confiable.



Hay entonces, un problema de credibilidad, reflejado no solo en la Cámara de Representantes, sino también en las negociaciones con el FMI y otros organismos financieros, que han impedido llegar a un acuerdo en la renegociación de la deuda y/o préstamos. Finalmente, el caso muestra la debilidad intrínseca de este gobierno, que de una u otra manera, sigue cuestionado y presionado por el aliado más importante.

Otro ejemplo es el relacionado con los acontecimientos de la Embajada de España. Llegado al poder Mejía Víctores, su posición al respecto era la de no asumir responsabilidades correspondientes a otro gobierno y que un establecimiento de relaciones sería sobre la base del olvido de los sucesos. Sin embargo, el papel desempeñado por España en la comunidad internacional no es nada despreciable; es afín a varios gobiernos socialdemócratas europeos, del Cono Sur y de los de Contadora, entre otros.

El 22 de setiembre del 84, se llega por fin a un entendimiento, en donde el gobierno de Guatemala, variando su posición:

"3) Reconoce que lo sucedido constituyó una violación a los arts. 22 y 29 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de la que ambos países son parte y por lo tanto acepta, en relación con España, los efectos y consecuencias jurídicas que de ello pudieran derivarse.

4) Guatemala ratifica que activará los procedimientos que lleven a deducir responsabilidades a que hubiera lugar, de conformidad con la legislación interna" <sup>37</sup>.

Es por demás interesante saber que todas las negociaciones se dieron en Colombia (miembro fundamental del Grupo de Contadora), firmándose allí mismo el entendimiento. Pero más interesante es todavía que la firma se da justamente 6 días antes de celebrarse, en San José, Costa Rica, la reunión de cancilleres de la Comunidad Económica Europea, la cual tendría por objetivo proporcionar ayuda financiera a la región. El presidente Monge de C. R. había realizado un periplo de más de un mes por Europa para concretar esta reunión de cancilleres en Centroamérica, pero sorprendentemente, el portavoz de los intereses regionales ante los ministros europeos fue el canciller Andrade de Guatemala. Las coincidencias en este aspecto no son fortuitas y sin duda, de haberse mantenido el conflicto con España, la llegada de los europeos a Centroamérica se habría dilatado. Se debe agregar además, que si bien Guatemala tuvo con esta participación acceso al espacio económico europeo, simultáneamente se amarra a los criterios que allá se tienen sobre la solución de la problemática regional, de donde se desprende un tácito compromiso en la búsqueda de una

solución pacífica y en la participación, sin exclusiones, del paquete de asistencia económica.

En resumen, podríamos decir que la búsqueda de un positivo reconocimiento en el ámbito internacional, responde directamente a la necesidad de encontrar soluciones a problemas internos. El proceso electoral iniciado desde el 82 y que culminará en el 86 se inserta en esta línea. Es absolutamente necesario tener un gobierno legalmente establecido para poder negociar, en buenas condiciones, con otros gobiernos, instituciones internacionales y principalmente con las fuerzas social-económicas internas. Este gobierno de facto ha creado tal vacío de poder que para solucionar una huelga de maestros por aumento salarial, clausuró el año escolar y decretó que todos los alumnos pasaran al grado inmediato superior; invadió la Universidad Nacional y a los tres días la abandonó; quiso imponer un paquete tributario y a la semana lo retiró; aumentó el pasaje del transporte urbano y a los 4 días se retractó, etc. Es decir, la ilegalidad e ilegitimidad, o al contrario, la legitimidad y legalidad de un gobierno condicionan la respuesta a los problemas planteados tanto interna como externamente.

## CONCLUSIONES

Si se examinan las formas externas de la política exterior de Guatemala en el gobierno de Oscar Mejía V., es problemático encontrar respuestas a interrogantes como, que un general formado en contrainsurgencia se siente tranquilamente a conversar con un comandante insurgente sobre el derrotero que puede tomar la convivencia entre centroamericanos; o que sorpresivamente para la opinión pública y entendidos en el tema, diga que se puede convivir con un régimen marxista-leninista, siendo que la trayectoria del político y militar guatemalteco en el poder ha sido militantemente anticomunista.

Gran parte de esta actitud se atribuye a una posición nacionalista de los encargados del poder; nacionalismo que se desprende del hecho de no querer ser manifiestamente manipulados, en la dirección de aspectos considerados vitales para el mantenimiento del poder; régimen de partidos, acceso al poder, contrainsurgencia, por ejemplo. Inclusive se hacen repasos a la historia, para rescatar el sentimiento de Capitanía General o el sustrato maya de la nacionalidad.

Estos valores pueden estar presentes a la hora de tomar decisiones vitales para la sobrevivencia del régimen, porque justifican moral, política y hasta históricamente el porqué debe mantenerse la misma situación social; por ejemplo, cuando Carter suspendió la ayuda por la inculcable violación a los derechos humanos, el régimen acusó al Presidente de convivencia con los comunistas.

