

CAPÍTULO XIX

GUATEMALA: RELACIONES INTERNACIONALES Y CONTEXTO GEOPOLÍTICO MUNDIAL, 1954-1996

LUIS ALBERTO PADILLA*

* Luis Alberto Padilla. Guatemalteco. Doctor por la Universidad de París (Sorbona), graduado en la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y con un diplomado de la Universidad de Uppsala (Suecia). Es fundador y actual presidente del Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), profesor del curso de Geopolítica Mundial en la Universidad Rafael Landívar. Ha sido docente en la USAC y en FLACSO-Guatemala. Autor de varias publicaciones en el campo de las relaciones internacionales y la investigación para la paz. Como diplomático de carrera ha sido embajador jefe de misión en Ginebra, La Haya, Moscú, Viena y Santiago de Chile.

“El que no conoce la historia está condenado a repetirla...”

GEORGE SANTAYANA

INTRODUCCIÓN

El Estado guatemalteco se caracteriza por ser todavía un Estado en proceso de modernización sin servicio público profesional. En los últimos años se ha visto sometido al ataque ideológico de quienes buscan desmantelarlo y privatizarlo. Por si fuera poco, debido a la negativa de quienes controlan la economía nacional a pagar impuestos en montos suficientes, no cuenta con los recursos financieros indispensables para dotarse de funcionarios del nivel apropiado para planificar la realización de políticas con objetivos de mediano y largo plazo. Esto lo convierte en un Estado débil. En el campo de las relaciones exteriores, dicha debilidad se ve acrecentada no sólo por la escasez endémica de recursos financieros sino por la poca importancia que se asigna a la diplomacia en el imaginario colectivo y en las decisiones de gobierno.

En consecuencia, aplicar la teoría de las relaciones internacionales al quehacer diplomático de Guatemala y tratar de precisar la condición de “actores” que esta teoría requiere para estudiar la política exterior hace necesario examinar muy bien aquellos casos en los cuales nuestro país ha estado en condiciones de desempeñarse como actor de las relaciones internacionales. Es posible encontrar ejemplos en el ámbito subregional centroamericano, pero es mucho más difícil encontrarlos en el ámbito latinoamericano y virtualmente imposible, hasta ahora, ubicarnos de esa manera en el gran escenario mundial.¹ De manera que –a nuestro juicio– resulta mucho más adecuado referirnos a las *relaciones internacionales de Guatemala* que a la *política exterior*, pues, en todo caso, si optamos por denominarla de esa manera –como veremos en este trabajo–, siempre la vamos a encontrar sometida a los vaivenes de la *política internacional*, entre otras razones por la carencia de objetivos estratégicamente diseñados. Esta carencia, a su vez,

1 Recientemente –por primera vez en su historia diplomática– Guatemala fue electa como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Cumplir algún papel relevante allí (si hubiera objetivos de política exterior que se llevaran a ese órgano) podría abrirle las puertas del protagonismo necesario para desempeñarse como “actor” del escenario mundial. Pero este juicio sólo podremos hacerlo al final del período bianual para el cual Guatemala fue electa.

determina la ausencia de protagonismo y, por ende, la posibilidad de ser actores de las relaciones internacionales.²

Sostenemos entonces que la ausencia de políticas de Estado con objetivos claramente definidos para manejar nuestras relaciones exteriores ha afectado de manera negativa nuestra historia nacional. Esto se ha podido observar en las diferentes administraciones, incluso en aquéllas (como la del presidente Jacobo Arbenz durante el período 1951-1954) en donde hubiese sido necesaria una política exterior apropiada al contexto de la Guerra Fría.

El propósito de este planteamiento es simplemente hacer ver las consecuencias negativas que puede tener para el país el no asignarle la debida importancia al campo de las relaciones internacionales, de manera que futuras administraciones tengan elementos de juicio para tratar de resolver dicha problemática. En ese sentido, presentamos los elementos de juicio necesarios para comprender por qué el hecho de que la crisis –de aquella época– en nuestra relación bilateral con Estados Unidos no haya sido manejada por equipos de gente especializada y talentosa fue un factor que coadyuvó de manera negativa en nuestra historia contemporánea, pues la ausencia de una visión estratégica (y de diplomáticos capaces de llevarla a cabo) fue uno de los factores que, desafortunadamente, influyó de manera negativa en el desastroso desenlace que todos conocemos y que se tradujo en años de retraso en nuestro desarrollo nacional.

Dicho en otras palabras, si entendemos la política exterior como la realización de objetivos conforme al interés nacional más allá de las fronteras territoriales, creemos que Guatemala ha carecido de este tipo de políticas, exceptuando circunstancias excepcionales como las que permitieron las políticas de neutralidad y neutralidad activa durante la década de 1980, incluyendo el lanzamiento del proceso de paz de Esquipulas. Esta carencia no es exclusiva al lapso bajo estudio. Es obvio que esto no significa que el Estado no haya tenido que asumir posiciones –forzado por las circunstancias– en buena parte de asuntos externos en que debía hacerlo. Sin embargo, resulta evidente que tales posiciones han venido adoptándose como resultado inevitable de su participación en foros multilaterales o como reacción ante situaciones concretas del ámbito bilateral, pero no constituyen la consecuencia de un trabajo destinado a establecer qué es lo que resulta más conveniente conforme a nuestros intereses nacionales o –simple y llanamente– por razones de principio.

Lo anterior supone que la política exterior guatemalteca se ha caracterizado por ser eminentemente reactiva y que si tratamos de dar cuenta de cuáles han sido las posiciones del país en esta historia reciente podríamos comprobar, en el mejor de los casos, que la coincidencia de objetivos nos ha llevado a alineamientos

2 La política internacional no depende de las políticas exteriores de los Estados, tiene su propia dinámica y determinantes estructurales. Al respecto véanse, los libros de Kenneth Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 2001 [1959]) y *Teoría de la Política Internacional* (Buenos Aires: GEL, 1988).

regionales, mientras que, en las peores circunstancias, no nos ha quedado más remedio que aceptar los *diktats* de potencias hegemónicas. Incluso en asuntos de gran importancia para los intereses de la nación, como ocurre con el sonado caso de Belice, habría que admitir que históricamente tampoco estuvimos en condiciones de formular una política apropiada a nuestra reclamación territorial. En última instancia, no sólo no fue posible negociar con Londres (al final los británicos llevaron el caso a las Naciones Unidas presentándolo como un asunto de descolonización) sino que posteriormente tampoco pudimos hacerlo con Belmopan.

En tiempos más recientes habría que constatar que los Acuerdos de Paz –a pesar de la mediación y el monitoreo de las Naciones Unidas– no han tenido el cumplimiento esperado. Subsisten problemas derivados de la impunidad prevaleciente, no se ha castigado a los responsables de crímenes de lesa humanidad (incluyendo crímenes de guerra y genocidio) cometidos durante el conflicto armado, el *Estado de derecho* se construye con grandes dificultades y la inseguridad ciudadana continúa siendo uno de nuestros grandes problemas, al igual que el asunto del respeto a los derechos de la población indígena.

En lo concerniente al proceso de integración centroamericana, a pesar de que frente a los conflictos de los años ochenta Guatemala se declaró neutral y promovió activamente el proceso de paz de Esquipulas y que posteriormente esto dio lugar a la suscripción del protocolo de Tegucigalpa que relanzó la integración regional, aún nos encontramos lejos de desempeñar el papel relevante que –dadas nuestras dimensiones económicas y demográficas– cualquiera hubiese pensado que nos tocaba jugar.

Así que, dependiendo de la perspectiva de análisis que se adopte, el balance que puede hacerse del período histórico que estamos considerando tiene más sombras que luces. Como ya mencionamos, la década 1944-1954 constituye el mejor ejemplo de cómo la ausencia de una estrategia adecuada para movernos en el marco del conflicto Este-Oeste³ afectó negativamente nuestro desarrollo en tanto víctimas pasivas de una situación externa en la que Guatemala nunca tuvo la menor incidencia (la Guerra Fría).

Tampoco hubo mayores cambios en el trabajo de la Cancillería durante las décadas que duró el conflicto armado. Aunque el Estado decía respetar los compromisos internacionales en materia de derechos humanos (incluso se permitió la visita al país de varios relatores especiales enviados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas), *de facto* dichas afirmaciones eran contradichas por políticas contrainsurgentes que ignoraban tanto el derecho humanitario como el respeto a garantías individuales, como el debido proceso y el derecho a la vida y a la libertad de asociación. Incluso la iniciativa del presidente Vinicio Cerezo al promover la reunión de Esquipulas en 1987, con todo lo positiva y audaz que fue

3 Como veremos más adelante, ciertas decisiones tomadas por el gobierno de Arbenz –como la compra de armamento a Checoslovaquia– exacerbaron la crisis con Estados Unidos en lugar de disminuirla.

en su momento, no recibió el impulso posterior que hubiese podido dar lugar a que Guatemala jugara el papel dinámico como actor regional que debió cumplir. No sólo fuimos los últimos en suscribir la paz con los insurgentes (1996) sino que la historia subsiguiente ha hecho patente que, sea debido al peso agobiador de la problemática interna, sea por la ausencia de estadistas y políticos con visión de largo plazo, seguimos sin ejercer liderazgo alguno en el proceso de integración regional.

En consecuencia, con excepción de algunas políticas que se remontan al gobierno del presidente Juan José Arévalo o de la *neutralidad activa* de Cerezo, nuestra política exterior se ha caracterizado por ser reactiva: *respuesta* y no *propuesta*, reacción y no acción. Como acabamos de señalar, el mismo proceso de integración centroamericana –que es uno de los pocos ámbitos en los que se ha logrado construir una *política exterior de Estado*– continúa teniendo logros escasos y posee una institucionalidad débil. Además, frente al hecho que los “países grandes” de la región no asumen ningún protagonismo, la propia institucionalidad centroamericana –como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)– se sustrae de sus obligaciones como ocurrió durante el golpe de Estado hondureño del 2009.⁴ Hasta podría decirse que esta realidad contrasta con la tradición decimonónica de que, en medio de las guerras y confrontaciones violentas, por lo menos (y en buena medida) tuvo a nuestros países como actores de su propia historia.⁵

En consecuencia, es claro que, independientemente de su signo ideológico o de su naturaleza política, los diversos gobiernos del período posterior a Esquipulas y a la administración Cerezo se vieron obligados a improvisar medidas destinadas a disminuir el impacto de situaciones adversas en lugar de buscar el cumplimiento de objetivos diseñados estratégicamente. Esto significa que, por lo general, la dinámica de los acontecimientos desbordaba la capacidad de los encargados de tomar decisiones, quienes obviamente no sólo carecían de visión estratégica para plantearse escenarios alternativos sino que tampoco podían trazar cursos de acción en los que el país pudiese sacar provecho de las circunstancias externas en vez de verse agobiado por ellas.

Insistimos entonces en el hecho de que –con las notables excepciones del canciller Fernando Andrade Díaz-Durán, artífice de la neutralidad frente al conflicto

4 Recordemos que el 13 de diciembre de 1991, en el marco de la XI Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos, se firmó el Protocolo de Tegucigalpa que dio origen al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), planteado como un nuevo marco jurídico-político para todos los niveles y ámbitos de la integración (económicos, sociales, ecológicos, culturales y políticos). Sin embargo, en la reciente crisis provocada por el golpe de Estado de junio del 2009 contra el presidente Manuel Zelaya, ni siquiera se pensó en plantear el caso al SICA; lo primero que hizo el presidente Óscar Arias de Costa Rica fue aceptar el papel de buenos oficios que le solicitó la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el SICA brilló por su ausencia.

5 Durante el siglo XIX, la política centroamericana estuvo permanentemente bajo el signo de lo que ocurría en el conjunto de la subregión: desde la época de Francisco Morazán y la confrontación de liberales contra conservadores, pasando por “La Arada” hasta la campaña centroamericana de Justo Rufino Barrios en las últimas décadas del siglo XIX, sin olvidar la épica contienda de los ejércitos centroamericanos para expulsar de Nicaragua al *filibustero* estadounidense William Walker.

de Nicaragua, y del presidente Cerezo, quien lanzó el proceso de Esquipulas— no se pueden encontrar ejemplos de *proactividad* en nuestras relaciones internacionales y, aunque éstas no sean ninguna panacea, reiteramos que tal carencia ha tenido consecuencias perniciosas para el desarrollo nacional. Insistimos también en que subestimar el papel que juegan las relaciones exteriores ha contribuido de mala manera a los retrocesos históricos que hemos sufrido, cuyo más claro ejemplo lo constituye la intervención estadounidense de 1954 que, al impedir la consolidación del proceso de democratización, dio origen al movimiento armado de los años sesenta y a toda la truculenta historia subsiguiente.⁶

La situación que prevalece no difiere mucho de lo ocurrido en esta historia reciente y, aunque la problemática de la inserción del país en la esfera internacional no sea determinante de lo que ocurre en el plano político social interno, es indudable que tener una mejor política exterior podría contribuir a los esfuerzos que se hacen para mejorar la política interna. Así, tenemos que los esfuerzos de fortalecimiento institucional (como la reforma del sistema electoral, del Ministerio Público, establecimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos, etc.), los logros puntuales del proceso de paz, las necesidades del sistema de seguridad y de administración de justicia (que no han sido suficientemente efectivos para castigar a quienes transgreden la legislación penal), todos ellos se han visto beneficiados con los aportes de la cooperación internacional, cuya coordinación debe hacerla la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) en estrecho trabajo con la Cancillería. Además, no se puede dejar de mencionar que el apoyo externo (de las Naciones Unidas) para el sector seguridad ha sido fundamental para ir mejorando la seguridad ciudadana, política a la que debe dársele continuidad.⁷

6 Partimos de la hipótesis de que las relaciones exteriores manejadas de otra manera (contando con personal capaz de diseñar cursos de acción realmente estratégicos) pudieron haber contribuido de manera positiva a la solución de la crisis en la relación bilateral con Washington que se produjo en 1954, cosa que el equipo de gobierno de aquella época no estuvo en condiciones de hacer. Dicha *estrategia alternativa* podría haber utilizado medios adecuados al fin que se buscaba: el gobierno de Arbenz estaba obligado a defenderse de la intervención estadounidense, pero carecía de los medios militares para hacerlo. Arbenz hubiese tenido mejores resultados en su *defensa* frente a la intervención estadounidense si hubiese puesto énfasis en una *estrategia político-diplomática* tanto bilateral como multilateral en lugar, por ejemplo, de adquirir armamento en los países del bloque comunista. *Mutatis mutandi* y guardando las proporciones porque se trata de asuntos totalmente distintos pero que mantienen el “estigma” de la subestimación de la política exterior, los gobiernos militares en su campaña contrainsurgente pudieron haber respetado la legalidad y el derecho humanitario, pues ignorarlo trajo consecuencias negativas para la relación no sólo con Washington sino con el resto del mundo. Otro tanto ocurre en lo concerniente a la reclamación territorial de Belice: la Cancillería pudo haber seguido una *estrategia proactiva* acercándonos a las posiciones del “tercer mundo” (el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), por ejemplo). No proceder de esa manera condujo a la falta total de apoyo en las Naciones Unidas cuando Gran Bretaña acudió a pedir el respaldo de la Asamblea General en su decisión de otorgarle independencia unilateralmente en 1981 y en la difícil situación que se mantiene todavía.

7 Nos referimos a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

Por las razones apuntadas se requeriría profesionalizar y modernizar el servicio exterior, dotándolo de los recursos humanos y financieros para llevar a cabo sus importantes funciones. Hacemos votos porque este modesto trabajo contribuya a la realización de tales propósitos.⁸

EL NAUFRAGIO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA: 1944-1954

Es importante analizar el período de la *revolución democrática*⁹ de 1944-1954 porque constituye el más serio intento que hizo nuestro país por construir una democracia y un Estado de derecho después del prolongado lapso de autoritarismo y conflictos de diversa naturaleza que nos agobiaron a partir de la independencia de la Corona española en 1821. Pero también porque sin el intento democratizador de ese entonces y su fracaso ante la intervención estadounidense no es posible comprender el retroceso a regímenes autoritarios posterior al derrocamiento de Arbenz,¹⁰ la virulencia de la insurgencia armada que se inició en 1960 y todas las vicisitudes que nos agobiaron después, hasta llevarnos a la situación actual en que un Estado sumamente frágil –justamente por su debilidad y carencia de recursos suficientes– se continúa mostrando incapaz de asegurar el imperio de la ley para todos sus habitantes o de garantizar el pleno respeto a los derechos tanto individuales (las libertades fundamentales) como económicos, sociales y culturales de sus habitantes.¹¹

8 Una nueva ley orgánica del servicio diplomático es absolutamente indispensable para dicha modernización/profesionalización de la Cancillería. Y, naturalmente, poner en marcha la Academia Diplomática en donde deben formarse los futuros diplomáticos, científicos y analistas de las relaciones internacionales que provean al ministerio de los recursos humanos indispensables. Guatemala, por cierto, tiene la dudosa distinción de ser el único país de América Latina que carece de Academia Diplomática.

9 Desde nuestro punto de vista, el período 1944-1954 fue realmente “revolucionario” en la medida en que se trató de consolidar un sistema democrático en Guatemala, pues desde la independencia (1821) y a pesar del oropel constitucional Guatemala vivió todo el siglo XIX y buena parte del siglo XX bajo dictaduras o autoritarismo, con la excepción, naturalmente, del nuevo proceso de democratización que se inició en 1985.

10 Recordemos brevemente que a la caída de Arbenz un plebiscito condujo al poder al coronel Carlos Castillo Armas. Posteriormente al asesinato de este último en 1957, hubo otros golpes de Estado (como el del coronel Enrique Peralta Azurdía contra el general Miguel Ydígoras Fuentes en 1963) y los diferentes gobiernos estuvieron bajo el tutelaje de las fuerzas armadas (Julio César Méndez Montenegro, 1966-1970) o bajo su control directo (Carlos Arana Osorio, Kjell Eugenio Laugerud García, Romeo Lucas García, Efraín Ríos Montt y Óscar Humberto Mejía Víctores, 1970-1985). Al respecto pueden consultarse Villagrán Kramer, 1993 o García Laguardia, 1997.

