

Bernardo Arévalo de León

SOBRE ARENAS MOVEDIZAS:
SOCIEDAD, ESTADO Y
EJÉRCITO EN GUATEMALA, 1997

SOBRE ARENAS MOVEDIZAS:
SOCIEDAD, ESTADO
Y
EJÉRCITO EN GUATEMALA, 1997

FLACSO - Biblioteca

Bernardo Arévalo de León



355.03

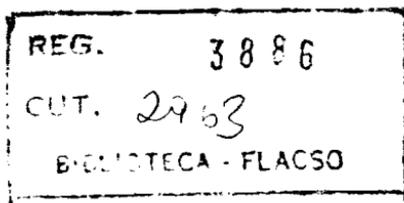
A683 Arévalo de León, Bernardo

L *Sobre arenas movedizas : sociedad, Estado y ejército en Guatemala, 1997 /* Bernardo Arévalo de León. -- Guatemala : FLACSO, 1998.

168 p. ; 21 cm.

1 SOCIEDAD CIVIL	2 MILITARISMO
3 FUERZAS ARMADAS	4 INVESTIGACIÓN SOBRE LA PAZ
5 GUERRILLA	6 SEGURIDAD CIUDADANA

355
Dn 3420



Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO/Programa Guatemala; con el patrocinio de la NOREWEGIAN AGENCY FOR DEVELOPMENT COOPERATION -NORAD-

Diseño de portada: Wendy Martínez

Los criterios expresados en esta publicación son responsabilidad exclusiva de su autor

Impreso en Editorial Serviprensa C.A.
3a. Avenida 14-68, Zona 1
Tels.: 2325424 • 2329025 • 2320237
Guatemala, Guatemala, 1998

*A Juan José Arévalo Bermejo:
padre,
maestro,
amigo.*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

Reflexiones sobre Guatemala / 9

Dirk Kruijt

- I Líneas generales / 37
- II El agotamiento del modelo / 47
- III La apertura: desarrollo / 61
- IV Un espectáculo en dos pistas:
transición y entorno internacional / 75
- V Continuidad y cambio en el ejército / 93
- VI El cambio pactado / 111
- VII La doctrina militar / 123
- VIII El contenido político y social / 137
- IX Política militar / 147
- X Conclusiones / 155
- XI Bibliografía / 163

REFLEXIONES SOBRE GUATEMALA

La Guatemala equivocada

Guatemala tiene tantas caras que es casi imposible acertar cuál es el verdadero rostro del país. Es el país de la eterna primavera, con un clima que supone ser la garantía de alegría y de felicidad. Pero es también el lugar de la tristeza de varias generaciones consecutivas, con un clima social que es la expresión nata de un eterno invierno, de un *permafrost* social que durante treinta, cuarenta años ha congelado cualquier esfuerzo de desarrollo económico y social.

Es un país de contrastes y contradicciones aparentemente eternas. Quien camina por las calles airoas de la zona 10 de la ciudad capital se adivina -de manera equivocada- estar en el centro de una nación de abundante prosperidad: los automóviles lujosos con chofer, la belleza de la juventud dorada y de los niños bien, producto de generaciones de bienestar y de comodidad, la elegancia de las mujeres tomando té o chocolate en una de las terrazas y charlando de manera cultivada con sus iguales, la galantería de los hombres acompañados por bellezas jóvenes en los hoteles y restaurantes que expresan finura. El centro y las zonas limítrofes de la

misma ciudad capital son el lugar de la informalidad urbana donde durante el día los numerosos comerciantes tratan de ganar el sustento diario con su negocio ambulante. Los mismos barrios tienen durante la noche una fisonomía lúgubre donde casi nadie se mueve por las calles sin tener miedo.

En las quebradas de la ciudad viven las gentes de miseria, o mejor dicho tratan de sobrevivir, porque la mayoría de las familias se encuentra por debajo de la línea de la pobreza y sufren de las consecuencias de la exclusión económica y social. En las zonas rurales y las numerosas aldeas campesinas convive la población en una situación de precariedad. Los jóvenes tratan de migrar a México o a los Estados Unidos y mandarán -¡ojalá!- sus remesas con alguna regularidad. Al otro lado están re-estableciéndose los refugiados económicos y políticos que durante las tres últimas décadas han buscado una cierta forma de protección en los estados sureños de México. En muchas casas es la mujer la jefa del hogar: los hombres participaron en la violencia o fueron desaparecidos por la misma o migraron a otros lugares en la república o en el exterior. Guatemala es, incluso en términos latinoamericanos y hasta centroamericanos, el país con la distribución del ingreso extremadamente torcida: muy pocas familias son dueñas de mucha riqueza, y muchísimas familias tienen que compartir muy poco de una pobreza miserable.

Guatemala es el país de contrastes y de contradicciones. Es el país heredero de la civilización maya y con mucha razón se jacta por sus abundantes tesoros arqueológicos. El turismo ha sido durante varias décadas la segunda fuente formal de divisas y los turistas que llegaron a admirar las ruinas misteriosas de los anteriores pueblos mayas regresan a sus hogares enamorados por la dulzura de los mismos descendientes indígenas. Sin embargo, son los mismos pueblos donde en los años sesenta, setenta, ochenta y noventa hubo el teatro de una lucha de contrainsurgencia donde las fuerzas

armadas y las instituciones asociadas de ley y del orden masacraron -en su afán de exterminar a una guerrilla supuestamente desestabilizadora para la suerte de la nación- también a los pobladores de enteros caseríos mayas.