Pero analizando con más detenimiento el caso de



Guatemala, caemos en la cuenta de que los aspectos subjetivos presentes en las determinaciones juegan un papel secundario; pueden llegar a ser relevantes pero no definitorios.

En el caso que nos ocupa, no es satisfactoria la explicación de la posición guatemalteca, en política exterior, a partir del nacionalismo, de la autosuficiencia militar o de otra basada en la situación geográfica, es decir, de no compartir fronteras con el régimen nicaragüense.

Indudablemente los problemas estructurales tienen un significado determinante, porque condicionan las acciones y terminan por amoldar a sus requerimientos las posiciones individuales, disonantes o incongruentes.

La actual situación de crisis estructural por la que pasa la sociedad guatemalteca en este período, en donde todas las fuerzas sociales, políticas y económicas internas están en tensión, es lo que determina el manejo de la política exterior. Las grandes diferencias sociales en la distribución de la riqueza social, lo cual sintetizó muy acertadamente el exembajador de E.E. U.U., Frederick Chapin diciendo:

"No voy hablarles sobre las bellezas y el clima de este país porque es una realidad que todos conocemos. No voy a hablarles sobre la violación de los derechos humanos porque es una realidad que todos conocemos, ni voy a hablarles del hambre y la miseria existentes en este país porque es una realidad que todos conocemos"<sup>38</sup>.

Determinan tener un ejército varado sobre el terreno de la contrainsurgencia, de manera que las veleidades de guerra en otras partes no le son posibles; económicamente, la actual estructura necesita del mecomún angustiosamente y de refuerzos externos de capital, lo cual a su vez implica tener aval internacional surgido de la legalidad y legitimidad del régimen, que hoy por hoy, solamente se consigue en la perspectiva de la democratización política de los gobiernos de fuerza.

Son estos los verdaderos condicionantes de la política exterior del país y por eso mismo, es muy difícil que un gobierno surgido de las urnas electorales<sup>39</sup>, realice cambios significativos a corto e incluso a mediano plazo.

## NOTAS

1. **Coyuntura**. Año 1, No. 2. Setiembre de 1983. San José, C.R.
2. **Información Sistemática**. No. 92. Agosto 83. Méjico.
3. **Inforpress**. No. 556. Guatemala.
4. **Inforpress**. No. 562. Guatemala.
5. **La República**. 8/12/84. Costa Rica.
6. **Inforpress**. No. 562. Guatemala.
7. **Prensa Libre**. 30/7/85. Costa Rica.
8. **La Nación**. 18/7/85. Costa Rica.
9. **Inforpress**. No. 556. Guatemala.
10. **Información Sistemática**. No. 96. Méjico.
11. **Inforpress**. No. 617. Guatemala.
12. **La Nación**. 3/6/85. Costa Rica.
13. **Opinión Política**. No. 2. Enero 85. Méjico.
14. **Inforpress**. No. 620. Guatemala.
15. **Información sobre la actual coyuntura política guatemalteca**. URNG. 1985. Guatemala.
16. Véase prensa guatemalteca de los meses de agosto-setiembre.
17. **Inforpress**. No. 556.
18. **Información Sistemática**. No. 99. Méjico.
19. **Inforpress**. No. 583.
20. **Información Sistemática**. No. 95. Méjico.
21. Aguayo, Sergio. **El éxodo centroamericano. Consecuencia de un conflicto**. Sec. de Educ. Publ. Méjico. 1985.
22. **Información Sistemática**. No. 97. Méjico.
23. **Información Sistemática**. No. 101. Méjico.
24. URNG. **Planteamiento de la URNG sobre la situación de los refugiados en Méjico**. URNG. 1985. Méjico.
25. CEPAL. **Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1984**. No. 409/410. Enero de 1985. Méjico.
26. **Inforpress**. No. 575.
27. SCNPEG. **Planteamiento del sector público a la comisión técnica del gran diálogo nacional**. Junio de 1985. Guatemala.
28. **Inforpress**. No. 568. Guatemala.
29. **Inforpress**. No. 604. Guatemala.
30. **La República**. 24/7/85. Costa Rica.
31. **Revista Mejicana de Política Exterior**. No. 5. IMRED. 1984. Méjico.
32. **Revista Mejicana**. . . Op. cit.
33. Véase **Revista Polémica**. No. 1984. Costa Rica.
34. **Inforpress**. No. 579. Guatemala.
35. **Información Sistemática**. No. 100. Méjico.
36. **Inforpress**. No. 649. Guatemala.
37. **Inforpress**. No. 610. Guatemala.
38. **Inforpress**. No. 583. Guatemala.
39. **La Nación**. 2/11/85. Costa Rica.