11 Los derechos humanos, además de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, se encuentran consagrados como derecho internacional público gracias a los dos grandes pactos de las Naciones Unidas de 1966 sobre “derechos civiles y políticos” (individuales) y “derechos económicos, sociales y culturales”, que pueden ser individuales o colectivos o sociales. En el sistema interamericano se encuentran consagrados en el llamado Pacto de San José o Convención Americana de Derechos Humanos.

Como vimos antes, en un país pequeño y que por lo tanto carece de la “densidad nacional”¹² propia de los países con mayor grado de desarrollo, el levantamiento popular mismo del 20 de octubre de 1944 y la posterior instauración del gobierno democrático de Juan José Arévalo constituyen el resultado no sólo del repudio a la dictadura y a los gobiernos autocráticos sino de la feliz coyuntura histórica que produjo el triunfo de las fuerzas aliadas sobre las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial. Todo esto facilitó la conformación de un pensamiento a favor de la democracia en ciertos estratos de las élites urbanas guatemaltecas (estudiantes, profesionales, oficiales jóvenes del Ejército) que fueron quienes determinaron decisivamente el triunfo de la *revolución democrática*¹³ de ese año.

Lo anterior significa que sin la coyuntura favorable a la democracia que se produjo a fines de la Segunda Guerra Mundial muy probablemente no hubiese habido un 20 de octubre y tampoco el cambio social y político que se manifestó muy pronto, con relativa facilidad y dinamismo. Pero también, por ello mismo (y para infortunio nuestro) esta ausencia de *densidad nacional*, esta ausencia de instituciones y dirigentes políticos formados dentro de las tradiciones de la democracia es algo que también contribuyó a la permanente inestabilidad sufrida durante los gobiernos revolucionarios. Esta inestabilidad era generada por la sistemática

12 Hace poco escuchamos una disertación del distinguido economista argentino Aldo Ferrer en una reunión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile, en la cual el profesor Ferrer dijo que la *densidad nacional* está configurada por el nivel de integración e inclusión social de la nación, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y la naturaleza de las políticas estatales que se establecen en función del largo plazo histórico, así como la “vigencia de un pensamiento crítico que no se subordine a los criterios de los poderes hegemónicos”. Es obvio que en Guatemala tanto la integración nacional (teniendo un alto porcentaje de población indígena) como la inclusión social (por lo menos 50% de la población vive en situación de pobreza) son un problema grave; la estabilidad de nuestras instituciones es precaria, los liderazgos son muy débiles (por decir lo menos), las *políticas de Estado* brillan por su ausencia y el pensamiento de nuestras clases gobernantes ha estado subordinado permanentemente a los criterios de Washington no sólo en materia política sino también económica. Un ejemplo de esto último lo constituye el llamado Consenso de Washington que, a pesar de su cuestionamiento en otras latitudes, sigue siendo el eje de las políticas económicas del Estado. Lo mismo ocurre con las políticas, ya que en materia de narcotráfico son las directrices de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) las que orientan a las fuerzas de seguridad. Incluso las fuerzas de la oposición de izquierda han estado bajo la influencia de un pensamiento que se genera en el exterior y para constatarlo no hay más que recordar de qué manera los lineamientos de Moscú o de La Habana influyeron en el comportamiento de partidos como el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) u organizaciones guerrilleras como la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) durante los años del conflicto armado.

13 Sobre todo si consideramos que tanto durante el siglo XIX como durante buena parte del siglo pasado el país estuvo agobiado por dictaduras caudillistas entre las que sobresalen las de Rafael Carrera y Justo Rufino Barrios en el siglo XIX y, naturalmente, Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico en el siglo XX. En este contexto, los intentos de establecer un régimen democrático con personajes como Mariano Gálvez o el ensayo democrático del movimiento “unionista” que derrocó a Estrada Cabrera son poco relevantes desde el punto de la construcción de instituciones democráticas dignas de ese nombre, sea por haberse visto sometidas a constantes confrontaciones violentas –como le pasó a Gálvez– sea por su corta duración –como le ocurrió a los “unionistas” en 1920. Por ello, sostenemos que el movimiento revolucionario de 1944 sí fue una verdadera “revolución democrática”, ya que constituye el esfuerzo más serio y de larga duración (casi una década) para establecer un sistema político democrático en Guatemala.

oposición de una clase conservadora acostumbrada a gobernar el país dictatorialmente, que no se resignaba a la pérdida de sus privilegios y rechazaba las reformas moderadas –el Código de Trabajo, la seguridad social o la reforma agraria– que buscaban la modernización de la economía. A pesar de que reformas similares ya se habían realizado en otros países latinoamericanos, en Guatemala esta misma clase conservadora, así como los funcionarios extranjeros de empresas como la frutera (United Fruit Company (UFCO)) o los ferrocarriles (International Railway of Central America (IRCA)), insistían en presentarlas como resultado de un complot del *comunismo internacional* para apoderarse de Guatemala.

La corta duración del período de relaciones cordiales y de entendimiento entre los aliados que combatieron a las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial tampoco facilitó las cosas. Recordemos que, cuando en 1947 fue publicado por *Foreign Affairs* el célebre artículo de George Kennan, comenzó la famosa política del “*containment*” contra la Unión Soviética, iniciando la “Guerra Fría” entre Washington y Moscú, con repercusiones en Guatemala para las cuales la joven y poco versada dirigencia (en cuestiones internacionales) que tomó el poder en 1944 estaba muy poco preparada.¹⁴

La coyuntura internacional externa favorable a la democracia en los países “periféricos” –como hubiese dicho Raúl Prebisch– de la inmediata postguerra fue efímera. Además, fue sustituida demasiado pronto por una política en la cual Washington veía en los dictadores latinoamericanos la mejor forma de evitar que nuestros países se vieran “infectados por el virus del comunismo” y fue evidente que no se estuvo en capacidad de visualizar tal cambio y menos de adaptarse al mismo en forma apropiada.¹⁵

14 No hay ninguna razón para desconfiar de la capacidad de un dirigente político debido a su edad. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte de los ministros y diputados de los gobiernos revolucionarios tenían un promedio de edad que no superaba los cuarenta años (por ejemplo, Arévalo tenía esa edad en 1945; Arbenz tenía treinta y ocho años cuando asumió la Presidencia y José Manuel Fortuny, el dirigente comunista que fue la “eminencia gris” de su gobierno, apenas tenía treinta y cinco años) pudo haber influido de manera poco afortunada en la conducción de los asuntos políticos, especialmente en el ámbito internacional en donde no cabe duda de que, de haber manejado las relaciones con Washington con mayor prudencia y tacto diplomático, es probable que se hubiese podido disminuir las tensiones que sólo abonaron el terreno para fortalecer a los opositores internos.

15 Es interesante recordar que fue precisamente durante el gobierno de Arévalo que Guatemala tuvo acciones reales de política exterior, como sucedió en la Conferencia Interamericana celebrada en Chapultepec (México, 1945), en donde propuso una resolución haciendo un llamado a “abstenerse de reconocer y mantener relaciones con regímenes antidemocráticos especialmente aquellos que llegan al poder mediante golpes de estado”. Y cuando apoyó a los exilados que luchaban en Centroamérica y el Caribe contra los dictadores al crear la llamada “Legión del Caribe” que proporcionó armas y financiamiento para combatir a Rafael Leónidas Trujillo y a Anastasio Somoza e incluso ayudó al dirigente costarricense José Figueres en 1948 a organizar un movimiento armado contra Rafael Ángel Calderón Guardia, quien –bueno es recordarlo también– gobernaba con apoyo de los comunistas en Costa Rica (a raíz del triunfo de su insurrección, por cierto, Figueres abolió el Ejército). Washington no se preocupó mayormente por estas veleidades de Arévalo, pero ya para fines de la década había cambiado su política y Estados Unidos se convirtió, paradójicamente, en el más firme apoyo de las dictaduras latinoamericanas consideradas como los mejores bastiones de la confrontación con la Unión Soviética

En este sentido, es sumamente ilustrativo revisar los planteamientos que se han hecho recientemente sobre este período para tratar de comprender mejor lo ocurrido y elaborar una interpretación acorde con la idea de que fue la inexistencia de una política exterior generada internamente con base en el estudio de la situación internacional lo que determinó no sólo la forma como los gobiernos de la época reaccionaron frente a lo que ocurría en el contexto mundial sino la circunstancia de haber sido víctimas de la tormenta que condujo al naufragio a la revolución democrática de 1944.

Así, tenemos los planteamientos explicativos de historiadores como Alcira Goicolea, quien se tomó el trabajo de revisar cuidadosamente la copiosa correspondencia y documentos desclasificados de los archivos estadounidenses para tratar de justificar la intervención de Washington como una necesidad para terminar con la ya mencionada *conspiración comunista* que pretendía “apoderarse de Guatemala”.¹⁶ O los de Alfredo Guerra Borges quien, por el contrario, valora positivamente las acciones de los gobiernos del período revolucionario y ubica en ellas las causas determinantes de la intervención.¹⁷ Éstos, sin embargo, no alcanzan a proporcionarnos una explicación satisfactoria acerca de los complejos factores que llevaron a lo acaecido en 1954, cuyo conocimiento es crucial para comprender lo ocurrido en Guatemala desde la década de 1960 hasta la firma de la paz en 1996.

Ave Cesar, morituri te salutant! dice Guerra Borges que los revolucionarios del 44 hubieran podido decir (parafraseando la expresión con la que los gladiadores saludaban a los emperadores romanos antes del combate) para subrayar su convicción de que la suerte de la revolución estaba echada desde que personajes como los hermanos Dulles,¹⁸ asociados y servidores de la UFCO (resentida por la expropiación de parte de sus tierras al amparo de la reforma agraria),¹⁹ decidieron poner fin al gobierno de Arbenz. Como explicación de su caída, lo anterior va en

por su declarado “anticomunismo”. Recordemos también que la Conferencia de Caracas (1954), en la cual la OEA condenó a Guatemala, se celebró en una Venezuela gobernada por el dictador Marcos Pérez Jiménez, razón por la cual Figueres (para ese entonces ya presidente de Costa Rica) se abstuvo de asistir. Es una lástima que Arbenz no haya sabido como aprovechar esa “deuda política” que Figueres tenía con Guatemala, porque el apoyo de Costa Rica hubiese sido importante en Caracas.

16 Goicolea, 1997: 23-40.

17 Guerra Borges, 1997: 13-21.

18 Recordemos que a la llegada de los republicanos a la Presidencia de Estados Unidos (con Dwight Eisenhower) en 1952, John Foster Dulles fue nombrado secretario de Estado y su hermano Allen Dulles director de la CIA y que “PBSUCCESS” fue el nombre con el cual se bautizó la operación encubierta destinada a derribar el gobierno constitucional de Arbenz en Guatemala. Al respecto, pueden consultarse Immerman, 1980 y Schlesinger y Kinzer, 1982.

19 El Decreto 900 que normaba la expropiación de tierras ociosas (no cultivadas) para ser entregadas a campesinos pobres carentes de ella y que fundamentalmente buscaba modernizar la agricultura, terminar con el “feudalismo” en el campo y promover el desarrollo capitalista en el país. Piero Gleijeses estima que por lo menos medio millón de campesinos fueron beneficiarios de la ley de reforma agraria y que la misma tuvo consecuencias positivas para la economía nacional, pero la expropiación de tierras condujo al enfrentamiento tanto con los latifundistas nacionales como con la UFCO, de propiedad estadounidense. Al respecto, véase la obra magistral de Gleijeses, 1991: 366.

la misma dirección que lo dicho por otro importante dirigente de la época, José Manuel Fortuny, cuando sostiene que a Arbenz lo hubieran derrocado “aunque en el país no se sembraran bananos”.²⁰

Por otra parte, es curioso que Goicolea afirme que “el miedo al castigo de parte del gobierno de Estados Unidos” fue el factor decisivo para que el Ejército se negase a combatir (y derrotar, lo que era perfectamente factible) al coronel Carlos Castillo Armas. Los liberacionistas siempre quisieron legitimar su movimiento pretendiendo que tuvo respaldo popular, aunque en este análisis se pone de manifiesto claramente que el factor decisivo de la caída de Arbenz fue la negativa a combatir de las fuerzas armadas. No es posible, pues, otorgar legitimidad a la “liberación” presentándola como un movimiento interno, porque la realidad fue otra.²¹

El fatalismo de Guerra Borges tiene otras implicaciones, puesto que soslaya el análisis de lo que el movimiento revolucionario debió hacer para mantener y consolidar el apoyo popular al gobierno de Arbenz. Ciertamente, comprar armamento checo o suponer que los gobiernos latinoamericanos darían su apoyo a Guatemala por pura solidaridad hace evidente no sólo cierta ingenuidad de los cuadros de gobierno sino que también refleja algún grado de subestimación del trabajo que debió hacerse tanto en el interior del Ejército como en las organizaciones populares para defender mejor al Gobierno.

Las interpretaciones que hacen recaer en el peso de lo externo la explicación de la tragedia de 1954 son de alguna manera insuficientes. Habría que plantearse la cuestión (aunque sea a título de hipótesis) sobre si pudo haber otro desenlace para el drama histórico guatemalteco cuando los historiadores coinciden al sostener que la caída de Arbenz fue el resultado de la intervención extranjera y esto no porque la “liberación” estuviese en capacidad de derrotar al Ejército, sino porque el Ejército guatemalteco se negó a enfrentar a Castillo Armas (dado el temor de la institución armada ante una posible invasión con tropas estadounidenses como plantea Goicolea o por puro fatalismo histórico como se deduce de las expresiones de Guerra Borges y de Fortuny). Entonces habría que preguntarse cuál fue el detonador de la decisión estadounidense y por qué Washington llegó a la conclusión de que no había una alternativa distinta a la opción de terminar con el gobierno de Arbenz, que fue la que se impuso.

O, dicho de otra manera, ya que en este trabajo nos interesa primordialmente tratar de explicar la forma como el contexto geopolítico mundial incide en la situación interna de Guatemala y, en todo caso, dado que nunca estuvimos en condiciones de

20 Marco Antonio Flores: *op.cit.* (1994).

21 La llamada “liberación” –el grupo armado de Castillo Armas– con posterioridad dio origen al partido político Movimiento de Liberación Nacional (MLN), actor importante de la política nacional por lo menos hasta fines de la década de 1980 y que, paradójicamente, impidió que la izquierda utilizara esa denominación, como ocurrió en los casos de El Salvador (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)) y de Nicaragua (Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)).

enfrentar militarmente a Estados Unidos, es legítimo preguntarse no sólo por qué no se hizo un trabajo más efectivo en el interior del país, como ya hemos dicho, sino también por qué Arbenz estuvo en incapacidad de definir una política exterior que contara con una estrategia y se apoyara en un trabajo diplomático apropiado a las necesidades que se tenían. Esta interrogante es pertinente porque la diplomacia guatemalteca de aquella época no pudo evitar la intervención estadounidense debido –en buena medida– a que tampoco se pudo obtener el respaldo de América Latina en la Conferencia Interamericana de Caracas en marzo de 1954, y que de igual forma no fue posible obtener una resolución favorable del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva York en junio de ese mismo año.

Un rápido recorrido por el contexto mundial de la época es indispensable para tratar de comprender la muy particular óptica desde la cual los estadounidenses observaban lo que ocurría en Guatemala, especialmente a partir de la instalación de la administración republicana en la Casa Blanca a principios de la década de 1950. Esto provocó un agravamiento de las tensiones bilaterales que ya se venían deteriorando desde la época de Arévalo (en tiempos de Harry Truman), cuando los trabajadores de las plantaciones bananeras de la UFCO se organizaron en sindicatos y exigieron el respeto a sus derechos laborales. Dichas tensiones se exacerbaron cuando la compañía frutera se vio amenazada por las expropiaciones de la reforma agraria ya durante el régimen de Arbenz.²²

A todo esto hay que agregar lo que ocurría en otras partes del mundo. En Irán, por ejemplo, la política nacionalista del primer ministro Mohammad Mosaddegh y la nacionalización del petróleo provocó su derrocamiento por la CIA y la entronización del sha Reza Pahlavi (protegido de Washington). En el extremo oriente, el triunfo de la revolución comunista en China condujo al alineamiento de la Casa Blanca con el caudillo militar Chiang Kai Shek instalado en Taiwán, sin olvidar la guerra de Corea que a pesar del armisticio mantenía una grave tensión en una península dividida en dos Estados de signo opuesto. En Malasia, los británicos combatían un movimiento guerrillero pro comunista y en Indonesia el Partido Comunista se hacía cada vez más poderoso al amparo de la política tolerante de Sukarno. En la entonces llamada Indochina colonial francesa (Vietnam) ya se había desencadenado la guerra de independencia.

Mientras tanto, en Europa, la tensión alrededor de Berlín (aunque todavía no se construía el muro) había obligado a los occidentales en varias ocasiones al establecimiento de un puente aéreo para mantener su aprovisionamiento. En Polonia habían ocurrido levantamientos populares y en Hungría se preparaban las condiciones que llevaron a la rebelión de 1956. En el Medio Oriente, la situación no era mejor pues Egipto, bajo el liderazgo de Gamal Abdel Nasser, buscaba

22 Lo que llevó a la CIA, todavía durante la administración Truman, a tratar de organizar una “operación encubierta” contra Arbenz bajo el nombre de “PBFORTUNE”, la cual no fue autorizada por el secretario de Estado, el demócrata Dean Acheson. Al respecto, véase Gleijeses, 1991: 366.

afanosamente la recuperación del canal de Suez al mismo tiempo que el mundo árabe en su conjunto apoyaba a los palestinos en su lucha contra Israel. En el subcontinente indio, un Nehru simpatizante de la Unión Soviética se enfrentaba contra el Pakistán musulmán, protegido por los occidentales en la disputa por Cachemira. En África crecía la influencia de los movimientos anticoloniales e independentistas que contaban con el apoyo de la Unión Soviética, en medio de las llamadas *guerras de liberación nacional* libradas en las colonias africanas o asiáticas. A todo esto habría que añadir, en los propios Estados Unidos, la delirante y paranoica campaña del *macartismo* que veía a la “infiltración comunista” como fuente de todos los males y peligros.