Guatemala es también el país del miedo. Durante los largos años de lucha de liberación y de emancipación -así afirmaba uno de los actores en la prolongada guerra interna- y de lucha del anticomunismo, de la ley y de la estabilidad nacional -así afirmaba el otro partido, asociado al gobierno nacional y a las fuerzas del orden- la población aprendía a ser cautelosa, a expresarse con cuidado, a comportarse con sospecha. La sabiduría de la política diaria volvió a implicar una cierta apatía por lo que pasaba afuera de la casa, una insensibilidad por la mala suerte de los desaparecidos y las víctimas en la violencia, una indolencia ante noticias alarmantes. Vivir en Guatemala significaba tener temor a la ley anticomunista, el orden político de la represión institucionalizada. Sobrevivir en Guatemala tenía como consecuencia una cierta indiferencia por los muertos y los huérfanos y, por consiguiente, la prolongación de una nación dividida, la continuidad de un país racista, la persistencia de una sociedad de *apartheid*¹ en la cual los pobres rurales y especialmente los pueblos mayas servían como carne de cañón en la lucha en el campo: últimamente fueron ciudadanos de segunda categoría y fueron desechables en la búsqueda de objetivos superiores: la lucha de liberación y la guerra de contrainsurgencia.

Hay también una Guatemala de la paz. O, para ser más preciso, de los acuerdos de la paz, firmados en los últimos días de 1996 tras un proceso de negociaciones que fue alargado durante doce años. Con la firma de los acuerdos, a los cuales había precedido la firma de varios acuerdos parciales -proceso

1 La expresión es de Weffort (1991: 47 ff.).

que también ha tomado dos años- se terminaba oficialmente una guerra interna, una guerra civil de treinta y seis años, una guerra sin precedentes en América Latina durante este siglo. La Guatemala de la paz es, de hecho, un país pacificado. La guerra propiamente dicha, fue de *facto* acabada militarmente alrededor de 1985, paralelamente con la implementación de otro proyecto militar: la transferencia gradual del poder político de los gobiernos militares a los gobiernos civiles.

También en este sentido para Guatemala no hay un segundo país latinoamericano de fácil comparación. La única semejanza que viene a la mente es la situación en Brasil, donde la transferencia del poder por los gobiernos consecutivos militares entre 1964 y 1985 tomó varios años de gradualización. Sólo con el caso de Chile en los años noventa, a partir de la transferencia del poder político de Pinochet a un gobierno civil, puede compararse la larga duración del cogobierno cívico-militar de *facto*. Sin embargo, en ningún país latinoamericano el peso de los gobiernos militares, la subordinación de la sociedad civil a una estructura de comando jerárquico, la extensión de los brazos y las manos militares sobre la sociedad civil -mediante la militarización de la sociedad, incluso hasta las aldeas más remotas del país y la militarización del sector público, hasta de la casa presidencial- y la prolongación de un estado de terror y un régimen de miedo ha sido tan fuerte y explícito como en Guatemala.

La sociedad de miedo²

La guerra llegó a Guatemala como la lluvia: hubo de esperarse el fenómeno, estaba en el aire. Las esperanzas de los pobres urbanos y de los campesinos ladinos y mayas tan tímidamente brotadas durante la década de los gobiernos de Arévalo y Arbenz, y tan bruscamente quebradas con la

2 Aquí tomaré algunos argumentos desarrollados en un ensayo anterior (Kruijt, 1996).

contrarrevolución iniciando a partir del año 1954,³ la arrogancia impuesta por los Estados Unidos dando lugar a una larga secuencia de gobiernos militares y represivos, a lo cual puede sumarse la larga herencia de la época colonial y postcolonial que no habían conocido mayores esfuerzos de cambiar sustantivamente la economía, la sociedad y el sistema político, ofrecieron un paisaje desolado de trincheras, donde cada cual ha hecho un callejón sin salida para mala suerte.

La guerra vino de hecho, de manera casi oculta y paso a paso, y casi de paseo. Sin embargo, al momento que llegó, decidió quedarse, como si fuese para siempre. Los gérmenes aparentan haber madurado dentro de las filas de la oficialidad joven del ejército por una serie de rebeliones internas. A eso se añadía el descontento sobre el entrenamiento de los futuros invasores de Cuba (Bahía de Cochinos), aventura a la cual el presidente Ydígoras Fuentes había dado su permiso algún tiempo antes. En un nuevo movimiento rebelde participaron oficiales que, con el correr del tiempo, se radicalizarían y actuarían como dirigentes de un movimiento insurgente, compuesto de exoficiales, exlíderes estudiantiles y algunos intelectuales. Entre los oficiales destacaron Alejandro de León, Marco Antonio Yon Sosa, Luis Turcios Lima y Luis Trejo Esquivel.⁴ El ejército, lentamente profesionalizándose desde los años cincuenta, mantenía una relación de combate *volens volens* con la incipiente guerrilla. La estrategia básica de lucha antisubversiva era declarar el Estado de sitio, lanzar de vez en cuando campañas de corta duración y reducir las operaciones militares hacia el área, disputado en las regiones de Zacapa, Izabal y la Sierra de las Minas.

3 Reflectado en el título de la biografía política de Arbenz por Gleijeses (1991).

4 Véase Villagrán Kramer (1993) y sobre todo la tesis de doctorado de Rosada-Granados (1998). Rosada-Granados describe y analiza en detalle el surgimiento y la maduración del “proyecto militar”.