En semejantes condiciones y en semejante contexto geopolítico internacional, en Guatemala, un país que no tenía relaciones con la Unión Soviética²³ ni con los países de Europa del Este y cuyo diminuto Partido Comunista (el PGT), recién fundado en 1949, tenía que pagar hasta las suscripciones a la propaganda soviética, el Gobierno colocó al frente del diario oficial y de la radiodifusora del Estado a militantes que utilizaban los medios oficiales para publicar gratuitamente loas y alabanzas a los países socialistas.²⁴ Su principal asesor y hombre de confianza era nada menos que el secretario general de ese mismo partido. Y el Congreso de la República no sólo hizo un minuto de silencio sino que aprobó un acuerdo especial expresando sus condolencias por la muerte de Joseph Stalin.

A lo anterior habría que agregar la mención de medidas de última hora mucho más graves que tuvieron desastrosas consecuencias cuando fueron del conocimiento de Washington, como la decisión de comprar armamento –cuando ya la situación era lo suficientemente grave como para temer la intervención militar estadounidense– sin conocimiento del Ejército. La adquisición se hizo del gobierno comunista de Checoslovaquia, para cuyo propósito se envió primero al secretario general del PGT y, posteriormente, para cerrar la negociación (cuyo monto fue de más de un millón de dólares), a un amigo personal del Presidente que, por cierto, estuvo presente (y fue herido) en el tiroteo que en 1949 le costó la vida al jefe de las fuerzas armadas y ex triunfiro de 1944, Francisco Javier Arana.²⁵

23 Si bien las relaciones con la Unión Soviética se iniciaron desde 1945 bajo el gobierno de Arévalo y el intelectual guatemalteco Luis Cardoza y Aragón fue nombrado embajador, los rusos nunca nombraron embajador en Guatemala y Cardoza y Aragón regresó al país. En cuanto a Checoslovaquia, Guatemala no tenía embajador en Praga y el embajador checo era concurrente desde México.

24 Véase el relato que hace Gleijeses de una cena del embajador John Peurifoy y el presidente Arbenz celebrada el 16 de diciembre de 1953, en la cual la primera dama, María Vilanova, sirvió como intérprete. En dicha ocasión, entre otras cosas, Peurifoy le reclamó a Arbenz por la presencia de comunistas en el Gobierno, dando a entender que ésa era la preocupación principal de Washington y no las reformas sociales, incluyendo la expropiación de tierras de la compañía frutera. Según le dijo la propia viuda de Arbenz a Gleijeses en 1981 en su casa de Costa Rica: “La verdad es que estábamos en una situación muy difícil porque la información de Peurifoy era esencialmente correcta” (Glejeses, 1991: 363-365 (traducción propia, LAP)).

25 El relato del viaje de Fortuny a Checoslovaquia se puede leer en Flores, 1994. También hay referencia en Gleijeses, 1991. Fue Alfonso Martínez, ex parlamentario de la época de Arévalo y en ese momento funcionario del DAN –organismo encargado de la aplicación de la reforma

Suponemos entonces que todas estas mayúsculas equivocaciones contribuyeron a que Washington tomara la decisión de actuar para derrocar al gobierno de Arbenz mediante la operación encubierta organizada por el principal órgano de inteligencia, la célebre CIA. En dicha operación, el pequeño grupo de gente armada bajo el mando del teniente coronel Castillo Armas –lo militar– fue un elemento secundario respecto a la *guerra psicológica*, en la cual lo principal era la estridente denuncia de la supuesta conspiración del *comunismo internacional* para *apoderarse de Guatemala*, lo que a su vez buscaba provocar –en la mentalidad de los oficiales del Ejército guatemalteco– un clima de derrotismo a fin de inducirlos a tomar la decisión que finalmente se tomó: el golpe de Estado contra Arbenz.

La Conferencia de Caracas

Estos acontecimientos históricos nos recuerdan la famosa *Crónica de una muerte anunciada* de Gabriel García Márquez: todos sabían lo que iba a ocurrir, pero no se pudo hacer nada para evitarlo. El primer acto de este drama se representó en la X Conferencia Interamericana que se llevó a cabo en Caracas, en marzo de 1954. La delegación guatemalteca a dicha conferencia estuvo encabezada por el recién nombrado canciller Guillermo Toriello Garrido. Hasta antes de ser nombrado ministro de Relaciones Exteriores, Toriello Garrido se había desempeñado como embajador en Washington y tuvo que preparar rápidamente la *contraofensiva diplomática* de Guatemala de una manera que –obviamente– no iba a ser satisfactoria, pues no sólo no era el resultado de una política exterior debidamente planificada sino que tampoco había sido acompañada –como hubiese cabido esperar– por un trabajo previo de cabildeo en las capitales latinoamericanas.²⁶ Así que, en buena medida,

agraria– quien viajó a Praga para cerrar la negociación llevando el dinero. Los checos enviaron armamento usado de manufactura alemana (capturado al fin de la guerra) en el barco de bandera sueca *Alfhem*, el cual fue detectado por el espionaje estadounidense desde que lo cargaron en el puerto polaco de Stetin y arribó a Puerto Barrios en los primeros días de mayo de 1954. En cuanto a la muerte de Arana (que conforme a la Constitución de 1945 era jefe de las fuerzas armadas nombrado por el Congreso), ésta provocó la sublevación militar del cuartel Guardia de Honor sofocada en su momento por Arbenz, ministro de la Defensa. Sin embargo, el presidente Arévalo nunca quiso reconocer que Arana murió al resistirse a la orden de detención que se había librado debido a la amenaza de *golpe de Estado* (ultimátum) de este último contra Arévalo. Al respecto, véase Gleijeses, 1991: 297-299, 300-302.

- 26 Lo cual es lamentable, pues Guatemala contaba con abundante documentación que probaba la injerencia extranjera en sus asuntos internos obtenida gracias a que un diplomático panameño en Nicaragua, de nombre Isaac Delgado, le había vendido al gobierno de Arbenz numerosos documentos que demostraban ampliamente no sólo el involucramiento de Washington en la conspiración para derrocarlo sino –sobre todo– la participación en ella de los gobiernos de Honduras y Nicaragua. La Cancillería guatemalteca desaprovechó pues la oportunidad de utilizar dicha información en una campaña de cabildeo con los gobiernos latinoamericanos y sobreestimó los efectos que la divulgación de los mismos en Guatemala (en enero de 1954) tendría no sólo en las capitales latinoamericanas sino en la propia opinión pública estadounidense, cuya prensa –sin embargo– al igual que el Congreso y otras instituciones estaban totalmente alineadas con la administración Eisenhower debido al delirante clima prevaleciente de *macartismo* y de *Guerra Fría* con la Unión Soviética. Al respecto, cf. Gleijeses, 1991: 258-266.

los resultados que se esperaban estaban cifrados en la esperanza de promover la simpatía hacia Guatemala con base en el trabajo a realizar durante la conferencia misma o bien con la creencia de que los gobiernos latinoamericanos verían en la violación del sagrado *principio de no intervención* por parte de Washington motivo suficiente de preocupación como para rechazar la propuesta estadounidense.²⁷

El Gobierno no sólo no se había tomado el trabajo de planificar acciones de política exterior tendientes a desvirtuar las acusaciones de los hermanos Dulles en los propios Estados Unidos sino que incurría en torpezas mayúsculas, desde la ya mencionada decisión de enviar a un alto dirigente comunista (Fortuny) a comprar armas a Checoslovaquia²⁸ hasta la medida de expulsar del país a un sacerdote estadounidense (el padre Buccellato), así como a periodistas como Marshall Banell de la NBC y Sidney Gruson del prestigioso *New York Times*, pasando por la incapacidad de utilizar adecuadamente las pruebas que, por buena suerte,²⁹ un diplomático panameño acreditado ante Somoza le había proporcionado con amplias evidencias del involucramiento tanto de la CIA como de Managua y Tegucigalpa en la conspiración para derrocar a Arbenz.

A pesar de ello, es decir, a pesar de que con la documentación que habían adquirido del diplomático panameño se hubiese podido organizar una contraofensiva diplomática para convencer a las cancillerías latinoamericanas de que Guatemala no sólo no era víctima de ninguna conspiración soviética para apoderarse del país sino que estaba en su pleno derecho de defenderse de Estados Unidos, esto

27 Según Gleijeses, el ex canciller Toriello le comentó en entrevista personal que él esperaba que México, Argentina, Uruguay, Chile y Bolivia votarían con Guatemala “porque era la única forma de preservar el sistema interamericano” y que otros países se abstendrían, con lo cual Estados Unidos no podría obtener la mayoría calificada para aprobar la resolución en contra de Guatemala. Con dicha resolución, Foster Dulles confiaba en que la OEA, además de expresar su preocupación por la penetración del comunismo en el hemisferio, sentaría las bases para una acción multilateral posterior invocando el Tratado de Río, todo lo cual ya no fue necesario porque el *golpe de Estado* del Ejército guatemalteco contra Arbenz le ahorró a Estados Unidos ese esfuerzo. Sin embargo, lo que interesa destacar aquí es la ingenuidad de los jóvenes diplomáticos guatemaltecos de la época porque –evidentemente– en diplomacia no basta con tener creencias o “esperanzas”, hace falta trabajo efectivo para asegurar resultados favorables a determinadas posiciones políticas. Cabe agregar que también aquí constatamos la ausencia de una verdadera “política exterior” –digna de ese nombre– por parte de Guatemala. Al respecto, véase Gleijeses, 1991: 270-271.

28 Es cierto que previamente se había tratado, infructuosamente, de adquirir armamento en países occidentales como Inglaterra, Francia o Alemania (quienes, cediendo a las presiones estadounidenses, se rehusaron a venderlas). Aún así, lo que interesa destacar es lo profundamente erróneo de tratar de apoyarse en una estrategia de defensa basada en medios militares frente a la intervención de una potencia de la envergadura de Estados Unidos, cuando obviamente se debió haber hecho énfasis en una estrategia defensiva de carácter *político-diplomático*. Guatemala no podía nunca haberse defendido militarmente de Estados Unidos, aunque sí pudo haberlo hecho del grupo de mercenarios que invadieron desde Honduras y para ello bastaba con el armamento, así fuera vetusto y obsoleto, de que disponía el Ejército.

29 Y decimos “buena suerte” porque tampoco Guatemala disponía de un servicio de espionaje o de inteligencia militar capaz de proveerse de tales pruebas. Así que la acción del diplomático panameño en Nicaragua (Isaac Delgado) fue pura y simplemente consecuencia de su afán de lucro.

no se hizo. Al contrario, todos los relatos históricos que hemos consultado aportan abundantes indicios para deducir que las acciones de política externa estaban siendo pura y simplemente improvisadas. Gleijeses, por ejemplo, describe de qué manera Toriello partió para Caracas con un discurso que le habían preparado en la Cancillería, pero que a última hora se le hizo llegar otro, preparado *ad hoc* por un dirigente del recién fundado PGT (Alfredo Guerra Borges). Con instrucciones precisas del presidente Arbenz, Toriello dio lectura a este último con muy buenos resultados desde el punto de vista de la impresión que produjo en los delegados latinoamericanos una oratoria brillante y un texto cargado de una retórica apropiada (se le llamó el discurso del “canciller de la dignidad”), pero que, desafortunadamente, no llegó más allá de eso.³⁰

El resultado final fue un desastre, pues el 13 de marzo se aprobó la resolución propuesta por Dulles con diecisiete votos a favor, las abstenciones de México y Argentina y el único voto en contra de Guatemala.³¹ Todo esto, indudablemente, tuvo repercusiones negativas en el siguiente acto del drama guatemalteco, el cual habría de representarse en Nueva York apenas unos tres meses después de la Conferencia de Caracas.

El caso de Guatemala ante el Consejo de Seguridad

Hemos visto pues que hay razones de peso que confirman nuestra hipótesis de que a nuestro país le hubiese ido mucho mejor si se hubiese defendido de la intervención estadounidense utilizando medios diplomáticos en lugar de haber cometido el error de considerar como viable una opción militar absolutamente ilusoria, pues ni aún para finalidades “disuasivas” el armamento –de segunda mano– comprado a Checoslovaquia podría haber tenido alguna utilidad.³² Los mismos hermanos

30 Dulles dijo textualmente que “la dominación o el control de las instituciones de cualquier estado americano por el movimiento comunista internacional [...] constituiría una amenaza a la independencia y soberanía de los estados americanos, poniendo en peligro la paz de América y requiriendo acciones apropiadas de acuerdo con los tratados existentes” (referencia al Tratado de Río. Nótese cómo Dulles hablaba en términos genéricos de “América”, que es el mismo nombre que en inglés recibe Estados Unidos). A esto Toriello respondió que no existía ninguna amenaza proveniente de ultramar, que en realidad la propuesta de resolución estaba dirigida contra Guatemala y que buscaba darle legitimidad a la agresión contra un país “cuyo único pecado había sido el de tratar de afirmar su soberanía” (Glejeses, 1991: 272).

31 Costa Rica estuvo ausente como ya mencionamos. Lo único que pudo obtener Guatemala gracias a la intervención de países “moderados” –Uruguay, Chile, México y Argentina– contra los dictadores aliados incondicionales de Estados Unidos (Trujillo, Somoza, Batista y el propio Pérez Jiménez de Venezuela) fue un pequeño cambio, pues en lugar de “se llamará a tomar las acciones apropiadas”, se puso que la OEA llamaría a “una reunión de consulta [de los ministros de Relaciones Exteriores] para considerar la adopción de medidas apropiadas”. Además, se agregó que la declaración buscaba “proteger” el derecho de cada Estado americano a “su propia forma de gobierno y sistema económico y a vivir su propia vida social y cultural” (véase Glejeses, 1991: 274-275).

32 Hay muchas especulaciones de los historiadores en torno a este asunto, pero lo más probable

Dulles sabían perfectamente que el pequeño grupo armado al frente del cual se puso a Castillo Armas no tenía ninguna posibilidad de éxito militar y que lo decisivo iba a ser amedrentar al Ejército guatemalteco con la *guerra psicológica* implícita en la amenaza de una potencial invasión estadounidense directa.

Pero también habría que preguntarse por qué Arbenz no estuvo en capacidad de obtener una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para detener la intervención armada cuando tanto Gran Bretaña como Francia (ya no digamos la Unión Soviética que en realidad no tenía interés alguno en “apoderarse de Guatemala”) se daban cuenta, gracias a la información recabada por sus propios servicios de inteligencia, de que el Departamento de Estado y la CIA estaban inventando de cabo a rabo una conspiración comunista inexistente: ¿por qué no se pudo utilizar apropiadamente los medios diplomáticos al alcance de nuestra Cancillería?

Si Guatemala hubiese tenido capacidad para darle seguimiento a lo que ocurría en las relaciones entre las potencias miembros permanentes del Consejo de Seguridad, nuestros analistas habrían podido percatarse de que el desencuentro de ingleses y estadounidenses respecto a Guatemala estaba en realidad repitiendo la vieja historia de rivalidad de ambas potencias en el Caribe, muy interesadas desde siempre en manejar a su antojo a las islas y pequeños países de la región (no hay más que recordar el célebre Tratado Clayton-Bulwer)³³ y aprovecharlos en forma adecuada, pues como afirma la historiadora británica Sharon Meers:

“Es muy revelador el contraste entre las reacciones de Estados Unidos y Gran Bretaña hacia Arévalo y Arbenz. Ambas naciones acusaron de “comunistas” a quienes en Guatemala amenazaban sus intereses. Sin embargo, puesto que estos eran diferentes para ambos países, no se llegaron a poner de acuerdo en cuanto a lo que llamaban “comunismo”. Para Londres el anticolonialismo constituía prueba segura de “comunismo”, mientras que para Washington lo era la oposición a sus intereses comerciales. En consecuencia, las quejas de Gran Bretaña contra el “comunismo” guatemalteco fueron más fuertes durante el gobierno de Arévalo, porque Belice fue el blanco principal del nacionalismo guatemalteco. Como Arbenz fue relativamente conciliador en el caso de Belice las acusaciones británicas contra el “comunismo” guatemalteco desaparecieron. En cuanto a las reformas sociales guatemaltecas que

es que Arbenz y los líderes del PGT hubiesen tenido en mente utilizar las armas para organizar milicias populares, lo cual no sólo era inaceptable desde la perspectiva del Ejército sino extremadamente difícil de llevarse a la práctica, como lo demostraron los acontecimientos de junio de 1954.

- 33 Por medio del Tratado Clayton-Bulwer, estadounidenses e ingleses se comprometieron a mediados del siglo XIX a no apoderarse de territorio alguno en la región centroamericana, lo que llevó a Londres a disfrazar el tratado de 1859 con Guatemala como un tratado de límites, cuando en realidad se trataba de una cesión territorial a cambio de la construcción de una carretera, que nunca se llevó a cabo. En todo caso, el compromiso anglo-estadounidense obedecía al interés que ambas potencias tenían en esa época en la construcción de un canal interoceánico en Nicaragua, utilizando el río San Juan y el Gran Lago, canal que, como se sabe, se construyó más tarde en Panamá.

eran el blanco de las críticas de Washington, los diplomáticos ingleses presentaron pocas objeciones”.³⁴

Es claro que los ingleses no estuvieron contentos cuando en 1946 el Congreso de la República declaró formalmente la caducidad del tratado de 1859 con Gran Bretaña exigiendo la restitución del territorio de Belice, pero menos aún les podían agradar las posiciones que había venido adoptando Washington en relación con esta reclamación guatemalteca. Por eso mismo hay que pensar que Arbenz tendría que haberse percatado a tiempo de que su prudencia para manejar la reclamación de Belice estaba rindiendo frutos positivos en la postura del *Foreign Office*.³⁵

La tardanza de la Cancillería en llevar el caso a Nueva York es un factor que también contribuyó a que no se obtuviera una resolución favorable a los intereses de Guatemala, pues fue hasta el 18 de junio, a pocos días de la renuncia de Arbenz (27 de junio), que el canciller Toriello, en forma inexplicablemente tardía, decidió llevar el caso al Consejo de Seguridad, pidiendo que se “tomaran las medidas necesarias [...] para poner un alto a la agresión” de la cual se responsabilizaba a Nicaragua, Honduras “y a ciertos monopolios extranjeros cuyos intereses han sido afectados por las políticas progresistas de mi gobierno”, pues obviamente no podía mencionarse directamente a Estados Unidos, que –como miembro permanente– disponía del derecho de veto en el Consejo.