También de parte de la guerrilla, no hubo ni el interés ni la mínima logística o equipo bélico para llevar a cabo campañas inmensas. Al contrario, parecía predominar el concepto de una guerra limitada. Para algunos de los líderes guerrilleros -Rodrigo Asturias por ejemplo-⁵ sus primeras campañas fueron limitadas a un espacio de unos cuantos días. Cuando Asturias y sus veintitantos compañeros habían empezado las primeras construcciones de un campamento provisional fueron detectados por uno de los comisionados militares locales, luego arrestados e internados en un campamento correctivo. Algunos de los líderes con más suerte solían asistir a sus cursos universitarios dentro de la semana y llevaban a cabo una "guerrilla de fin de semana" durante los días viernes, sábado y domingo. Con cierta regularidad fueron entrevistados por la prensa nacional y la población de Zacapa y Chiquimula los sabía encontrar en los bares y restaurantes locales.

En el sentido estrictamente logístico y militar, las campañas y contracampañas de los años sesenta tenían un carácter relativamente confortable. Los efectos económicos, sociales y políticos de la lucha de insurgencia y de contra-insurgencia quedaron limitados a un nivel local, quizás regional. La población involucrada era el campesinado ladino, los reducidos contingentes de los guerrilleros y sus inmediatos simpatizantes locales y, de parte de las fuerzas armadas, los oficiales regionales y la tropa directamente bajo sus órdenes. Sin embargo, las consecuencias para la sociedad nacional como tal eran mucho más nefastas: la sociedad guatemalteca comenzaba a transformarse durante la lucha antisubversiva en una sociedad de terror y de miedo.

5 Entrevista del autor con Rodrigo Asturias ("Gaspar Ilom"), comandante de la ORPA y luego negociador principal por parte de la URNG, el día 21 de marzo de 1998 (junto con Rudie van Meurs, VPRO-radio).

Los estamentos militares, utilizando el “peligro comunista” como pretexto o por lo menos autoalimentándose por una paranoia política sumamente exagerada, comenzaron a monopolizar su fuerza institucional contra la sociedad civil débilmente organizada, contra el sector político, contra los partidos políticos y los movimientos sociales, gradualmente produciendo y reproduciendo un régimen político cívico-militar de violencia y de represión. El presidencialismo militar, figura política predominante en Guatemala desde mediados del siglo XIX, fue sustituido por un nuevo paradigma de “gobierno total”: la supervigilancia castrense sobre la sociedad y el orden político. Con una excepción, el jefe de Estado guatemalteco era entre 1958 hasta 1985, un oficial de las fuerzas armadas. Más aún: de 1970 hasta 1982 el presidente electo o nombrado era siempre sucedido por otro general quien había servido a su antecesor como ministro de la defensa. Hay entonces mucha verdad en la fórmula sagrada que el oficio de jefe del estado mayor del ejército era el antichambre para el puesto de jefe de Estado guatemalteco.

Fue exactamente durante el único gobierno civil, el de Méndez Montenegro, que se hizo un pacto casi abierto desde los círculos del gobierno con la cúpula militar sobre la transformación de Guatemala en un teatro de contrainsurgencia y de guerra civil de baja intensidad. Se lanzó una campaña contrainsurgente feroz, la “Operación Guatemala”. El resultado debería ser la eliminación nacional del movimiento guerrillero y su estructura de soporte. De verdad, el movimiento guerrillero pareció ser aplastado: algunos centenares de guerrilleros perdieron la vida, a costa de miles de campesinos inocentes que encontraron la muerte y cuyos pueblos serían destruidos.

En los años anteriores se había empezado con la gradual militarización de todos los segmentos “peligrosos” y “sensitivos”. Con seguridad hasta finales de 1996 y

probablemente hasta la fecha, el sector de la inteligencia nacional es el privilegio indisputable e indiscutido de las fuerzas armadas. La policía fue militarizada, situación básicamente inalterada hasta finales de 1996. La casa presidencial fue militarizada, prolongación de una situación *de facto* que desde 1870 había regido en Guatemala: el ministro de la defensa nombraba y nombra un general del ejército como jefe del estado mayor presidencial y jefe del cuerpo de asesores presidenciales. También esta situación perduró por lo menos inalterada hasta el año 1996. Una misión vital fue emprendida y consolidada dentro de los departamentos rurales de Guatemala. Con la prolongación del conflicto armado, las fuerzas armadas comenzaron a comportarse, primero *de facto* y luego *de jure*, como los únicos representantes legítimos del gobierno central en los departamentos. Fuera del ámbito urbano, las fuerzas armadas serían durante las siguientes décadas como el sólo representante del Estado y del sector público: con los médicos y las enfermeras del ejército, con dentistas del ejército, con veterinarios del ejército, con ingenieros del ejército, con abogados del ejército y con administradores del ejército. La fusión entre las funciones civiles y militares dentro de las regiones ladinas e indígenas fue apoyada y parcialmente orquestada por otra misión: la de la "acción cívica", asesorada y financiada por la asistencia militar y civil para el desarrollo por parte de los Estados Unidos, programas de desarrollo local para la población rural civil, diseñados y ejecutados por las fuerzas armadas.