Es sorprendente constatar entonces que no fue la Unión Soviética –como hubiese cabido esperar si las acusaciones de Washington hubiesen sido ciertas– la que apoyó la petición guatemalteca, sino Francia, quien presentó un proyecto de resolución para que el Consejo tomara las medidas necesarias para “terminar cualquier

34 Meers, 1997: 44.

35 El decreto que declara la caducidad del tratado es el No. 224 de fecha 9 de abril de 1946 y refrenda la denuncia del mismo hecha desde 1884. Recordemos también que los británicos propusieron entonces que la disputa fuera resuelta por la Corte Internacional de Justicia, lo cual fue aceptado por Guatemala bajo la condición de que se utilizara el procedimiento *ex aequo et bono*, que los ingleses no quisieron conceder, impidiendo así llevar el caso a La Haya. Todo esto, además, tiene relación con la posición asumida por Estados Unidos en 1947 en la Conferencia de Río sobre Paz y Seguridad (en donde se gestó el famoso Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), pues en ella el Departamento de Estado adoptó una posición favorable a las reclamaciones anticoloniales de Argentina (por las Malvinas), Venezuela (por Guyana) y Guatemala (por Belice) y en contra de los intereses británicos. Por otra parte, las conversaciones entre los delegados de Guatemala (Jorge García Granados) y Estados Unidos (Willard Beulac) durante los preparativos de Conferencia Interamericana de Bogotá (1948) y los planteamientos favorables a Guatemala que tuvo el embajador estadounidense en Guatemala, Edwin Kyle, al iniciarse la administración de Arévalo, llevaron también a un distanciamiento de Londres con Washington. Por el contrario, durante el gobierno de Arbenz la política guatemalteca respecto a Belice se mantuvo de muy bajo perfil, lo cual era del agrado de Londres. Al respecto, véanse Meers, 1997: 41-53; y Herrarte, 1997: 161-162. En el trabajo de doctorado de una diplomática guatemalteca también encontramos una curiosa referencia a la evaluación histórica que los mismos beliceños hacen de Arbenz: “Hubo una época, a principios de los años 50, durante la presidencia de Jacobo Arbenz, en que la estructura del poder guatemalteco fue amigable a las ambiciones anticolonialistas de Belice. No sé si antes hubo alguien como Arbenz, pero puedo decirles que desde que la CIA patrocinó su derrocamiento en 1954 no ha habido otro Arbenz en el Palacio Presidencial” (Evan Hyden en el periódico beliceño *Amandola Online* del 27 de enero de 2009, citado por Solís Castañeda, 2009).

acción que pueda provocar derramamiento de sangre” al mismo tiempo que se pedía a todos los miembros de las Naciones Unidas “abstenerse de proveer asistencia para acciones de este tipo”. Dicha resolución fue aprobada por el Consejo –pues era muy difícil que Estados Unidos se opusiera a ella cuando públicamente alegaban que ellos respetaban escrupulosamente el *principio de no intervención* y que el movimiento de Castillo Armas era una “rebelión interna”.³⁶ Sin embargo, esto motivó no sólo la cólera de Washington contra sus aliados europeos sino también una maniobra estadounidense para que el caso guatemalteco fuera llevado a la OEA alegando que, puesto que Honduras y Nicaragua negaban la agresión contra Guatemala, el organismo internacional llamado a hacer una investigación de lo que ocurría era la OEA. Por venir de países latinoamericanos, lamentablemente, esta postura fue respaldada por Brasil y por Colombia en su condición de miembros no permanentes del Consejo.

Francia finalmente se manifestó de acuerdo con la condición de que se incluyera en la nueva resolución del Consejo (que trasladaba el caso a la OEA) una enmienda requiriendo un *cese de fuego*. Meers describe así las negociaciones:

“Lodge votó a favor de la resolución que contenía la enmienda sólo porque, votar por la alternativa, en contra de un cese del fuego, habría causado complicaciones diplomáticas. La delegación de Estados Unidos estaba furiosa por la enmienda presentada por Hoppenot (el embajador francés) ya que aquello complicaría y prolongaría la intervención de la ONU. Además, amenazaba con la posibilidad de presentar la *Operation Success* como una violación a un mandato del Consejo de Seguridad. Irónicamente los soviéticos salvaron a Lodge en aquel momento, porque votaron en contra de la resolución. Al declarar que Guatemala había solicitado un equipo de observadores de la ONU y que la transferencia del asunto a la OEA no era más que una táctica dilatoria. El delegado soviético protestó contra la resolución y convocó a una segunda sesión para discutir las medidas apropiadas que debía tomar la ONU. El veto soviético puso fin a la sesión de emergencia, pero malquistó a los aliados occidentales. Lodge quedó muy disgustado por la aparente complicidad británica en la acción de Hoppenot. Dixon (el embajador británico), a su vez, sintió que Lodge había abusado de su posición como Presidente del Consejo de Seguridad, ya que había procurado a toda costa que las discusiones se prolongaran innecesariamente”.³⁷

Dada la gravedad de la situación sobre el terreno, pues ya se habían iniciado las hostilidades en la zona fronteriza con Honduras, y como no se había podido tomar una decisión en la reunión de emergencia el día 21 de junio, el canciller de Guatemala, Guillermo Toriello, se dirigió de nuevo al Consejo de Seguridad

36 Lo que no significa que Foster Dulles en privado no se haya enfurecido contra los franceses, a quienes amenazó con retirar de la agenda del Consejo “el caso de Indochina” (Vietnam, a la sazón colonia francesa en donde se combatía por la independencia). También instruyó al embajador estadounidense ante las Naciones Unidas, Henry Cabot Lodge, para que les dijera, tanto a británicos como a franceses, que de continuar ellos apoyando a Guatemala, Washington se sentiría “libre respecto a sus posiciones en los problemas coloniales” (en la ya mencionada Indochina y en Argelia en el caso de París, además de Egipto y Chipre en el caso de Londres). Y la misma instrucción se dio a los embajadores estadounidenses en ambos países. Al respecto, véase el interesante relato de Gleijeses en su obra ya citada (págs. 329-332).

37 Meers, 1997: 48.

pidiéndole adoptar las medidas necesarias para frenar la ayuda extranjera a los rebeldes de Castillo Armas. Esta acción condujo a frenéticas negociaciones en las cuales Henry Cabot Lodge, actuando bajo instrucciones de Foster Dulles, durante cuatro días trató de demorar la reunión formal en donde se adoptaría la decisión, de modo que fue hasta el día 25 de junio (dos días antes de la renuncia de Arbenz) que dicha reunión se llevó a cabo. Durante la misma, Cabot Lodge hizo saber a los embajadores de Francia e Inglaterra que Estados Unidos estaba dispuesto a vetar la resolución si la misma hacía referencia al envío de observadores de la ONU a Guatemala. En realidad –como dice Gleijeses–, lo que les preocupaba a todos, más que la suerte de Arbenz, era el precedente que podía sentarse y toda la problemática de la “jurisdicción” de las Naciones Unidas en posibles casos similares en el futuro. Incluso el secretario general, el digno diplomático sueco Dag Hammarskjöld, quien se “oponía amargamente” a las posiciones de Washington, se encontraba sometido a una “dura y constante” (dice Gleijeses) presión de Cabot Lodge para permanecer en silencio. Foster Dulles le dijo además al canciller británico, Anthony Eden (quien había llegado ese mismo día a Washington para acompañar al primer ministro Winston Churchill en visita oficial), que si Washington y Londres iban a adoptar posiciones distintas sobre el asunto de Guatemala, “más valía que empacaran y se regresaran a casa”.³⁸

Así las cosas, en la tarde del día 25 de junio el Consejo votó sobre la resolución y sólo cuatro países, la Unión Soviética, Líbano, Dinamarca y Nueva Zelandia, votaron a favor de Guatemala, el resto votó en contra, incluyendo a Colombia y a Brasil, los dos países latinoamericanos que eran miembros del Consejo. Francia y Gran Bretaña se abstuvieron. La posición estadounidense, como le dijo Hammarskjöld a Pierson Dixon, el embajador británico, “fue el golpe más serio asestado hasta ese entonces a la credibilidad de la ONU”.

En cuanto a la manera como los estadounidenses presionaron a franceses e ingleses para lograr su abstención, es de antología citar el relato de Sharon Meers:

“El lunes por la noche, Dixon voló a Washington para asistir a una cena en la embajada inglesa, y las tensiones estallaron entre los presentes. Según relato de Lord Moran médico e íntimo amigo de Churchill, Dixon sentía que Estados Unidos se había mostrado ‘burdamente inconsistente’ en el caso de Guatemala pues ‘habían apoyado políticas que precisamente antes habían calificado de inmorales al tratarse de la Unión Soviética en Grecia o en Corea’. Eden estuvo totalmente de acuerdo con Dixon, pero sabía que el Primer Ministro no pensaba igual. De hecho Churchill estaba cansado del problema guatemalteco, ya que este había amenazado con arruinar su reunión cumbre (con Eisenhower). Según el Primer Ministro, no existía razón alguna para ‘permitir que Guatemala pusiera en peligro nuestras relaciones con Estados Unidos, puesto que de ellas podía depender la seguridad mundial’. Cuando Dixon insistió en que se trataba de un principio fundamental, Churchill replicó: ‘nunca antes en mis 79 años había siquiera oído hablar de ese maldito lugar llamado Guatemala’”.³⁹

38 Gleijeses, 1991: 331.

39 Meers, 1997: 50.

Naturalmente, el fracaso en obtener una resolución favorable a Guatemala en el Consejo de Seguridad, más la negativa del Ejército a combatir al pequeño grupo invasor, sumada al engaño del que fue víctima el jefe de las fuerzas armadas, coronel Carlos Enrique Díaz, a quien el embajador estadounidense le hizo creer que bastaba con la renuncia de Arbenz para que la cólera de Washington se aplacara y que esto podría permitir instalar una junta militar de gobierno que “garantizaría las conquistas de revolución”, en fin, todo esto fue determinante en la decisión del Presidente de presentar su renuncia. Esa decisión condujo a ese desenlace que hemos calificado como negativo –y catastrófico porque terminó con el primer intento realmente serio de construcción de un sistema democrático en nuestro país– de la crisis en nuestras relaciones con la administración de Eisenhower.

No obstante, insistimos en nuestro punto de vista: si se hubiese desplegado una acción diplomática basada en una política exterior apropiada para contrarrestar la política de la Casa Blanca, si no se hubiesen tomado decisiones equivocadas en el campo de la defensa (como la compra del armamento checo) y si Arbenz hubiese estado en capacidad de ejercer su autoridad en el seno de unas fuerzas armadas ya bastante atemorizadas por la posibilidad de una intervención directa de Estados Unidos y que además desconfiaban de un presidente con vínculos demasiado estrechos con la dirigencia del PGT, entonces tal vez hubiese sido posible evitar ese terrible trauma histórico nacional que significó la caída de los gobiernos revolucionarios del período 1944-1954.

Una estrategia defensiva basada en la diplomacia era la acertada, pero los dirigentes de la época subestimaron la importancia de la política exterior y pensaron, equivocadamente, que el Ejército iba a responderle a un presidente por el simple hecho de ser militar y haber jugado un papel valeroso y decisivo en la gesta revolucionaria de 1944.⁴⁰ No se percataron de que la *guerra psicológica* había socavado la moral de los oficiales en forma tal que el temor a un enfrentamiento directo con tropas estadounidenses era ya crucial en la negativa de éstos a combatir, todo lo cual, a la postre, llevó a la renuncia de un Arbenz que se sentía abandonado por la institución armada.⁴¹

40 Conviene recordar que Arbenz jugó también un papel decisivo, con mucho arrojo y valentía, para sofocar la llamada “rebelión de los arañistas” que se produjo a raíz de la muerte del coronel Francisco Javier Arana en julio de 1949, cuando fuerzas del gobierno del presidente Arévalo pretendían detenerlo.

41 A pesar de que no estaba activo, Arbenz hubiese procedido de manera acertada si hubiese nombrado de nuevo como jefe de las fuerzas armadas al coronel Carlos Paz Tejada. Es probable que el Ejército hubiese entonces combatido de manera efectiva al pequeño grupo invasor respaldado por la CIA, se habría evitado así su renuncia y esto le habría permitido también “ganar tiempo” para llegar a las elecciones de 1956. Claro, ésta es una pura conjetura de “política ficción”, pero no es descabellada: en los años ochenta una política imperial análoga, en un contexto geopolítico que continuaba siendo de Guerra Fría con un presidente republicano extremadamente conservador (Ronald Reagan) fue cambiada de curso gracias a la audacia del presidente Vinicio Cerezo y los Acuerdos de Paz de Esquipulas.

CONTEXTO GEOPOLÍTICO, CONFLICTO ARMADO Y AUTORITARISMO MILITAR 1954-1980

La época de los gobiernos posteriores a la caída del presidente Arbenz en junio de 1954 se caracteriza, como no podía ser de otra manera, por la subordinación de nuestra política exterior (o más bien, la forma como se suele *reaccionar* en asuntos exteriores para ser congruentes con nuestro planteamiento inicial) a los grandes lineamientos marcados por Estados Unidos. En un trabajo relativamente reciente que encontramos en el último volumen de la *Historia General de Guatemala* que dirigió Jorge Luján Muñoz, los ex cancilleres Fernando Andrade Díaz-Durán y Arturo Fajardo Maldonado, y nuestro actual embajador en Washington, Francisco Villagrán de León, se refieren al período inmediato posterior a la llegada al poder de la “liberación” de la siguiente manera:

“Con el derrocamiento del gobierno de Arbenz se cerró un capítulo histórico de las relaciones entre Guatemala y Estados Unidos el cual estuvo marcado por las tensiones, las suspicacias y las aprehensiones que imponía la Guerra Fría a la política exterior de Estados Unidos frente a la política nacionalista del gobierno guatemalteco. El ascenso de Castillo Armas a la Presidencia de la República relajó obviamente tales tensiones y se inició un proceso de cooperación política y económica que recibió todo el apoyo de Estados Unidos. El nuevo régimen principió por devolver las tierras expropiadas a la Compañía frutera UFCO, como un gesto para promover las inversiones estadounidenses en el país y trató de consolidar su posición retirando del servicio militar a los oficiales del ejército que no eran de confianza o de quienes se pensaba que simpatizaban con el gobierno anterior. El presidente guatemalteco fue invitado a visitar oficialmente Washington y se le concedió un doctorado “honoris causa” por la Universidad de Columbia de Nueva York. Además se otorgó a Guatemala ayuda económica por un monto total de \$46,000,000”.⁴²

Huelgan los comentarios. Después del asesinato de Castillo Armas (“por un miembro de su guardia personal según la información oficial”, nos dice el ex canciller Fajardo Maldonado), se convocó a elecciones y el 2 de marzo de 1958 asumió la Presidencia de la República el general Miguel Ydígoras Fuentes, quien ya había sido candidato perdedor en las elecciones de 1950. En lo que concierne a la política exterior, como se recordará, después del triunfo de la Revolución Cubana en enero de 1959 y con el posterior rompimiento de las relaciones entre Washington y La Habana (que condujo a la expulsión de Cuba de la OEA), Guatemala no sólo se alineó de manera obsecuente con la Casa Blanca sino que “con la finalidad de invadir Cuba, muchos cubanos exiliados fueron entrenados en la finca Helvetia, ubicada en Retalhuleu y de la cual era propietario Roberto Alejos, hermano del embajador de Guatemala en Washington. Inmediatamente se rompieron las relaciones diplomáticas con Cuba”, nos recuerda Fajardo Maldonado.⁴³ Todo esto condujo al levantamiento militar del 13 de noviembre de 1960, de donde surgió el

⁴² Fajardo, Andrade y Villagrán, 1997: 177.

⁴³ Fajardo, Andrade y Villagrán, *ibidem*.

primer movimiento guerrillero del país y comandantes como Marco Antonio Yon Sosa y Luis Turcios Lima.

No trataremos la historia de la guerrilla y de la contrainsurgencia, ya que esto escapa a los propósitos de este trabajo. Sin embargo, consideramos de gran importancia tener presente que el conflicto armado interno del período 1960-1996 es un resultado, tanto de la caída de los gobiernos de la revolución democrática del decenio 1944-1954 como –posteriormente– del apoyo dado por el gobierno del general Ydígoras Fuentes a Washington, cuando autorizó la presencia en territorio nacional de los grupos de contrarrevolucionarios cubanos que se entrenaron en Guatemala para la fracasada invasión de Bahía de Cochinos en 1961 contra el gobierno de Fidel Castro.

Así que, en tales circunstancias, era previsible que en un ejército ya bastante golpeado en su moral no sólo por la afrenta contra la soberanía nacional y sus fuerzas armadas que representaron los acontecimientos de 1954⁴⁴ ante la nueva ofensa contra la dignidad nacional que constituía la utilización de territorio guatemalteco para entrenar grupos armados destinados a invadir Cuba, oficiales descontentos iban a reaccionar como efectivamente ocurrió en la ya mencionada rebelión de noviembre de 1960. Es así como se produjo la paradójica situación en que las primeras guerrillas guatemaltecas fueron conducidas principalmente por oficiales del Ejército que se habían levantado en armas.⁴⁵

El resto de la década de 1960 en el plano interno presencié acontecimientos como el golpe de Estado del coronel Enrique Peralta Azurdia contra Ydígoras Fuentes (destinado a impedir la participación del doctor Arévalo en las elecciones de 1963) y las elecciones de 1965 que fueron ganadas por el civil Julio César Méndez Montenegro. Las guerrillas de las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) y del Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre (MR-13) continuaron actuando en el oriente del país, pero fueron desmanteladas por una ofensiva del Ejército, gracias a la cual el coronel Carlos Arana Osorio llegó a la Presidencia en 1970, iniciando una nueva etapa de gobiernos bajo predominio militar.⁴⁶

44 Que motivaron ese mismo año (el 2 de agosto) el ataque de los cadetes de la Escuela Politécnica al lugar en donde se encontraban acantonados los “liberacionistas” en la ciudad Guatemala, habiéndolos humillado, desarmado y obligado a retornar a las localidades orientales de donde provenían.