La dulce labor de desarrollo local fue acompañada por la amarga tarea de lucha contra el enemigo interno: el comunismo, el terrorismo, la subversión. Gradualmente se creó -parcialmente escondida y parcialmente abierta- una completa maquinaria de control, persecución, opresión y matanza, aparentemente dirigida contra la guerrilla en el campo, pero en el transcurso de los años gentilmente ampliada hacia todos los segmentos de la sociedad civil -primero

rural, luego urbana- que quizás, un día en el porvenir, pudiese y quisiese apoyar a las fuerzas de la guerrilla y del comunismo internacional. Para el mayor control de la población rural el papel de los comisionados militares, anteriormente encargados de la supervisión de las cuotas de conscriptos, fue expandido hasta formar parte de una amplia red de control y espionaje, informando sobre actividades y simpatías clandestinas de la población local al comandante regional de las fuerzas armadas. Una complicada red de oficiales paramilitares y parapoliciales fue formada para controlar y aterrorizar la supuesta estructura de soporte- o futuro soporte- de la guerrilla y del comunismo: los partidos políticos de la izquierda -en Guatemala rápidamente etiquetada como cripto-comunismo-, el movimiento laboral, el movimiento estudiantil, el liderazgo de los escolares de la secundaria, los líderes de los movimientos urbanos de los pobladores marginales, etc. El torturar, el desaparecer, el violentar, el masacrar fue percibido como medida correcta, hasta educativa, para la estrategia de combatir y de prevenir, de terror y de detenimiento.

El Estado terrorista

Todavía faltaba la expansión del teatro de la guerrilla -y por ende la lucha contrainsurgente- a las regiones mayas. A partir de los primeros años de la década de los setenta, dos nuevos grupos guerrilleros comenzaron a manifestar su presencia en las regiones indígenas. En contraste con los movimientos anteriores de los años sesenta, la nueva guerrilla se caracterizaba por una lenta y paulatina identificación con la realidad socio-económica y cultural de los pueblos mayas. Lentamente, asimilándose y ganando la confianza y después de varios años de convivir y arraigarse en las comunidades mayas, el reclutamiento comenzaba a extenderse a la población indígena. Algunos de los comandantes habían participado en las campañas anteriores y la mayoría de ellos tenía el perfil de

la clase media ladina, urbana, habiendo terminado por lo menos algunos años de estudios superiores. Entre sus filas se encontraba también a algunos sacerdotes progresistas y católicos laicos, atraídos por la teología de la liberación. Pero la mayoría de los cuadros guerrilleros era indígena, sobre todo de las etnias quiché, mam, queqchi, ixil y cakchiquel.⁶

Probablemente, la incorporación de los pueblos mayas a la guerrilla ha sido siempre exagerada e inflada por miedo o por paranoia. En cierto momento a finales de los años setenta y el comienzo de los años ochenta, cuando la guerra se intensificó y la represión de repente culminó en campañas brutales contra la población indígena como tal, hablaron en círculos de las fuerzas armadas sobre 6,000-7,000 guerrilleros, apoyados por 70,000 tropas auxiliares y 200,000 simpatizantes.⁷ En retrospectiva, Rodrigo Asturias⁸ disminuye mucho de las pretensiones: sólo las compras anuales de fusiles nunca excedieron los 400, equipo grande no había, y la población indígena que de verdad acudía a la guerrilla en los años

6 Diagnóstico socio-económico personal incorporado Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1997: 5). Este diagnóstico revela los datos de 4,188 miembros encuestados de la URNG inmediatamente después de la firma del acuerdo de paz en diciembre de 1996. Un porcentaje de 71 es clasificado como indígena; también el 71 por ciento habla algún idioma indígena como idioma materno, de ellos 57 por ciento hablan también el español. El 82 por ciento eran hombres, el 18 por ciento mujeres. De ellos el 58 por ciento es casado o conviviendo en unión de hecho. Los analfabetos constituyen el 16 por ciento, un 14 por ciento era clasificado como profesionales de nivel medio o universitario. De todos los incorporados la gran mayoría es de origen campesino; sin embargo, sólo un 16 por ciento tiene en algún sentido tierra, mientras que el 84 por ciento no tiene.

7 Entrevista del autor con el general Jaime Rabanales el 12 de julio de 1994. El general Rabanales enfatizó también las supuestas dificultades logísticas de alimentarlos, entrenarlos y controlarlos.

8 Entrevista del autor con Rodrigo Asturias el 21 de marzo de 1998 (junto con Rudie van Meurs, VPRO-radio).

represivos de Lucas García no pudo ser adecuadamente recibida y ayudada, ni hablar de entrenamiento regular con excepción de lo básico.

Es cierto que los primeros ataques de la nueva guerrilla sorprendió mucho a los mandos militares; la tropa sufrió bajas y los oficiales aprendieron a respetar a sus adversarios. Sin embargo, la guerrilla, con el fuerte apoyo de la población rural, operaba de manera clandestina, a la defensiva, de vez en cuando ocupando temporalmente unos caseríos, pueblos mayas, hasta municipios rurales y centros urbanos en la provincia. Pero nunca formaba un ejército estructurado que siguiera un plan maestro para conquistar el país y transformarlo en un bastión del comunismo internacional. Hasta el hecho de que Centroamérica sufría dos guerras civiles y que Nicaragua y El Salvador sirvieron de impedimento para un apoyo fuerte a la guerrilla de Guatemala. Los contactos con Cuba y Nicaragua, países amigos, sí los habían pero eran relativamente esporádicos. Se intercambiaron experiencias sobre la lucha armada con otros países como Vietnam, por intermedio de su representación en Managua y recién a finales del gobierno sandinista. Por supuesto, hubo apoyo y sobre todo simpatía de algunos países amigos que luego ayudarían durante el largo proceso de la negociación por la paz: México, Noruega y los países nórdicos, España. Sin embargo, la guerra era últimamente una guerra local, llevada a cabo dentro de un relativo aislamiento internacional, en lugares lejanos y perdidos en la miseria sórdida, donde el mundo exterior es ancho y ajeno, en las regiones inaccesibles y remotas del territorio, en las tierras de la población indígena, sin mayor soporte o intervención extranjera directa, con armas ligeras y hasta caseras, sin ninguna tecnología sofisticada.

El crecimiento de la guerrilla, el influjo de nuevos cuadros, hasta cierto momento en aparente abundancia, los primeros éxitos de la nueva guerrilla y la expansión de las

campañas sobre todo en los departamentos indígenas, son inexplicables sin tomar explícitamente en cuenta la atmósfera nacional de violencia, miedo y persecución generalizada, acompañada luego por campañas brutales y amargas de contrainsurgencia. Una hipertrofia anticomunista que veía en cualquier defensor de los derechos populares a un enemigo, entonces un potencial insurgente, entonces un criminal, junto a una miopía política culminando en terror frontal como respuesta única frente a cualquier solicitud, aunque suave y justa, de cambio social, culminaba en los últimos años de Laugerud y en el período presidencial de Lucas García. Durante estos años, digamos desde la segunda mitad de los años setenta hasta los primeros de los ochenta, la violencia era estructural y la tortura y la matanza fueron consideradas los instrumentos correctivos para los insurgentes actuales, los insurgentes futuros y los insurgentes posibles.

La brecha social y política, resultado inmediato de la “sociedad de miedo” creada por las fuerzas del orden y del desorden, los militares y los paramilitares, los policías y los parapoliciales, proveían a la guerrilla de un flujo creciente de nuevos reclutas frescos y simpatizantes indignados. A finales del régimen de Lucas García operaba la guerrilla en casi todos los departamentos indígenas del país. Operaban en columnas militares, incluso se les había asignado grados de oficiales militares a sus líderes. En la ciudad de Guatemala, incluso dentro de las oficinas del ministerio de la defensa, los comandantes oficiales de las fuerzas armadas llegaron a tener una profunda preocupación, hasta miedo, sobre la posibilidad de un bloqueo eficaz de algunos centros urbanos de mayor importancia, o de la interrupción de la provisión alimentaria de la ciudad capital.⁹ Ante esta situación el gobierno sabía sólo dar la respuesta habitual: intensificar la campaña

9 Entrevista del autor con el general Alejandro Gramajo el 13 de julio de 1994.

antisubversiva, aumentar la capacidad de destrucción y aplicar masivamente la táctica de "tierra arrasada" en las comunidades indígenas. ¿Quién sabrá calcular con exactitud el número de civiles muertos por la guerra (¿135,000?), los pueblos completamente destruidos (¿450?), los campesinos forzosamente reubicados en "pueblos estratégicos" (¿60,000?), los migrantes al exterior (¿500,000?) o a los Estados Unidos (¿1.000,000?)? ¿Quién podrá contar los exactos números de "personas desaparecidas" (¿50,000?) entre los años 1980 y 1985?

El golpe contra el gobierno de Lucas García y luego contra Ríos Montt llevó a los mandos militares, a los integrantes del llamado "Movimiento de oficiales jóvenes", que luego dirigirían las operaciones de choque/pacificación como "Fusiles y frijoles" y "Techo, tortilla y trabajo", donde las fuerzas armadas reasumieron la iniciativa estratégica. La nueva estrategia antisubversiva contenía tres elementos: el primero era el aumento del número de personal de tropa, básicamente conscriptos indígenas para que se desempeñaran en unidades más pequeñas y más móviles en las regiones de combate. El segundo, era el aumento drástico de las fuerzas paramilitares, de defensa civil. Esto dio como resultado la creación de las llamadas Patrullas de autodefensa civil, PAC, un sistema de extensión militar forzada hacia la población que en cierto momento, por lo menos dentro de las estadísticas oficiales, puso bajo las órdenes de los comandantes regionales y locales un total de 900,000 personas de la población rural. Las PAC fueron creadas por analogía a las fuerzas irregulares locales de la guerrilla. En palabras de quien fue uno de los diseñadores de las PAC¹⁰ "servía para autoprotgerse, dentro de los pueblos mayas, contra los ataques de la guerrilla. Y, probablemente, les ayudó también para defenderse contra la tropa nuestra". El tercer elemento era reiniciar las actividades

10 Entrevista del autor con el coronel (luego general) Roberto Letona, el 16 de noviembre de 1993.

cívico-militares de entonces: desarrollo local mediante servicios, mejoramiento de la infraestructura física, alimentos. En la práctica, sobre todo las PAC y los campesinos que entraron en el sistema de "protección" fueron los beneficiarios directos; quienes rechazaron enlistarse fueron desaparecidos o simplemente asesinados. En un contexto de altos costos en términos de muertos, desaparecidos, viudas y huérfanos, personas desplazadas y "re-establecidas", la guerrilla fue forzada a la defensiva y ya no era capaz de proteger a los pueblos y las aldeas simpatizantes contra las represalias de las fuerzas armadas y los paramilitares. Sin embargo, la guerrilla supo durante los siguientes años desarrollar de vez en cuando unas iniciativas locales. Durarían hasta finales del gobierno de Cerezo cuando los estamentos militares consideraron que habían logrado una victoria decisiva. Se hablaba y pensaba en "victoria" y hasta en "conquista", términos que hacen suponer que un proceso de paz sentido y de reconciliación nacional debería iniciarse quizás por una generación posterior. En las palabras sardónicas del general Gramajo,¹¹ quien diseñó estas campañas y que desempeñó luego un papel preponderante en la transición a los gobiernos civiles:

"En Guatemala, las etnias indígenas demuestran todavía un resentimiento fuerte debido a la Conquista. De hecho, cuando se piensa en eso, se consolidó en los años 1982 y 1983, el proceso de conquista nacional que los españoles iniciaron en los años 1520."