45 Entre ellos Marco Antonio Yon Sosa, Luis Turcios Lima, Luis Trejo, Francisco Franco, Vicente Loarca y Alejandro de León Aragón. Hay que recordar, además, que en las acciones armadas de un pequeño grupo guerrillero en 1962 (llamadas de “Concuá”) participó el coronel Carlos Paz Tejada, quien fue jefe de las fuerzas armadas del gobierno de Arévalo después del alzamiento de julio de 1949. Paz Tejada era un oficial de gran valentía y honestidad, quien muy probablemente (si Arbenz hubiese tenido la clarividencia para mantenerlo en dicho cargo) sí habría estado en condiciones de derrotar rápidamente a Castillo Armas en Zacapa en 1954. De la misma valerosa manera se condujo –en Gualán– el teniente César Augusto Silva Girón, quien el 20 de junio –al frente de apenas treinta soldados– logró derrotar a un destacamento de los invasores. La denominación misma del grupo guerrillero FAR (Fuerzas Armadas Rebeldes) es muy significativa en relación con lo que aquí mencionamos.

46 Es interesante consignar aquí la forma como investigadores extranjeros contemporáneos describen recientemente el origen del conflicto armado en Guatemala: “El golpe de 1954 inauguró

En materia de política exterior, Alberto Herrarte –canciller del gobierno de Peralta Azurdia– trató de involucrar a Estados Unidos en una mediación con Gran Bretaña para poner fin a la reclamación de Belice, pero dicho intento fracasó. Al mismo tiempo, el gobierno militar alineó a Guatemala con las políticas estadounidenses, lo cual nos aisló del Movimiento de Países No Alineados (NOAL). Indudablemente, esta táctica fue perjudicial para nuestra reclamación en relación con Belice.⁴⁷

En esa época se produjeron cambios notables en la escena internacional (como la aparición del ya mencionado NOAL) que debieron haber sido tomados en cuenta por la Cancillería guatemalteca, cosa que no ocurrió. Otro ejemplo es el hecho de que, aunque el contexto geopolítico mundial continuaba bajo la sombra ominosa de la Guerra Fría, comenzaron a producirse ciertos cambios en la política estadounidense ya desde la superación de momentos críticos a principios de los años sesenta (como la Crisis de los Misiles en Cuba y la construcción del Muro de Berlín en Alemania), gracias a la adopción de la llamada política de *coexistencia pacífica* por parte de la Unión Soviética, la cual posteriormente permitió la firma de los Tratados SALT (Strategic Arms Limitation Talks) en materia nuclear.

Ya en los años setenta, y a pesar de la invasión soviética a Checoslovaquia en 1968 o de enfrentamientos localizados –como la guerra de Vietnam–, el profundo cambio que representó la transformación de China Popular en adversaria de Moscú condujo a una aproximación de Washington con Beijing. Este acercamiento le permitió al secretario de Estado de Richard Nixon, Henry Kissinger, iniciar su política de distensión con los países comunistas, lo cual llevó al reconocimiento de la República Popular China por las Naciones Unidas (hasta entonces representada por Taiwán), así como a las negociaciones de paz de París que pusieron fin a la guerra de Vietnam en 1974 e hicieron que la *détente* se mantuviera por el resto de la década. Así, el terreno fue preparándose para la llegada de los demócratas a la Casa Blanca en 1976, lo cual introdujo otro cambio sustancial en la política exterior estadounidense gracias a los planteamientos en materia de derechos humanos por parte del gobierno de Jimmy Carter.

Sin embargo, mientras esto ocurría en el contexto mundial, como si la historia tuviese dos tiempos y en los países pequeños estuviésemos condenados a vivir

un período de treinta y cinco años de gobiernos militares directos o de tutelaje de las fuerzas armadas sobre gobiernos civiles electos con las devastadoras consecuencias con las que todavía lucha el país [...] Los treinta y seis años de guerra civil que siguieron a la insurrección de 1960 dejaron unas 200,000 personas muertas o ‘desaparecidas’. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico, una comisión de verdad y reconciliación bajo el patrocinio de las Naciones Unidas que comenzó su trabajo en 1997 después de la firma de los llamados Acuerdos de Paz entre el Gobierno y los insurgentes encontró que el gobierno y sus grupos paramilitares (Patrullas de Autodefensa Civil (PAC)) fueron responsables de la mayor parte de esas víctimas [...] [La Comisión] registró 626 masacres hechas por el Ejército, la mayor parte en áreas rurales pobres y predominantemente mayas” (véase el informe del International Crisis Group, 2010, pág. 3, traducción propia LAP).

47 Véase el relato del canciller de la época, doctor Alberto Herrarte (1997: 161-176).

en retraso hasta de la historia inmediata, en Guatemala nadie se daba por enterado de los procesos de distensión mundial. El Gobierno mantenía (y todavía conserva) una representación diplomática en Taiwán y contratataba –haciendo caso omiso de toda consideración por los derechos humanos o el derecho humanitario– a un movimiento insurgente que buscaba afanosamente –sin conseguirlo– reproducir la estrategia bélica aplicada por los vietnamitas en su guerra, ya terminada, con Estados Unidos.

La guerrilla se había reorganizado tanto geográfica como militar y políticamente. Surgieron nuevas organizaciones⁴⁸ y se reubicaron en el altiplano central y occidental y en las regiones de la selva tropical húmeda del norte y noroccidente. Operando bajo una concepción estratégica, como una novedad respecto a la predominante influencia cubana de los años sesenta (la teoría *guevarista* del llamado *foco guerrillero*), la guerrilla se presentaba ahora, como ya se dijo, con un planteamiento calcado en la estrategia vietnamita de Ho Chi Minn (la “guerra popular revolucionaria”). Entretanto, a nivel de gobierno, el Ejército, inspirándose en la llamada doctrina de la “seguridad nacional” aplicada por las dictaduras militares del Cono Sur (Brasil, Chile, Argentina y Uruguay), hizo que la política contra-insurgente marchara absolutamente a contrapelo de lo que el presidente Carter estimaba que –por razones de principio– todo gobierno aliado de Estados Unidos debía hacer en materia de derechos humanos.⁴⁹

CONFLICTO REGIONAL Y CAMBIO POLÍTICO: LAS GUERRAS CENTROAMERICANAS DE *BAJA INTENSIDAD* EN LA DÉCADA DE 1980

En términos generales, la década de 1980 se caracterizó por el incremento en la intensidad del conflicto armado que se vivía en por lo menos tres países centroamericanos (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), así como por los importantes cambios políticos que comenzaron a ocurrir tanto en el plano regional como en el mundial, todos los cuales tendrían incidencia en nuestro país.⁵⁰

En Centroamérica, el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua en 1979 y el auge del movimiento insurgente en El Salvador conducido por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) tendrían repercusiones

48 Al lado de las antiguas Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) operaban entonces el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización del Pueblo en Armas (ORPA).

49 Durante esos años, la política de violación sistemática de los derechos humanos por parte de los gobiernos militares en su combate contra los insurgentes llegó a ser tan grave que dio lugar a un pronunciado distanciamiento de Estados Unidos respecto a Guatemala. Incluso llegó al extremo de que el gobernante militar de turno (general Romeo Lucas García) de manera ridícula acusó a Jimmy Carter de ser “comunista”.

50 En el Caribe hubo además movimientos izquierdistas como el de “los sargentos” en Surinam y el “Nueva Joya” en Granada.

drásticas en la política interna guatemalteca. Por ejemplo, la decisión de poner fin de manera brutal a la ocupación de la Embajada de España en Guatemala por campesinos y estudiantes simpatizantes de la insurgencia que denunciaban los métodos de represión utilizados por el Ejército en su campaña contra la guerrilla en el medio rural buscó esencialmente evitar que ese mismo método, utilizado por organizaciones populares salvadoreñas con propósitos parecidos, fuese repetido en Guatemala.⁵¹ Simultáneamente, en el medio rural, el Ejército preparaba una ofensiva militar de magnitud todavía insospechada, pero que perseguía evitar a toda costa que una insurrección campesina (como la que preparaba el EGP en el altiplano occidental)⁵² estuviese en condiciones de dar el triunfo a las organizaciones insurgentes de manera análoga a lo que ya había ocurrido en Nicaragua, en donde el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) estuvo en capacidad de movilizar a las masas populares para derrocar a la dictadura de Somoza.

El endurecimiento de la política contrainsurgente era, pues, una consecuencia de lo que estaba ocurriendo en la región más que de la influencia de Estados Unidos que, por el contrario y al menos en lo que concierne a Guatemala durante la administración Carter —a finales de los años setenta—, buscó moderar a los militares promoviendo el respeto de principios esenciales de los derechos humanos, como el debido proceso legal y la prohibición de la tortura. No obstante, la llegada de Ronald Reagan y de los republicanos a la Casa Blanca de alguna manera hizo sentirse fortalecidos a quienes eran partidarios de una represión sin consideración alguna por estándares de legalidad. En Guatemala, esto se tradujo en políticas de *tierra arrasada* que diezmaron a la población indígena, obligando a decenas de miles de campesinos a buscar refugio en la zona fronteriza con México⁵³ y en las zonas urbanas. También derivó en el incremento de las “desapariciones forzadas”

51 En enero de 1980, como consecuencia del ataque de las fuerzas de seguridad contra las oficinas de la embajada de España que resultó en el incendio de las mismas, murieron personalidades del mundo político guatemalteco (como el ex canciller Adolfo Molina Orantes y el ex vicepresidente Eduardo Cáceres Lenhof) junto con dirigentes indígenas (entre ellos Vicente Menchú, padre de Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz), estudiantes y diplomáticos españoles. España rompió relaciones con Guatemala por este hecho.

52 Gustavo Porras Castejón sostiene en un libro reciente que en 1981 las condiciones para una insurrección campesina indígena en el altiplano central y occidental estaban dadas, pero que la dirigencia del EGP no estuvo preparada para conducirla. Al respecto, véase Porras Castejón, 2009. Para un enfoque histórico más general sobre la historia del conflicto armado, véase Aguilera Peralta, 1997: 135-150.

53 Gabriel Aguilera Peralta se refiere a esto de la siguiente manera: “En tales circunstancias el ejército pasó a la contraofensiva en los frentes rurales durante la segunda mitad de 1981 [...] se emplearon siete batallones de infantería y en un principio se concentró en el Departamento de Chimaltenango; posteriormente se extendió en profundidad a los Departamentos de Quiché, Huehuetenango, Quezaltenango, las Verapaces y Petén. Se destruyeron total o parcialmente numerosas comunidades; una parte de la población de éstas fue eliminada mediante ejecuciones extrajudiciales colectivas y otra buscó refugio en las montañas o en México. Las estadísticas sobre el costo social de esta parte de la guerra son imprecisas, pero se ha calculado que afectaron unas 440 comunidades, en las que perdieron la vida cerca de 50,000 personas, en su mayoría campesinos indígenas y aproximadamente un millón de habitantes abandonaron sus viviendas para convertirse en refugiados en el extranjero o desplazados internos en las montañas” (Aguilera Peralta, 1997: 146).

y ejecuciones extrajudiciales. Todo esto es descrito por Gabriel Aguilera de la siguiente manera:

“... las actividades de terror que se reiniciaron en la capital y en otras ciudades, desde finales de 1978, se incrementaron y alcanzaron sus mayores niveles entre 1980 y 1981. Grupos religiosos, sindicales y populares, partidos de tendencia socialdemócrata, la Universidad de San Carlos entre otros sectores, fueron blanco del ataque de “escuadrones de la muerte”. Centenares de dirigentes de primera línea y muchos cuadros intermedios perdieron la vida y otros abandonaron el país, lo cual condujo al desmantelamiento de las organizaciones de masas que se vieron forzadas a pasar a la clandestinidad. Fueron asesinados decenas de religiosos, inclusive varios sacerdotes. Como resultado de ello, cuando los frentes guerrilleros en el interior del país alcanzaron su mayor capacidad ofensiva, la acción en las ciudades había disminuido drásticamente, y la posibilidad de que la lucha de masas adquiriera proporciones insurreccionales había desaparecido”.⁵⁴

En 1982, un golpe de Estado contra Lucas García llevó a una junta militar al Gobierno y el escenario político nacional sufrió cambios de nuevo. El peso del movimiento insurgente fue decisivo en dicho golpe, pues aunque hay quienes sostienen que para ese año ya estaba sofocada cualquier potencial sublevación campesina o urbana que eventualmente hubiese podido dar el triunfo al movimiento revolucionario como había ocurrido en Nicaragua en 1979, otros en cambio consideran que el golpe de 1982 buscaba darle al Estado un viraje que pudiera provocar la derrota de una guerrilla que en ese momento estaba en pleno auge.

El contexto político fue también importante, pues una campaña electoral sufrió las habituales manipulaciones fraudulentas que desde 1974 permitían colocar con regularidad al ministro de la Defensa a la cabeza del Estado. Así que, por consejo de intelectuales al servicio del Ejército, el golpe que llevó al general Efraín Ríos Montt al Gobierno buscaba también poner fin a los fraudes electorales y dar nueva legitimidad al sistema político.

Ríos Montt permaneció al frente del Gobierno hasta agosto de 1983 año en que, en un nuevo “relevo” operado por la institución castrense, el general Óscar Humberto Mejía Víctores asumió la jefatura del Estado. El nuevo dirigente nombró canciller a Fernando Andrade Díaz-Durán, un jurista de ideología demócrata cristiana. Junto con otras personalidades, el canciller habría de preparar la transición democrática, es decir, los cambios que permitieron la elección de una Asamblea Nacional Constituyente que se encargaría de discutir, aprobar y promulgar la Constitución de 1985. Fue en el marco de esta nueva Constitución que se llevaron a cabo las elecciones que dieron el triunfo al democristiano Marco Vinicio Cerezo Arévalo, quien asumió la Presidencia en 1986 encaminando así a Guatemala en el retorno a la democracia.⁵⁵

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ También de este período data el establecimiento del Tribunal Supremo Electoral, institución que goza de autonomía y que ha venido jugando un papel crucial en la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral al garantizar la transparencia y la eliminación del fraude.

Mencionamos especialmente el nombre del ex canciller Fernando Andrade Díaz-Durán porque los cambios que introdujo en la política exterior sí fueron significativos. De manera absolutamente novedosa en un país que se había caracterizado hasta entonces por su alineamiento con la política estadounidense,⁵⁶ Andrade Díaz-Durán se preocupó por tomar distancia respecto a las directrices de Washington sobre lo que estaba ocurriendo en Nicaragua, es decir, frente a la decisión de la administración Reagan de aplicar una política destinada a cambiar el régimen de ese país (el llamado *roll back* de la Revolución Sandinista). Guatemala adoptó una política de neutralidad, acercándose a México, que por aquel entonces, aplicando su bien conocida política basada en el *principio de no intervención*, también se había alejado de Washington al organizar el llamado Grupo Contadora⁵⁷ que propiciaba una salida pacífica –con base en la negociación y el diálogo– del conflicto de Washington con Managua.⁵⁸

Este acercamiento con México tuvo resultados positivos también para los militares guatemaltecos preocupados como estaban por la cercanía de los campamentos de refugiados con la frontera, de manera que la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) decidió su traslado a los estados de Campeche y de Quintana Roo. Independientemente de las simpatías o antipatías ideológicas que estos hechos puedan despertarnos, aquí podemos constatar cómo una política exterior basada en una estrategia inteligente puede traer consecuencias favorables para un gobierno determinado.

Además, la estrategia de Andrade Díaz-Durán habría de rendir sus frutos más adelante, cuando se instaló, a principios de 1986, el primer gobierno de la llamada *transición democrática*, presidido por el democristiano Cerezo. En efecto, aprovechando la neutralidad ya adoptada por Guatemala respecto a Nicaragua, Cerezo estuvo en capacidad de proponer un novedoso elemento adicional cuando, al mismo tiempo que calificaba su política externa como de *neutralidad activa*, tuvo la audacia de proponer una negociación de paz propia, hecha por los centroamericanos. Esta negociación sustituiría la de Contadora que ya para ese entonces presentaba debilidades por todas partes, a pesar de que la llamada “Acta” final de paz había quedado lista. De hecho, fue esta Acta la que le sirvió de modelo al presidente Arias de Costa Rica para presentarse ante la segunda reunión de Esquipulas,⁵⁹

56 Salvo en asuntos internos de derechos humanos, como ya hemos señalado.

57 Que tomó su nombre de la isla de Contadora, ubicada en aguas del Pacífico panameño, en donde se reunieron los cancilleres de Panamá, Venezuela, Colombia y México para examinar lo que ocurría en Centroamérica, especialmente en Nicaragua.

58 Hay que tener presente que en esos años y en el marco del ya clásico estilo practicado por la CIA desde los tiempos de la operación *PBSUCCESS* que condujo al derrocamiento de Arbenz en Guatemala, los estadounidenses habían armado el movimiento *contra* que combatía a los sandinistas desde sus bases en Honduras.

59 La primera se había realizado en 1986 en ese santuario guatemalteco ubicado en la frontera con Honduras y El Salvador, lo que lo hizo doblemente simbólico. A dicha primera reunión cumbre asistieron los cinco presidentes centroamericanos, lo cual fue de gran importancia pues ese *reconocimiento* implícito que todos ellos dieron al presidente Daniel Ortega de Nicaragua fue decisivo para el posterior Acuerdo de Esquipulas II en agosto de 1987.

realizada en Guatemala en agosto de 1987, con una propuesta concreta. Finalmente, ésa fue la que suscribieron los gobernantes centroamericanos, contra el viento y la marea de la oposición estadounidense, inquieta ante la demostración de soberanía que hacían los presidentes centroamericanos. Recordemos que nada menos que el propio secretario de Estado, George Schultz, se hizo presente en la cumbre, sin que esto tuviese, afortunadamente, los efectos disuasivos que los estadounidenses esperaban.

Las *guerras de baja intensidad* patrocinadas por Washington en el marco de la Guerra Fría para detener los avances soviéticos en aquellos países del mundo en donde éstos intentaban tomar posiciones de poder e influencia, como ocurría –según el criterio de la Casa Blanca– en países como Afganistán, Angola, Mozambique y Centroamérica. Washington también percibía una clara injerencia de Cuba (y, por consiguiente, de la Unión Soviética) en los movimientos insurgentes de Guatemala y El Salvador, así como en el gobierno sandinista de Nicaragua. Estas contiendas bélicas se veían entonces frenadas, en el caso centroamericano al menos, por la decisión que tomaron los propios gobernantes –en la Cumbre de Esquipulas– de iniciar negociaciones de paz y poner fin a los conflictos armados de cada país por medio de la negociación, no por medios militares como deseaba la administración Reagan.

En el gran contexto geopolítico mundial, sin embargo, ya comenzaban a modificarse las posiciones duras a ultranza que Reagan había mostrado desde un principio en contra del Kremlin como una manera de confirmar que las críticas que los republicanos habían hecho a la administración demócrata de Carter (y a la debilidad de la administración Nixon derrotada en Vietnam) estaban dando los resultados esperados. Esto ocurría en parte por el agotamiento de Moscú, incapaz de mantener el ritmo frenético que Washington le había impuesto a la carrera de armamentos, así como debido a la transformación económica y política que se estaba produciendo en la Unión Soviética gracias a la célebre *perestroika* y a la *glasnost* del presidente Mijaíl Gorbachov. En efecto, Moscú había aceptado ya la firma del Tratado Opción Cero en 1987, por medio del cual ambas potencias aceptaron retirar la totalidad de los misiles nucleares de alcance medio ubicados en territorio europeo y en países de Europa oriental satélites de la Unión Soviética. Ya se avizoraban los cambios que se producirían en 1989, cuando la caída del Muro de Berlín terminó con la Guerra Fría.

Todo ello, más el papel importante jugado por el Grupo Contadora y posteriormente por el Grupo de Río (que nació del grupo de apoyo sudamericano hacia Contadora),⁶⁰ sin olvidar el rol de diversos países europeos como España, Francia,

60 Los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, preocupados por lo que ocurría en Centroamérica, constituyeron el Grupo de Río el 18 de diciembre de 1986 en reunión celebrada en Río de Janeiro. En su Acta Constitutiva se estableció que el grupo sería un “mecanismo permanente de consulta y de concertación política” a fin de *inter alia* “propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región” e “impulsar los procesos de cooperación e integración de América Latina”.

Alemania e Italia, los países nórdicos (Noruega y Suecia principalmente) y las Comunidades y Parlamento Europeos desde Bruselas y Estrasburgo. Gracias a todos estos factores fue posible que se pusiera en marcha el proceso de paz centroamericano en la reunión cumbre convocada por el presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, y celebrada en la ciudad fronteriza de Esquipulas en 1986.⁶¹

ESQUIPULAS Y EL PROCESO DE PAZ: 1987-1996

La cercanía de los hechos históricos nos impide a veces percibir su importancia y real magnitud. Lo ocurrido en Centroamérica en la década de 1980 no es para menos: en plena Guerra Fría (cuando ya vimos lo que le ocurrió a Guatemala al intentar algo parecido en la década de 1950), un grupo de pequeños países que ha vivido desde su independencia bajo la influencia de Estados Unidos es capaz de oponerse a la política contra Nicaragua⁶² y decirle a Washington que es mejor si se atienden las propuestas de los países amigos (del Grupo Contadora)⁶³ y de su Grupo de Apoyo⁶⁴ —que contaba con el respaldo de varios países europeos—⁶⁵ a fin de resolver ese conflicto de manera negociada y terminando con la guerra de los “contras” en Nicaragua.

El Grupo de Río ha venido funcionando de manera exitosa y ahora agrupa a todos los países de América Latina e incluso a algunos del Caribe como Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica, Guyana y Surinam. Su vigésimo primera cumbre se celebró recientemente (en febrero del 2010) en Cancún (México) y en ella Chile asumió la Secretaría *pro tempore* para un período de dos años, que culminarán con la cumbre del 2012 en Santiago.

- 61 Recordemos también que los Acuerdos de Paz de Esquipulas hicieron merecedor del Premio Nobel de la Paz al presidente de Costa Rica, Óscar Arias, aunque hubiese sido más justo que lo compartieran ambos presidentes.
- 62 El ya mencionado *roll back* de la Revolución Sandinista a base de una fuerza *contrarrevolucionaria* (organizada por la CIA y contando con una retaguardia logística desde territorio hondureño, en donde todavía se encuentra la base estadounidense de Palmerola), política que fue decidida desde principios de la década, cuando Ronald Reagan asumió el poder en Estados Unidos. Por cierto, conviene recordar que esta nueva política de los republicanos conservadores para “hacer retroceder” a las revoluciones o regímenes con inclinaciones izquierdistas ya se había puesto en marcha, con éxito (para Estados Unidos), en la isla caribeña de Grenada, invadida por tropas estadounidenses en 1983 bajo el manto de la operación llamada “Urgent Fury”.
- 63 México, Colombia, Venezuela y Panamá. La iniciativa para conformar este grupo mediador, es importante recordarlo, fue de México, quien a diferencia de lo sucedido con Guatemala en la época de Arbenz, en esta ocasión sí se preocupó por hacer valer su política permanente en defensa del *principio de no intervención*, que desde la época de las guerras con Estados Unidos en el siglo XIX (en las que perdió la mitad de su territorio) había venido caracterizando su política externa.
- 64 Brasil, Uruguay, Perú y Argentina, que darían origen posteriormente (1986) al Grupo de Río.
- 65 Porque ya desde la declaración conjunta de México y de Francia en 1981 pidiendo un reconocimiento del estado de beligerancia en El Salvador y una solución negociada a ese conflicto, la Francia del gobierno socialista de François Mitterrand se interesaba por lo que ocurría en Centroamérica, al igual que países nórdicos como Suecia y Noruega y europeos como España, Alemania e Italia.

Apenas un par de años después de Esquipulas, Estados Unidos abandonó a su hombre fuerte en Panamá, Manuel Antonio Noriega. Acusándolo de estar involucrado en tráfico de drogas, el país norteamericano invadió el país, capturó a Noriega para someterlo a juicio ante un tribunal estadounidense, colocó al frente del Gobierno a un personaje de su agrado (Guillermo Endara) y disolvió el Ejército panameño. Todo ello en medio de las protestas de las Naciones Unidas y hasta de la OEA que, de manera significativa, se pronunció en contra de la invasión.⁶⁶ Antes había ocurrido la ya mencionada invasión de Granada, así que lo obtenido por los países centroamericanos en Esquipulas, en el contexto de la Guerra Fría, fue realmente extraordinario y a nuestro juicio no ha sido todavía valorado por la historia regional en sus justas dimensiones.

Como consecuencia de los Acuerdos de Paz de Esquipulas, las llamadas Comisiones Nacionales de Reconciliación comenzaron a funcionar en aquellos países en donde había situaciones de beligerancia con *actores armados no estatales*. De manera que en Guatemala también se trató desde un principio de promover el diálogo del Gobierno con la coalición guerrillera de la URNG, pero una reunión celebrada en Madrid fue del todo infructuosa y, por el contrario, se recrudecieron las posiciones de los sectores más recalcitrantes y opuestos a la negociación dentro de la institución castrense.⁶⁷

Así se explica que en Guatemala se demorara tanto la iniciación del proceso de paz, a diferencia de Nicaragua en donde la negociación con el grupo de *la contra* (organizado y financiado por Estados Unidos) condujo al establecimiento de una misión de verificación de las Naciones Unidas (ONUCA), a la realización de las elecciones que en 1990 permitieron el triunfo de Violeta Chamorro y a la salida del gobierno de los sandinistas. En el caso de El Salvador, las negociaciones de paz también culminaron relativamente pronto (en 1992), contando también con el auxilio de otra misión especial de las Naciones Unidas (ONUSAL).⁶⁸

De modo que en el caso guatemalteco no fue sino hasta en 1990 que, como resultado de una reunión celebrada en Oslo (Noruega) de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) –presidida por monseñor Rodolfo Quezada Toruño– con los dirigentes de la URNG, se pudo iniciar el proceso de paz. Sin embargo, todavía no se producirían las negociaciones formales entre el Gobierno y los insurgentes,

66 Véase a título de ejemplo la resolución AG res 990 (XIX-0/89) de la OEA.

67 Una reunión celebrada en Madrid entre la URNG y oficiales del Ejército, que no produjo resultado alguno pero que se llevó a cabo promovida por el –en ese entonces– embajador de Guatemala en España, el dirigente político demócrata cristiano Danilo Barillas, fue motivo para que este último sufriera un atentado en la ciudad de Guatemala que le costó la vida. El presidente Cerezo mismo sufrió dos intentos de golpe de Estado que fueron sofocados gracias a la oportuna y decisiva intervención de su ministro de la Defensa, el general Héctor Alejandro Gramajo.

68 Recurrir a las Naciones Unidas para la mediación en los conflictos armados y posteriormente garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz con misiones especiales es otra importante característica diferencial de los Acuerdos de Esquipulas, ya que, normalmente –dado el alineamiento de los gobiernos centroamericanos con Washington, con excepción del de Nicaragua– habría cabido esperar que éstos acudieran a la OEA y no a las Naciones Unidas.

pues era necesario esperar hasta que las elecciones de 1990 se llevaran a cabo. Con Jorge Serrano Elías como triunfador, dichas negociaciones pudieron comenzar el año siguiente (1991) pues, efectivamente, en abril de ese año, en la ciudad de México, se firmaron los acuerdos llamados de “procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos” y del llamado Acuerdo Marco sobre democratización.⁶⁹

Sin embargo, la caída del gobierno de Serrano Elías como consecuencia de su intento de auto-golpe de Estado en mayo de 1993 obligó al presidente sucesor, Ramiro de León Carpio (electo por el Congreso de la República) a dar una nueva orientación al proceso de paz. Al no poder continuar bajo la mediación de la Iglesia católica –que era vista con suspicacia por los militares debido al involucramiento de algunos eclesiásticos con la insurgencia–, se optó por pedirle a las Naciones Unidas su participación, de conformidad con el modelo que se había seguido en Nicaragua y en El Salvador con buenos resultados.⁷⁰

Claro está, el contexto geopolítico post Guerra Fría caracterizó la situación mundial a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética en 1991, amén de acontecimientos de gran envergadura como la Guerra del Golfo y la operación *Desert Storm* que, con la ayuda de las Naciones Unidas, Washington se vio obligado a organizar a fin de eliminar la amenaza que Saddam Hussein representaba para la estabilidad regional en el Oriente Medio. Estos cambios geopolíticos eran de tal naturaleza que también habían introducido modificaciones ostensibles en la política hacia los pequeños y poco importantes países centroamericanos.

Entonces, en el nuevo contexto geopolítico mundial de principios de los años noventa, era evidente que para la Casa Blanca no había ya ninguna amenaza proveniente de una Cuba desprovista del patrocinio de la desaparecida Unión Soviética, y tampoco se podían cifrar demasiadas esperanzas en una OEA desprestigiada por su incapacidad de actuar en acontecimientos de gran importancia hemisférica, como lo habían sido la guerra de las Malvinas en 1982 (en la cual, a pesar de que Argentina invocó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca –TIAR–, los estadounidenses se alinearon con Londres ignorando la posición latinoamericana), o las ya mencionadas invasiones de Granada y de Panamá –que tampoco pudo evitar la OEA. En fin, todo esto contribuyó a que Washington no se opusiera a la mediación de las Naciones Unidas solicitada por los centroamericanos

69 Los analistas políticos de la época señalan como un factor que jugó un papel no desdeñable en la mayor cantidad de votos obtenida por Serrano Elías el hecho de que éste haya sido el único candidato en pronunciarse de manera favorable a las negociaciones de paz con la URNG, lo cual indudablemente estuvo también relacionado con otro hecho importante: en su calidad de representante de los partidos políticos, Serrano Elías era miembro de la CNR y en tal capacidad asistió a la reunión de Oslo.

70 Fue así como el secretario general Boutros Boutros-Ghali decidió nombrar al francés Jean Arnault para actuar como “moderador” de las negociaciones de paz de Guatemala. Arnault se desempeñó de manera ejemplar en estas funciones hasta la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996.

y que finalmente aceptara la conveniencia de apoyar los procesos de paz de la región, incluyendo el de Guatemala.⁷¹

La presencia de Jean Arnault, designado por el secretario general, dio un renovado impulso al proceso de paz que ya se había visto fortalecido por la contribución de países europeos y latinoamericanos que se constituyeron en “amigos” del proceso.⁷² Esto, junto con la elección de Álvaro Arzú a la Presidencia de la República en 1995 y la designación de Gustavo Porras en la Comisión de Paz, condujo en un solo año a la firma de varios acuerdos cuya culminación se había dificultado durante la gestión del presidente de León Carpio y de Héctor Rosada en la citada Comisión de Paz.⁷³

Culminó así un proceso de paz lleno de vicisitudes y altibajos que se vio favorecido por el fin de la Guerra Fría y la transformación que sufrió el conflicto interno guatemalteco que de ser un conflicto ideológico en torno al tipo de sistema sociopolítico y económico pasó a ser un conflicto sobre gobernabilidad y democracia. Dicho en otras palabras, cuando el movimiento guerrillero de los años sesenta inició su lucha, los rebeldes se proponían la instauración del socialismo con un tipo de gobierno inspirado en el sistema soviético-cubano dentro del cual, como es bien conocido, la preocupación por las libertades políticas y por los derechos humanos no es precisamente una de sus características. No obstante, la caída del Muro de Berlín y el fin de los gobiernos llamados del “socialismo real” en Europa del Este y en la misma ex Unión Soviética facilitaron el cambio de perspectiva ideológica en los insurgentes de la URNG, quienes de ser *revolucionarios* se convirtieron al *reformismo*. No se trataba más de construir el socialismo en Guatemala, sino de realizar las reformas que eran necesarias para la plena vigencia de los derechos humanos –conculcados por los militares en sus campañas contrainsurgentes–, así

71 El 10 de enero de 1994 se firmó en la ciudad de México el Acuerdo Marco para la reanudación de las negociaciones entre la URNG y el Gobierno. En este Acuerdo, ambas partes decidieron pedir al secretario general de las Naciones Unidas la designación de un “moderador”, al mismo tiempo que se solicitaba a monseñor Rodolfo Quezada Toruño presidir la Asamblea de la Sociedad Civil.

72 A petición de las partes, los gobiernos de Colombia, México, Noruega, España, Estados Unidos y Venezuela se constituyeron en “Países Amigos” del proceso de paz guatemalteco.

73 Ya que, en efecto, desde la firma del Acuerdo de Derechos Humanos (29 de marzo de 1994) más el de reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto (refugiados) y el que se refiere a la creación de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico que se firmaron en Oslo en junio de ese mismo año, más el importante Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas que se suscribió en México el 31 de marzo de 1995, no había culminado la negociación de los otros importantes temas que quedaron pendientes durante los últimos ocho meses de la administración de Ramiro de León Carpio. En cambio, durante el primer año de gobierno de la administración de Álvaro Arzú se logró terminar la negociación del Acuerdo Socio-Económico y Agrario (firmado en México el 6 de mayo de 1996), el de Fortalecimiento del Poder Civil y Papel del Ejército en una Sociedad Democrática (suscrito el 19 de septiembre, también en México), mientras que en los países nórdicos se firmaron el de Cese de Fuego (4 de diciembre de 1996, en Oslo) y otro acuerdo sobre reformas constitucionales y electorales (7 de diciembre, en Estocolmo), para finalizar con el acuerdo para la incorporación de la URNG a la vida legal que se suscribió el 12 de diciembre en Madrid. Lo anterior condujo a la suscripción final del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en la ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

como de consolidar la democracia y el *Estado de derecho* de modo tal que el Ejército quedase efectivamente bajo el control de autoridades civiles electas gracias a la participación de los ciudadanos en comicios regulares y periódicos.⁷⁴

Los insurgentes modificaron entonces sus convicciones ideológicas marxistas revolucionarias⁷⁵ y de alguna manera puede decirse que se “reconvirtieron” a la causa de la democracia y de los derechos humanos. Por consiguiente, la negociación que al principio de los procesos de paz en los años ochenta se consideraba como una mera maniobra táctica de los insurgentes se transformó en un verdadero “objetivo estratégico”. Entre los temas objeto de las tratativas, los derechos humanos, para citar un ejemplo concreto, se volvieron un asunto crucial para la seguridad de los propios guerrilleros que, al final de las mismas, deberían abandonar las armas, desmovilizarse y transformarse en un partido político dispuesto a participar en los procesos electorales. No en vano la cuestión de los derechos humanos fue una de las que más tiempo y dificultades presentó, al extremo de que algunos en temas demasiado sensibles para la parte gubernamental no fue posible hacerla ceder terreno, como sucedió con la aplicación en el país del derecho internacional humanitario.⁷⁶

Para llevar a buen término todo el proceso, era evidente que la participación misma de las Naciones Unidas y de la *comunidad internacional* (los “países amigos”) era también fundamental para garantizar que los antiguos combatientes no iban a ser víctimas de persecución o represalias una vez desmovilizados. De allí la insistencia de la URNG en la presencia de las Naciones Unidas primero como mediadora (“moderadora”) y posteriormente como garante del cumplimiento de los

74 No olvidemos que durante el largo período que también ha sido llamado –por algunos académicos– de “militarización del Estado” las elecciones fueron muchas veces objeto de fraude con el fin de favorecer a los candidatos militares designados por el alto mando de la institución castrense. De allí la importancia del establecimiento del Tribunal Supremo Electoral que garantizó la limpieza de las elecciones a partir del retorno a la democracia, con la elección del democristiano Vinicio Cerezo en los comicios celebrados en 1985.