11 Entrevista del autor con el general Alejandro Gramajo el 13 de julio de 1994.

El desmontaje

Los años 1982/1983, dieron como resultado también cambios en la mentalidad y la ideología militar: la guerra debería ser prolongada dentro del contexto de una "democracia armada" bajo un control gradualmente menos intensivo de las fuerzas armadas. Quizás se pensaba también en un trueque entre una "guerra sucia" por una "guerra limpia", por lo menos una guerra llevada a cabo dentro de un régimen de legitimidad y mínimo respeto internacional.

Dos elementos serían clave en el "proyecto militar": la transición política a la democracia parlamentaria y la construcción de una sociedad de "guatemalidad". Originalmente -en la *Tesis para la Estabilidad Nacional y el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo*- el tono era de una doctrina militar con fuertes elementos de anticomunismo y de muchos rezagos del pensamiento antisubversivo.¹² Originalmente se enfatizaron sobre todo elementos de la lucha contrainsurgente, como las cuatro estrategias fundamentales: sacarle el agua al pez (separar la población indígena de la guerrilla); la institucionalización del esfuerzo contrainsurgente (traducido en las PAC, las campañas de contrainsurgencia, etc.); el retorno a la constitucionalidad, y una ofensiva diplomática. El retorno a la constitucionalidad se aseguró por la organización de la *Constituyente* seguido por elecciones y la instalación del gobierno civil de transición: el gobierno de Cerezo. El gobierno de Cerezo fue de hecho un gobierno de respaldo pero también de tutelaje militar; el respaldo fue otorgado por los sectores más ilustrados del aparato militar, la élite de la oficialidad, con la tácita renuencia de grandes sectores más conservadores de las fuerzas armadas. El peso del cogobierno a través del

12 Un análisis detallado de la evolución del pensamiento y de la lenta desaparición de la influencia militar directa se encuentra en la tesis de Rosada-Granados (1998-cap. 6 y 7).

estado mayor presidencial y vicepresidencial, el servicio de inteligencia, el control sobre la policía y la impunidad de *facto* fue sentido durante los años del primero y segundo gobiernos civiles.

El peso militar sobre la sociedad se expresó mediante la *doctrina de asuntos civiles*,¹³ el “conjunto de actividades que realiza el ejército en forma participativa con las autoridades civiles y la población en general, para facilitar las operaciones militares...”. Sus funciones se orientaban al tratamiento, asistencia y reorientación de los desplazados y refugiados; la organización, entrenamiento, supervisión y control de la autodefensa civil y de las actividades de los comisionados militares; y la investigación y seguimiento a los esfuerzos de penetración ideológica insurgente. Implicaba también la actitud pro-evangelismo fundamentalista en contraposición al percibido “catolicismo revolucionario”.¹⁴ Para mayor enlace con el liderazgo de la sociedad civil se creó desde el ambiente del ministerio para la defensa nacional el Centro ESTNA, encargado con un paquete anual de cursos sobre doctrinas de seguridad (“estabilidad nacional”), de desarrollo y de la realidad nacional a oficiales mayores, pero sobre todo dirigido a líderes civiles: parlamentarios mayas, pastores evangélicos, abogados, líderes laborales, periodistas, etc. La pérdida directa del control militar sobre la casa presidencial se manifestó de hecho durante la presidencia del tercer presidente civil, De León Carpio, elegido sin la anuencia pero sin embargo aceptado por los círculos militares durante los días caóticos alrededor del autogolpe de Serrano en 1993. Al otro lado, hay suficientes indicios de que también durante los

13 *Doctrina de Asuntos Civiles*. Guatemala: Editorial del Ejército/Dirección de Asuntos Civiles-Estado Mayor de la Defensa Nacional, noviembre de 1987, citado y analizado en Rosada-Granados (1998: sección 6.2.).

14 Como remarca Rosada-Granados (1998: sección 6.1.): “en la lógica contrainsurgente ser católico era equivalente a ser *guerrillero*.”

años del gobierno de De León Carpio, las rondas consultativas militares con la cúpula presidencial siguieron manteniendo su vigor.

Durante los años del gobierno de Cerezo¹⁵ y, más pronunciado, durante los dos últimos años del gobierno de Serrano, se iniciaron negociaciones sobre la paz. En agosto de 1987, fueron firmados los acuerdos de Esquipulas II, en los cuales se delineaban los procedimientos para la paz firme y duradera en Centroamérica mediante diálogos con los diferentes grupos de oposición y pláticas con la insurgencia armada. En octubre de 1987, una delegación gubernamental se reunió con una delegación de la URNG, para sostener pláticas exploratorias. Lado flaco en las posiciones del gobierno, de las fuerzas armadas y de la guerrilla, la legalidad y la legitimidad o no de los insurgentes. En Oslo, en marzo de 1990, se firmó un acuerdo en el cual el gobierno reconoció la existencia del conflicto armado y aceptó a los representantes de la guerrilla como interlocutores válidos por su fuerza política y militar.

En estos años, la presencia política de la guerrilla en el exterior era probablemente más remarcable que su fuerza militar en el interior. Unos años antes, durante los primeros del gobierno de Cerezo, la cúpula militar había llegado a la conclusión de que la guerrilla por su mera fuerza militar ya no significaba un peligro sustantivo para la desestabilización del Estado. Durante los próximos años se reuniría la Comisión nacional de reconciliación (de parte del gobierno) y la URNG en el exterior, en Centroamérica y en los países amigos como México, Noruega y España. Las fuerzas armadas -y las élites

15 También Ríos Montt canalizó en los primeros meses de su gobierno a través de los colegios profesionales de los médicos, abogados e ingenieros una invitación a representantes de la guerrilla en Nueva York para entrar en negociaciones; la invitación no fue aceptada (Kruijt, 1986: 40).

económicas y empresariales, el CACIF- se negaron a participar directamente en los diálogos. En abierto contraste, la iglesia católica, a través de su arzobispado, insistió en la continuidad y la profundización de tal diálogo. A finales de 1989, la URNG solicitó la mediación del Secretario general de la ONU, formulando también la necesidad de un retorno a la democracia. Tras dos intentos fracasados de golpe contra el gobierno de Cerezo, una cierta purga dentro de las filas de la oficialidad de las fuerzas armadas fue ejecutada. Con el fortalecimiento consecuente de la posición de los militares más moderados,¹⁶ se llegó a principios de 1990 a las primeras conversaciones en Oslo, donde se expresó la disposición militar de iniciar un acercamiento serio con la insurgencia guatemalteca.

Duraría, sin embargo, hasta 1991 cuando se iniciaron por primera vez conversaciones formales entre la URNG y el cogobierno con la participación de los militares. En esos años el peso militar era tal que el presidente Serrano en cierto momento en 1992, cuando desde el ministerio de la defensa se opinaba que el ministro y el viceministro de desarrollo habían sido demasiado consecuentes con los representantes de la guerrilla, no tuvo otra alternativa que solicitar la renuncia formal de ambos dignatarios. Durante el gobierno de De León Carpio se instaló una secretaría para la paz, cuyo coordinador, Héctor Rosada Granados, sería también el negociador oficial por parte del gobierno y las fuerzas armadas. En 1994, cuando De León Carpio desde hacía un año ejercía la presidencia del país, el viceministro de la defensa, el general José Luis Quilo Ayuso, tomó la iniciativa para otro golpe. Con la salida de Quilo se realizó otro esfuerzo de purificación del cuerpo de

16 Sin embargo, hasta la firma de la paz predominaba la voz de los militares duros dentro de las fuerzas armadas. Así se expresó prudentemente el general Julio Balconi en una entrevista con el autor, junto con Rudie van Meurs (VPRO-radio) el día 18 de marzo de 1998. Véase también las memorias de Gramajo (1995: 385 ff.).

oficiales superiores. Un año después, se llegó a un entendido sobre los procedimientos de los arreglos y los acuerdos: se negociarían primero acuerdos parciales, para luego concordar sobre el acuerdo final de la paz. También por parte de la ONU se formó un cuerpo especial, MINUGUA, encargado primero del seguimiento de las negociaciones y posteriormente de la verificación de los acuerdos. Paralelamente a las negociaciones oficiales se armó lo que se llamó después la Asamblea de la sociedad civil, presidida por el arzobispado, en la cual llegaron a participar unas 120 organizaciones e instituciones, variando de asociaciones de defensa maya hasta grupos de apoyo a los familiares de desaparecidos, de los sindicatos hasta el circuito de las ONG.

Interesante es, que paralelamente a las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla, se desarrollaba una cierta relación de confianza entre el principal vocero de las fuerzas armadas, Julio Balconi, y el negociador principal por parte de la URNG, Rodrigo Asturias.¹⁷ Durante los primeros días de las negociaciones se acercaron ambos con el propósito de crear un ambiente de confianza entre las instancias que habían llevado a cabo la lucha armada. Solamente cuando existiera una confianza mutua sobre las intenciones y los objetivos finales, se lograría convencer a los sectores más duros dentro de las fuerzas armadas y dentro de la guerrilla de buscar una paz sentida y duradera. Al momento en que ambos estuvieron suficientemente convencidos de las intenciones del anterior adversario, comenzaron a informar a sus propios asociados: los demás comandantes por un lado, el ministro de la defensa, los generales y, últimamente, el presidente de la república. Durante las negociaciones oficiales se arreglaron conversa-

17 Información dada durante la entrevista con el autor, junto con Rudie van Meurs (VPRO-radio) con el general Julio Balconi, el 18 de marzo de 1998, confirmado en detalle por Rodrigo Asturias durante la entrevista sostenida el día 22 de marzo de 1998.

ciones paralelas, generalmente en las ciudades capitales de los países amigos o en lugares turísticos, como la isla de Roatán. En cierto momento Balconi informó al presidente que las fuerzas armadas tendrían conversaciones con líderes de la guerrilla. En ese decurso, un total de 23 oficiales superiores, coroneles y generales, tomaron un avión hacia Roatán. Allí pudieron, durante cuatro días, platicar libremente con la cúpula de la guerrilla. Propusieron encontrarse la próxima vez en marzo de 1996 en La Habana. Probablemente aquella reunión convenció a la guerrilla de la veracidad de las intenciones de las fuerzas armadas por llegar a un acuerdo duradero. Se organizó tres veces un brindis por la paz: de parte de Balconi, de Asturias y de Fidel Castro.

Posteriormente, la URNG anunció desde México un paro unilateral de las actividades armadas. Casi inmediatamente se aceleraron las pláticas sobre los acuerdos preliminares. Algunos meses después, en diciembre de 1996, se firmó en Guatemala el acuerdo final de la paz. Entre los acuerdos preliminares figuraron la integración de la guerrilla en la sociedad guatemalteca, la sustitución de la policía anterior por un nuevo cuerpo de policía nacional civil, la transferencia del sistema de inteligencia nacional a manos civiles, la reducción de la influencia militar sobre el estado mayor presidencial y la reducción y reconversión gradual de las fuerzas armadas. El acuerdo preliminar más importante, sin embargo, parcialmente elaborado y presentado por la Asamblea de la sociedad civil, fue el acuerdo sobre la futura sociedad multicultural y multiétnica, que deberá dar lugar a una nueva ciudadanía maya, ladina y guatemalteca.