75 En un primer momento del movimiento revolucionario es posible que ideológicamente se haya pensado en replicar el llamado “modelo” soviético-cubano. Posteriormente, las cuestiones ideológicas (el marxismo) perdieron fuerza pero, en todo caso, es indudable que el “modelo revolucionario” ya estaba abandonado cuando se aceptó negociar reformas al capitalismo agrario exportador en lo económico, así como a la institucionalidad estatal y a la legislación en el plano político. Por otra parte, sería interesante tratar de explicar hasta qué punto las convicciones íntimas de los dirigentes de la URNG, como consecuencia de lo ocurrido en la Unión Soviética y países del este europeo conllevaron el abandono (o no) del marxismo como ideología que sustentaba la acción política. Pero ésa es una problemática que no estamos en condiciones de abordar en este trabajo.

76 En el Acuerdo de Derechos Humanos firmado en marzo de 1994 en la ciudad de México se evita cuidadosamente, por ejemplo, llamar al *conflicto armado interno* como tal, escogiéndose la denominación de “enfrentamiento armado interno” con el fin de eludir la aplicación del artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, de los cuales Guatemala es parte, al igual que del Protocolo Adicional de 1977 que se refiere a los conflictos internos. El Gobierno alegaba que ello supondría el reconocimiento del *estado de beligerancia* de los insurgentes, aunque más que la cuestión jurídica formal, lo que estaba en juego en realidad era el tratamiento que debía darse a los guerrilleros capturados por el Ejército, que se negaba rotundamente a considerarlos *prisioneros de guerra*.

acuerdos, lo que llevó al establecimiento y presencia de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) por una década. Pero también la reconversión a la democracia de los insurgentes fue decisiva para el éxito del proceso de paz, ya que obviamente la estructura en sí del sistema económico y político no era negociable y, como hemos visto, en todo esto jugó un papel decisivo la caída del comunismo y la pérdida del atractivo ideológico que los países del llamado *socialismo real* despertaron alguna vez en América Latina.⁷⁷

Por otra parte, y retornando al ámbito de la política exterior, un efecto positivo del proceso de paz se puede encontrar en el hecho de que, de la misma manera que la cuestión del respeto a los derechos humanos se hizo de importancia estratégica para los grupos insurgentes (pues al desmovilizarse necesitaban garantías de no ser perseguidos por razones políticas), para el Estado fue igualmente estratégico convencer a la comunidad internacional de que el retorno a la democracia también significaba el pleno respeto a los derechos humanos. Esto contribuyó a que se estableciera una *política de Estado* en materia externa que implicaba desde la autorización para la visita regular de los relatores enviados por la Comisión de Derechos Humanos con sede en Ginebra⁷⁸ hasta la creación de nuevas instituciones, como la Procuraduría de Derechos Humanos o la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH), pasando por el alineamiento de nuestra política multilateral en las Naciones Unidas con la de aquellos países democráticos y respetuosos de los derechos humanos.⁷⁹

¿UNA PAZ FIRME Y DURADERA?

El análisis del cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1996 y de las funciones desempeñadas por las Naciones Unidas (MINUGUA) para verificar que los compromisos asumidos por las partes se respetaran escapa de los propósitos de este trabajo, así que nos vamos a circunscribir, brevemente, a un enfoque en términos muy generales de lo que ha sido la *pequeña historia* de finales de los años noventa y la primera década del nuevo siglo.

77 Con la curiosa excepción de Venezuela que inicia su proyecto de revolución “bolivariana” y de “socialismo del siglo XXI” justamente en la primera década del nuevo siglo.

78 Como ya mencionamos, Guatemala tuvo cuatro relatores enviados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Colville de Culross del Reino Unido, Héctor Gros Espiell de Uruguay, Christian Tomuschat de Alemania y Mónica Pinto de Argentina.

79 Naturalmente, la política externa no era el fiel reflejo de la política interna, de modo que —desgraciadamente— hubo todavía innumerables violaciones a los derechos humanos que lamentar durante el período que va desde el primer gobierno civil de Vinicio Cerezo (1986-1990) hasta la administración de Álvaro Arzú, que firmó la paz en 1996, pero que dos años después su propio Estado Mayor Presidencial se vio involucrado en el monstruoso y execrable crimen de monseñor Juan José Gerardi Conedera.

Johan Galtung, el gran teórico de la investigación para la paz, fundador del famoso e internacional *Peace Research Institute* de Oslo (PRIO) y de la prestigiada revista que se ocupa de estos temas (el *Journal of Peace Research*), suele recordar en sus escritos que la paz no es sólo la ausencia de la guerra (la *paz negativa*) sino que, sobre todo, ésta debe entenderse como una situación de bienestar en la cual el ser humano es capaz de realizar plenamente sus potencialidades. Todo obstáculo o valladar que se oponga a esto, sea proveniente de la estructura social y política, sea de la ausencia de trabajo o de oportunidades económicas, ejerce una suerte de *violencia estructural* que, al impedir que las personas obtengan la plena satisfacción de sus necesidades, provoca frustraciones y conduce fácilmente a la violencia, que se suele expresar como violencia interpersonal, de índole criminal en la mayor parte de los casos.⁸⁰

Pues bien, ésta parece ser exactamente la situación que viene padeciendo Guatemala en los últimos tiempos, ya que a pesar de haber logrado terminar el conflicto violento con una insurgencia de signo ideológico marxista, herencia – como hemos visto– de la intervención estadounidense contra el presidente Jacobo Arbenz en 1954, la simple paz “negativa” que esto supone no nos ha permitido, todavía, alcanzar la paz “positiva” que requiere del desarrollo tanto económico como social y humano, así como de la plena consolidación de la democracia y del *Estado de derecho*, entre otras cosas, para poder hacerse presente.

Es cierto que no tenemos una paz firme y duradera –como se buscaba con los acuerdos de 1996–, en parte debido a que dichos acuerdos no se han cumplido a cabalidad. Hasta ahora no ha sido posible una reforma fiscal que ponga a disposición del Estado mayores recursos para implementar políticas sociales capaces de incidir significativamente en la reducción de la pobreza. Aunque se estableció una nueva Policía Nacional Civil, conforme a lo establecido por los Acuerdos de Paz, la nueva institución no está a la altura de las circunstancias, de manera que el combate al crimen organizado y a la delincuencia común no ha sido efectivo. Tampoco se ha logrado que el sistema de justicia termine con el reino de la impunidad, cuyas raíces se hunden en la época del conflicto armado.

Así que el hecho de no cumplir a cabalidad con los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz es uno de los factores que explican, en parte, la problemática guatemalteca del presente. Pero también hay que añadir que el contexto internacional cargado con nuevas y ominosas amenazas –como las del terrorismo proveniente de grupos fundamentalistas islámicos o la infiltración del crimen organizado transnacional en el Estado –es algo que también incide en el clima de inseguridad y violencia que se vive en el país.

Sin embargo, aunque conviene mantenerse en guardia frente a las amenazas potenciales provenientes del terrorismo internacional, la cuestión del narcotráfico no es ninguna amenaza potencial. Más bien constituye el punto medular de la

80 Al respecto, puede consultarse Galtung, 1975-1988.

situación actual de inseguridad ciudadana que en buena medida está siendo determinada por el hecho de que un buen número de funcionarios estatales –vía corrupción– se encuentran al servicio de estas organizaciones criminales, pero también porque las cárceles son inoperantes para evitar que los reos dirijan desde allí sus actividades criminales. Y muchos de estos fenómenos no sólo ocurren en los países productores o de tránsito sino en los propios países consumidores, lo que hace mucho más difícil el combate de tales expresiones de delincuencia transnacional organizada.

Vislumbramos en esto, entonces, una nueva problemática para definir una política exterior que debería dirigirse hacia la concertación multilateral de posiciones que sean susceptibles de ser planteadas por grupos de países (como los latinoamericanos) de tal modo que los países ricos, principales consumidores de la droga, modifiquen sus políticas actuales, basadas en la represión a ultranza, y comiencen a aplicar políticas que consideren el consumo de drogas como un problema de salud pública, principalmente, y sólo secundariamente (el tráfico o la producción ilegal) como un problema de carácter penal.⁸¹

81 Son notables en ese sentido los pésimos augurios de un ex subsecretario de Defensa estadounidense, Roger Pardo-Maurer, quien en entrevista para *el Periódico* (4 de julio de 2010) dijo que si en México se combate de manera más eficaz a los traficantes “el monstruo viene para Guatemala y la situación aquí se va a poner mucho peor”. Sin embargo, en la misma entrevista Pardo-Maurer admite que la despenalización de la marihuana “puede ser una estrategia efectiva” y se pregunta si “empujar esa droga a la ilegalidad no está siendo contraproducente”. Siendo obvio que empujar cualquier droga a la ilegalidad es contraproducente (como pasó en Estados Unidos durante la vigencia de la “ley seca” que prohibió el alcohol desde 1920 hasta 1936) entonces, a no ser que Estados Unidos cambie su política en relación con las drogas, el crimen organizado continuará incrementando su poder en todo el mundo. Así que entonces habría que preguntarse: ¿Hasta cuándo Estados Unidos va a persistir en mantener una política equivocada que provoca un auge de la criminalidad no sólo en América Latina sino también en su propio territorio? O planteado en otros términos: si no se ha logrado disminuir el número de adictos –ya que, por el contrario, el consumo sigue en aumento–, ¿no es más importante acabar con la criminalidad legalizando la droga y suministrándola a los adictos –bajo control del Estado– en programas de salud pública que busquen su rehabilitación? ¿No es más conveniente asignar mayores sumas de dinero público a los programas de divulgación y de prevención –similares a los que ya se hacen para disminuir el consumo del tabaco– frente a los montos escandalosos que actualmente se derrochan en “la guerra contra el narcotráfico” sin que hayan avances significativos? ¿No le conviene al Gobierno estadounidense invertir más fondos en programas de salud mental destinados a curar y disminuir las psicopatías mentales que son la causa real del desmedido consumo de drogas de todo tipo por un número cada vez mayor de ciudadanos? ¿No es acaso la salud mental de la población lo que realmente está en juego? En una entrevista del diario peruano *La República* (4 de agosto de 2010), el ex canciller mexicano Jorge Castañeda se manifiesta por este cambio de estrategia (legalización), al igual que el ex presidente Vicente Fox (*El Mercurio*, 10 de agosto del 2010). El mismo cambio de estrategia demanda la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (creada por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria y Ernesto Zedillo e integrada por diecisiete personalidades independientes), la cual en febrero del 2009 evaluó los límites y efectos indeseables de las políticas represivas de la “guerra contra las drogas” aplicadas en América Latina, proponiendo un cambio de paradigma apoyado en tres grandes directrices: tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, reducir el consumo mediante acciones de información y prevención, y focalizar la represión en el crimen organizado. La Comisión propone realizar un debate latinoamericano a fin de “evaluar con un enfoque de salud pública y haciendo uso de la más avanzada ciencia médica la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal”, agregando

Sostenemos que, mientras esta concertación multilateral de la política exterior destinada a abordar de manera seria y sin prejuicios el problema del crimen organizado transnacional no se logre, mientras no sea posible formular objetivos propios en esa dirección, tanto centroamericanos como continentales seguiremos padeciendo no sólo de la inseguridad que nos agobia sino, lo que es peor, de esa catastrófica problemática debido a la cual las víctimas del conflicto armado parecen pocas comparadas con las de una violencia criminal que no sólo está impidiendo la *paz firme y duradera* que pedían los acuerdos de 1996, sino que podría estar conduciendo a Guatemala hacia las mismas dramáticas condiciones que se han vivido en países como Colombia (y que se viven actualmente en México) y esto a pesar del buen trabajo desempeñado por la CICIG, fructífera herencia de nuestra relación con las Naciones Unidas desde la época del proceso de paz.

BELICE: EL REPLANTEAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN TERRITORIAL

Otro de los temas fundamentales de nuestra política exterior desde nuestro nacimiento como Estado independiente, como ya lo hemos mencionado, es el que concierne a la legendaria reclamación territorial de Belice, talvez sólo comparable con la no menos irredenta reclamación argentina sobre las islas Malvinas. Aunque un tratamiento detenido escapa de los límites de este trabajo, conviene mencionar los últimos acontecimientos en relación con este asunto, entre otras razones porque, a nuestro juicio, constituye un mérito indudable del canciller Eduardo Stein el haber replanteado de manera clara la naturaleza de la reclamación territorial.

En efecto, antes hemos visto cómo la ausencia de una estrategia en nuestras relaciones internacionales perjudicó de manera sumamente grave la justa reclamación guatemalteca, al extremo de que con la declaración de independencia de la Gran Bretaña hecha por Belice en 1981, al ser reconocida por las Naciones Unidas, Guatemala no sólo quedó aislada en su posición sino que todo parecía indicar el fracaso de tal reivindicación; especialmente si agregamos que en 1991 el gobierno del presidente Jorge Serrano Elías otorgó el reconocimiento diplomático y envió un embajador a Belmopan sin que Belice concediera nada a cambio del gesto guatemalteco.⁸²

que “romper el silencio y quebrar los tabúes que bloquean la apertura de un amplio debate sobre el problema de las drogas es la precondition para que cada país pueda encontrar soluciones innovadoras, adecuadas a su historia y su cultura” (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia). Además, el ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, en entrevista (“La guerra contra las drogas no funciona. Hay que cambiar la receta” en *El País*, 13 de julio del 2010) junto con los ex presidentes Ernesto Zedillo (México) y César Gaviria (Colombia) sostienen la Declaración de Viena que exige poner fin a la actual estrategia prohibicionista que está causando estragos sociales y fomentando la epidemia del sida. Al respecto, véase <www.drogasydemocracia.org>.

82 Recordemos que esta acción del ex presidente Serrano Elías fue uno de los factores que desencadenó el “autogolpe” de mayo de 1993, pues una acción judicial buscaba su desafuero por violación de la Constitución, la cual manda que cualquier arreglo definitivo de la controversia

Sin embargo, en 1994, gracias a la gestión de la canciller Maritza Ruiz de Vielman se reconstituyó el Consejo de Belice y en 1997, durante la gestión del canciller Eduardo Stein, se estableció la Comisión de Belice.⁸³ Dicha Comisión estuvo en capacidad de otorgar la asesoría indispensable para que el 19 de octubre de 1999 en una carta dirigida al canciller y primer ministro beliceño, Saíd Musa, Guatemala replanteara la reclamación territorial de la siguiente manera:

“La independencia de Belice y su derecho a la libre determinación no le dan “per se” ningún título, ya que de otra manera sería reconocer lisa y llanamente un despojo. No puede soslayarse que en lo referente a la secular controversia sostenida por Guatemala en relación a Belice el territorio ocupado actualmente por Belice se podría dividir en dos áreas:

1. La primera parte consiste en el área concedida en usufructo a Gran Bretaña por España mediante los tratados de 1783 y 1786, del río Hondo al río Sibún, en la época que Guatemala constituía, con las demás provincias centroamericanas, la Capitanía General de Guatemala, dependiente de España; usufructo que continuó, a nuestro entender, indebidamente, después de la Independencia de Centro América y más tarde de la República de Guatemala.
2. La otra parte, consiste en el área del río Sibún al río Sarstún, territorio usurpado y que fue ocupado paulatinamente ya en el período post-independiente de Centro América y de Guatemala, no obstante las protestas repetidas de las autoridades guatemaltecas. Esta área correspondía a la Provincia de la Verapaz y su acceso al mar le garantizaba su futuro desarrollo económico.

La situación creada por la Asamblea General de Naciones Unidas, con la contraposición de dos principios opuestos: por un lado, la reclamación guatemalteca que sostenía que todo el territorio ocupado por Belice le pertenecía, y por otro, la independencia de Belice aunque dejando a salvo la reclamación guatemalteca, obliga a Guatemala a un nuevo planteamiento en la forma siguiente:

1. Que el área comprendida por la ocupación de Belice del río Hondo al río Sibún, que se halla dentro del usufructo concedido por España, obedece a razones jurídicas distintas del área del río Sibún al río Sarstún. Sobre dicha área Guatemala tiene derechos que hacer valer, pero, por haberse constituido en la misma con otro fundamento jurídico la población de Belice, le ha sido reconocido por Guatemala el derecho a la libre determinación, sin perjuicio de que en su oportunidad mi Gobierno pueda plantear la acción que corresponda.
2. Que sobre el área comprendida del río Sibún al río Sarstún, Guatemala reclama derechos de soberanía, por haber sido parte integrante de la Provincia de la Verapaz.

de Belice sea sometida a consulta popular. El intento de golpe de Estado fracasó y Serrano Elías salió al exilio, pero –de nuevo– la reclamación guatemalteca se vio perjudicada.

83 En ella han trabajado expertos en derecho internacional como los doctores Alberto Herrarte y el recientemente fallecido Francisco Villagrán Kramer, además de conocidos juristas como Rubén Contreras, Rolando Palomo y Alfonso Orellana Portillo.

3. Que, asimismo, Guatemala reclama las islas adyacentes, que salvo el Cayo de San Jorge, no formaron parte de los tratados de usufructo de 1783 y 1786 y más bien fueron excluidos expresamente.

Esclarecida así la posición de Guatemala, mi Gobierno desde un principio, insiste en que la controversia tiene un carácter eminentemente jurídico y que el Derecho Internacional establece los medios para esta clase de soluciones [...]

- [...] 4. El Gobierno de Guatemala manifiesta su buena voluntad en el arreglo pacífico de esta controversia que [...] deberá ser resuelta por los medios que para esta clase de asuntos señala el artículo 36 de la Carta de la ONU y el artículo 26 de la Carta de la OEA.

En consecuencia, el Gobierno de Guatemala propone formalmente al Gobierno de Belice que este asunto sea sometido, ya sea a un arbitraje internacional o a la Corte Internacional de Justicia. En ambas modalidades podrían los dos gobiernos plantear de común acuerdo el asunto a dirimir en su caso. [...].⁸⁴

Desafortunadamente, a pesar de la claridad del planteamiento guatemalteco hecho por el canciller Stein, el gobierno posterior –de Alfonso Portillo–, en lugar de atenerse a la propuesta de que ambos estados *de común acuerdo* acudieran a una instancia jurídica internacional, aceptó la idea de recurrir a un procedimiento conciliatorio apelando a “conciliadores” propuestos por la OEA. Esta decisión sólo retrasó considerablemente el caso –además del oneroso costo que significó el pago de las personalidades que actuaron en tal carácter– y no llevó a ningún resultado positivo, pues las recomendaciones de los conciliadores se rechazaron en agosto del 2003.⁸⁵ Posteriormente se firmó con Belice (7 de septiembre de 2005) un “Acuerdo sobre un marco de negociación y medidas de fomento a la confianza” que, por lo menos y según se dice, tuvo la virtud de identificar las posiciones con una mayor claridad, pero que, como de nuevo se insistía en un “esfuerzo de avenimiento para alcanzar una solución ecuaníme”, sencillamente no era posible negociar cuando la naturaleza del asunto es “eminente y jurídica”, como lo sostuvo el canciller Stein desde 1999. Dicho esfuerzo constituyó otra lamentable pérdida de tiempo.

84 El texto completo de la carta del canciller Stein al canciller Musa puede ser consultado en la documentación de la Comisión de Belice, en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

85 La Cancillería guatemalteca justificó en su momento el llamado “proceso de conciliación” sobre la base de que era necesario “agotar los medios políticos” para la solución de la controversia. Sin embargo, es difícil comprender la referencia a “medios políticos”, cuando en la nota del canciller Stein de 1999 se dice clara y reiteradamente que el diferendo es “eminente y jurídico” y de allí se deduce la propuesta de resolverlo llevando el caso a la Corte Internacional de Justicia o a un tribunal arbitral. Guatemala rechazó las propuestas de los conciliadores en una nota de fecha 25 de agosto de 2003 debido a que sus recomendaciones “conllevaban renuncia a los derechos de la nación y no podían conceptuarse como una transacción debido a la ausencia de concesiones recíprocas de las partes”, tachándolas además de no ser equitativas y lesionar el orden jurídico constitucional.

Así las cosas, recientemente la Cancillería logró reorientar la negociación de manera correcta hacia la firma del Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para Someter el Reclamo Territorial, Insular y Marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia, suscrito en Washington el 8 de diciembre de 2008. En dicho Acuerdo, ambas partes, “deseando poner fin a cualquier y toda diferencia con relación a sus respectivos territorios continentales, insulares y sus áreas marítimas” y teniendo presente la recomendación del secretario general de la OEA de fecha 19 de noviembre de 2007 se comprometen a “someter a la Corte la disputa descrita en el artículo 2 de este Acuerdo Especial”, artículo que textualmente dice lo siguiente:⁸⁶

“Las Partes solicitan a la Corte Internacional de Justicia que determine, de conformidad con las reglas aplicables del derecho internacional según se especifican en el artículo 38 (1) del Estatuto de la Corte, toda y cualquier reclamación legal de Guatemala en contra de Belice sobre territorios continentales e insulares y cualesquiera áreas marítimas correspondientes a dichos territorios, que declare los derechos de ambas Partes en los mismos y que determine la línea fronteriza de sus respectivos territorios y áreas.”

De manera que, por fin, el tema de Belice, en tanto que política exterior de Estado, parece correctamente encaminado. Sabemos que con fecha 6 de febrero de 2009 la Presidencia de la República remitió el mencionado Acuerdo Especial con Belice al Congreso de la República para que éste a su vez aprobara someterlo a consideración de la ciudadanía por medio de una consulta popular (*referéndum*). Dicha consulta debía ser convocada por el Tribunal Supremo Electoral y debería celebrarse simultáneamente, por cierto, tanto en Guatemala como en Belice conforme a lo estipulado en el artículo 7 del Acuerdo, sometiendo a consulta la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo que cualquier reclamo legal de Guatemala en contra de Belice sobre territorios continentales e insulares y cualesquiera áreas marítimas correspondientes a dichos territorios sea sometido a la Corte Internacional de Justicia para su resolución definitiva y que ésta determine las fronteras de los respectivos territorios y áreas de las Partes?”.

No vacilamos en calificar de histórica la suscripción de dicho Acuerdo Especial porque ésta es la única manera apropiada de poner fin a la añeja reclamación. Asimismo, es muy positivo que finalmente ambos Estados se hayan puesto de acuerdo para que la solución de la controversia sea mediante los procedimientos previstos por el derecho internacional y por las Naciones Unidas, cuya asistencia ha sido siempre de gran valor para Guatemala. Cualquiera sea la decisión final que pronuncie la Corte de La Haya, nuestro país sólo puede esperar una nueva y positiva situación como resultado de la misma. Independientemente de que esto

86 Dicho Acuerdo fue firmado por los cancilleres Haroldo Rodas Melgar por Guatemala y Wilfred Elrington por Belice. Como testigo de honor firmó el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza. El artículo 9 del Acuerdo estipula que el mismo deberá registrarse ante la Secretaría General de las Naciones Unidas de conformidad con el artículo 102 de la Carta de la ONU y que también deberá ponerse en conocimiento de la OEA.

se produjera como consecuencia del reconocimiento de nuestros derechos o que más bien se llegara a consagrar el *statu quo*, la solución del litigio abriría, de todas maneras, una nueva era en las relaciones de cooperación y amistad con un vecino importante, no sólo por ser miembro del proceso de integración centroamericana sino porque, al pertenecer también a la comunidad caribeña, ayudaría considerablemente a la apertura de esa subregión insular a nuestras relaciones de toda índole, incluyendo las económicas, comerciales, políticas y culturales.

CONCLUSIONES

Como vimos a lo largo de este trabajo, la problemática de las relaciones internacionales de Guatemala en el contexto geopolítico propio del período histórico 1954-1996 estuvo determinada por los acontecimientos que llevaron a la intervención estadounidense que puso fin al gobierno democrático del presidente Jacobo Arbenz en julio de 1954. Esto, a su vez, condujo al conflicto armado iniciado en 1960 que culminó con los Acuerdos de Paz de 1996. Así que, parafraseando nuestras propias conclusiones en otra investigación relativamente reciente,⁸⁷ podemos decir que – en retrospectiva histórica– el caso guatemalteco es un ejemplo claro no sólo de la incapacidad de una gran potencia para manejar las relaciones con un pequeño país de su periferia de manera apropiada sino que además pone en evidencia las fallas de los servicios de inteligencia estadounidense en cuanto al análisis y comprensión de los complejos procesos sociopolíticos subyacentes en las medidas de reforma y modernización que había emprendido Arbenz en Guatemala, las cuales no sólo no eran ninguna amenaza contra Estados Unidos sino que hubiesen sido la mejor manera de consolidar el proceso de democratización y desarrollo iniciado en 1944.

Además, la intervención estadounidense de 1954 demostró también que el uso del enfoque geopolítico mundial de la bipolaridad para analizar situaciones concretas en países que no tenían nada que ver con el *contendiente estratégico* (la Unión Soviética) fue desastroso. Una de las razones es que –supuestamente– para evitar que Guatemala “cayera en manos del comunismo” se dio origen a un conflicto armado de más de treinta años de duración que provocó la muerte de cerca de un cuarto de millón de ciudadanos, sin mencionar la quiebra del sistema legal e institucional que todavía mantiene al país en un estado de suma fragilidad. La situación es tal que nos hemos visto obligados a recurrir –de nuevo– a las Naciones Unidas para que nos auxilie con el establecimiento de una comisión

87 Se trata de un trabajo acerca de los sistemas de alerta temprana en la prevención de conflictos en el ámbito mundial en el cual participaron varios centros de investigación entre 1993 y 1995 (*Conflict Early Warning Systems*, CEWS). Fue patrocinado por el Consejo Internacional de Ciencias Sociales de la UNESCO (International Social Sciences Council (ISSC)) bajo la dirección de los distinguidos académicos Hayward Alker, Ted Robert Gurr y Kumar Rupesinghe. Al respecto, cf. Padilla, 2001: 56-78.

para combatir la impunidad, lo cual no sólo pone en evidencia las deficiencias estructurales del sistema de administración de justicia (organismo judicial y fiscalía incluidos) sino la lamentable herencia de los años en los cuales se consideraba –de manera errónea– que para combatir mejor a los insurgentes era conveniente que el Estado prescindiera de las ataduras propias del imperio de la ley, de los derechos humanos y del derecho humanitario.⁸⁸

Por otra parte, en relación con la subregión, como también señalamos en el estudio mencionado, cualquiera hubiese podido imaginar que Estados Unidos había aprendido su lección y no volvería a repetir los errores de 1954 en Guatemala. Sin embargo, en la década de 1980 la política del *roll back* y de las “guerras de baja intensidad” aplicada por la administración Reagan estaba recurriendo –de nuevo– a la política del *gran garrote* para resolver conflictos que, por el contrario, necesitaban del enfoque –que se reveló exitoso y fructífero– de la mediación y negociación –preconizado por el Grupo Contadora– como la fórmula adecuada para solucionar las desavenencias de los países centroamericanos cuya naturaleza era mucho más sociopolítica que ideológica, en lugar de aplicar la opción militar promovida por Washington.

Entonces, como subrayamos en nuestro ya citado trabajo de principios de los años noventa:

“Debido a esto, al mismo tiempo que podemos decir que analizada en su conjunto la política exterior norteamericana en la década de los ochenta es un claro ejemplo de fracaso, también podemos concluir que la decisión soberana de los cinco países centroamericanos de iniciar un serio esfuerzo de negociaciones de paz (“peace making”) con el apoyo de Naciones Unidas –gracias al Acuerdo de Paz de Guatemala firmado en 1987– es un interesante caso exitoso en resolución de conflictos [...] debido principalmente a que los acuerdos de paz son el resultado de un único e innovador proceso de negociación sobre todo en los casos de El Salvador y de Guatemala como hemos explicado en este capítulo”.⁸⁹

Así que nos parece pertinente concluir que no todo es sombra en nuestra historia, también hay luces, ya que el proceso de Esquipulas es consecuencia de la acertada política exterior del presidente Vinicio Cerezo –la llamada *neutralidad activa*–, la cual a su vez –justo también es recordarlo– tiene sus orígenes en la correcta política de neutralidad frente al conflicto entre Managua y Washington que había sido iniciada por el canciller Andrade Díaz-Durán desde los años 1983 y 1984.

También podríamos decir –en este mismo orden de ideas– que los procesos de paz centroamericanos son un buen ejemplo de la eficacia del enfoque de resolución de conflictos previsto por el capítulo sexto de la Carta de las Naciones Unidas o, dicho en otras palabras, del paradigma wilsoniano idealista que se contrapone

88 Al mencionar el derecho internacional humanitario nos referimos concretamente a las cuatro Convenciones de Ginebra del año 1949 y a sus protocolos adicionales de 1977.

89 Padilla, 2001: 72-73 (traducción libre).

al paradigma realista clásico propio de la *política del poder* de pensadores como Hans Morgenthau y George Kennan que suele ser el tipo de pensamiento que guía la estrategia estadounidense en su política exterior.⁹⁰

Por ello, en su oportunidad⁹¹ afirmamos que el “relativamente nuevo” fenómeno de intervención de las Naciones Unidas en conflictos internos como mediadora a petición de las partes se estaba manifestando como sumamente útil y provechoso. Por consiguiente, tanto la negociación (*peace making*) como la construcción de la paz (*peace building*), es decir, garantizar la paz mediante la democratización y el desarrollo, debería promoverse como una de las principales tareas de la organización mundial cuando ésta se encuentra llamada a involucrarse en la solución de conflictos armados internos.

Obviamente, la coyuntura histórica también jugó un papel en estos felices desenlaces, ya que el fin de la Guerra Fría (promovido por la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética) tuvo mucho que ver en el abandono de la política guerrerista de Washington, quien a su vez tuvo mucho que agradecerle a la ONU después del auxilio que ésta le prestó para terminar con la aventura de Saddam Hussein en Kuwait. Tampoco debemos olvidar que la conversión a la socialdemocracia del FMLN y de la URGN es otro factor que contribuyó al buen término de las negociaciones. Pero sobre todo deseamos insistir en que el papel de las Naciones Unidas en Centroamérica –a petición gubernamental, por lo cual en lugar de reducción hay un fortalecimiento de la soberanía– tanto en el campo de la mediación como posteriormente en el de la construcción de la paz ha sido sumamente positivo y eso, desde nuestro punto de vista, demuestra que el multilateralismo en las relaciones internacionales está llamado a incrementarse y reforzarse y debe continuar orientando y constituyendo, por lo tanto, una de las columnas estratégicas de nuestras relaciones internacionales.

A fines de la década de 1990 y con posterioridad a la firma de la paz en diciembre de 1996 (hecho que debe colocarse entre los logros de la administración del presidente Álvaro Arzú) habría que agregar como hechos positivos el restablecimiento de relaciones con Cuba resultado de la buena gestión del canciller Eduardo Stein, al igual que el ya mencionado replanteamiento de la reclamación territorial de Guatemala sobre Belice en octubre de 1999, que puso las bases para el compromiso firmado por el canciller Haroldo Rodas a fin de que ambos Estados lleven el caso a conocimiento de la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

En síntesis, no todo es negativo en este recuento de la historia de Guatemala en la segunda mitad del siglo XX, también hay logros. Entre ellos podemos mencionar: el fin de la confrontación armada; el convencimiento de que el respeto de los derechos humanos es algo consubstancial a la democracia y que su fortalecimiento permanente debe ser una política de Estado; la convicción de que entre

90 La naturaleza de estos paradigmas de las relaciones internacionales puede examinarse con más detenimiento en Padilla, 2009.

91 Alker, Gurr y Rupesinghe, 2001.

las políticas de Estado debe situarse también el énfasis en el multilateralismo no sólo porque la presencia de las Naciones Unidas en nuestro país ha dado muestras suficientes de su utilidad tanto en el campo del desarrollo sostenible y humano como en el fortalecimiento de nuestras instituciones sino porque constituye la mejor manera de defendernos frente a cualquier intento de hegemonía imperial; y, finalmente, la convicción de que el proceso de integración centroamericana debe continuar siendo otra de las políticas medulares del Estado.

Para continuar trabajando en esa dirección se requiere, sin embargo, de una Cancillería moderna y profesional capaz de planificar la política exterior como se hace en otras latitudes. Hacemos votos por que esto se haga realidad en un futuro que, esperamos, no se encuentre muy lejano.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Peralta, Gabriel (1997) “La guerra interna, 1960-1994” en Luján Muñoz (ed. gen.) *Historia General de Guatemala*, Tomo VI.
- Alker, Hayward, Ted Robert Gurr y Kumar Rupesinghe (eds.) (2001) *Journeys through Conflict: Narratives and Lessons* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers).
- Contreras, Daniel y Silvia Castro de Arriaza (1997) “Historia política (1954-1995)” en Luján Muñoz (ed. gen.) *Historia General de Guatemala*, Tomo VI.
- Fajardo Maldonado, Arturo, Fernando Andrade Díaz-Durán y Francisco Villagrán de León (1997) “Relaciones entre Guatemala y Estados Unidos, 1954-1990” en Luján Muñoz (ed. gen.) *Historia General de Guatemala*, Tomo VI.
- Flores, Marco Antonio (ed.) (1994) *Fortuny: un comunista guatemalteco* (Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos).
- Galtung, Johan (1975-1988) *Essays in Peace Research*, 6 vols. (Noruega: PRIO); también se pueden consultar, en español, *Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad* (Madrid: Tecnos, 1994) o *La paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización* (Bilbao, España: Bakeaz, 2003).
- García Laguardia, Jorge Mario (1997) “El constitucionalismo” en Luján Muñoz (ed. gen.) *Historia General de Guatemala*, Tomo VI.
- Glejises Piero (1991) *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954* (New Jersey: Princeton University Press).
- Goicolea, Alcira (1997) “Los diez años de primavera” en Luján Muñoz (ed. gen.) *Historia General de Guatemala*, Tomo VI.
- Guerra Borges, Alfredo (1997) “Semblanza de la revolución guatemalteca de 1944-1954” en Luján Muñoz (ed. gen.) *Historia General de Guatemala*, Tomo VI.
- Herrarte, Alberto (1997) “El caso de Belice” en Luján Muñoz (ed. gen.) *Historia General de Guatemala*, Tomo VI.
- Immerman, Richard (1982) *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention* (Austin: University of Texas Press).
- Schlesinger, Stephen y Stephen Kinzer (1982) *Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala* (Garden City, New York: Doubleday).
- Luján Muñoz, Jorge (ed. gen.) (1997) *Historia General de Guatemala*, Tomo VI: *Época contemporánea, de 1945 a la actualidad*, J. Daniel Contreras R., director del tomo (Guatemala: Asociación de Amigos del País, Fundación para la Cultura y el Desarrollo).

- Meers, Sharon (1997) “*Triángulo de las relaciones entre Gran Bretaña, Estados Unidos y Guatemala, 1945-1954*” en Luján Muñoz, Jorge (ed. gen.) *Historia General de Guatemala*, Tomo VI.
- Padilla, Luis Alberto (2001) “Peace Making and Conflict in Guatemala” en Alker, Gurr y Rupesinghe (eds.) *Journeys through Conflict*.
- — — — (2009) *Paz y conflicto en el siglo XXI: teoría de las relaciones internacionales*, 2ª edición (Guatemala: IRIPAZ).
- Porras Castejón, Gustavo (2009) *Las huellas de Guatemala* (Guatemala: F&G Editores).
- Solís Castañeda, Sara (2009) “*El diferendo territorial Guatemala Belice: origen, evolución y perspectivas*” (Tesis doctoral inédita, Departamento de Historia y Filosofía, Universidad de La Habana).
- Villagrán Kramer, Francisco (1993) *Biografía política de Guatemala: los pactos políticos de 1844 a 1970* (Guatemala: FLACSO).

Documentos:

- International Crisis Group (2010) “*Guatemala: Squeezed between Crime and Impunity*”, Latin American Report No. 33, 22 de junio.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, documentos oficiales de la Comisión de Belice (COMBEL).