La Guatemala democrática

Este artículo es la presentación y la introducción para un estudio mucho más empírico: el seguimiento de los acuerdos preliminares de mayor importancia durante el primer año de la paz. Dentro de ellos figura, sin duda, el acuerdo sobre la nueva configuración y las nuevas misiones de las fuerzas armadas. El lector sabrá convencerse, leyendo los próximos capítulos del excelente relato de Bernardo Arévalo de León, cómo las fuerzas armadas, no completamente contra su propia voluntad y sin mucho lamento, sabían conquistar rápidamente la tarea de protector del orden cívico: la seguridad cívica diaria, la protección de la propiedad pública y privada y la lucha contra la delincuencia.

Irónicamente, manteniendo casi completamente intacto el instrumental de la lucha antisubversiva y contrainsurgente, las fuerzas armadas llegaron a llenar el vacío dejado por las fuerzas policiales existentes en preparación de una nueva policía nacional, por si acaso en forma semi secreta formada y entrenada por instructores de la Guardia civil española. Arévalo de León concluye que, últimamente, es la debilidad de la sociedad civil (y del sector público) la que ha dejado a las fuerzas armadas suficiente espacio de actuar como mediador en la arena de la seguridad nacional. Es realmente revelador familiarizarse con su texto en donde nos ofrece su análisis paradójico sobre los militares guatemaltecos en su nuevo papel del ave Fénix, transmutando su institucionalidad antisubversiva y potencialmente atemorizante en el tenue procurador de la vida cívica diaria. A su análisis no tengo que agregar algo novedoso ni sustantivo.

Mis propias reflexiones sobre el pasado y el presente, las quiero finalizar con unas breves observaciones sobre dos problemas del inmediato futuro de Guatemala: la democracia duradera y sostenible y el concepto de ciudadanía propia, la

guatemalidad. Ultimamente, la pregunta clave es lo que se interpretará como las posibilidades de una reconciliación consensual, una ciudadanía legal y legítima y la integración histórica de un legado étnico, lo que el antropólogo e historiador Bonfil,¹⁸ hablando sobre la situación mexicana, ha llamado "México profundo", el patrimonio cultural indígena que reclama ser reconocido como uno de los entes esenciales de la "mexicanidad".

Es interesante hacer una comparación entre los conceptos de ciudadanía de los tres países latinoamericanos -México, Perú y Guatemala- que han sufrido de insurgencias étnicas en la actualidad o en el pasado reciente. También en el México de la selva lacandona, la guerrilla de Chiapas, hay todos los elementos que han definido la situación en Guatemala:¹⁹ un sistema colonial con represión étnica, la inmensa pobreza, una cultura regional de latifundismo y de racismo, la religiosidad maya y la influencia de la teología de la liberación, así mismo del fundamentalismo evangélico, etc. Sin embargo, en México existe, quizás como herencia directa de la Revolución, algo como una ciudadanía ideológica, una "mexicanidad". Contraria a las experiencias de Guatemala, la Revolución mexicana no ha sido completamente inconclusa. En el pasado había reforma agraria, había -por lo menos de nivel nacional y formalmente ante la ley- una mínima integración del campesinado. A partir de 1994, parte de la respuesta oficialista nacional ha sido un esfuerzo al diálogo y no únicamente campañas contrainsurgentes.

18 Bonfil (1990).

19 Véase Gilly (1997) al respecto. Le Bot (1997: 69-73), quien ha estudiado tanto la guerrilla guatemalteca como la mexicana, enfatiza también las similitudes locales.

Quizás una comparación con la situación en el Perú durante los años de la "guerra popular" que lanzó Sendero Luminoso a partir de 1980, situación que aparentemente haya cambiado desde 1992, cuando Abimael Guzmán resultó capturado y condenado, puede ser ilustrativo. Guatemala y el Perú son dos de los países latinoamericanos cuyas "almas indígenas" fueron separadas de sus "cuerpos políticos", y donde el concepto de "estado" y "nación" no coinciden. La historia colonial y buena parte postcolonial de ambos países puede ser resumida en la siguiente forma: dominación de las poblaciones étnicas originales, desintegración de la identidad cultural de las civilizaciones y de las lenguas indígenas. La integración económica de los pueblos indígenas en la economía y sociedad nacional de Guatemala y del Perú, tuvo lugar en forma sesgada: como minifundistas comunales o como campesinos dependientes sin tierra. En ambos países una segregación vigorosa ha emergido, basada en una estratificación complicada en términos de clase, raza y etnia. Durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX las relaciones económicas, sociales y políticas fueron determinadas por la oligarquía y las fuerzas armadas.

Hasta los años cincuenta en el caso del Perú y quizás hasta la fecha en Guatemala, la estructura social y cultural en ambos países ha sido la prolongación directa del viejo orden colonial. La estructura política peruana hasta los años del "Gobierno revolucionario de las fuerzas armadas" de Juan Velasco Alvarado ha sido secamente tipificado por el historiador Basadre como la "república aristocrática". El gobierno de Velasco llevó a cabo una revolución al estilo mexicano, que quedó inconclusa, aunque terminó por lo menos con la existencia de una clase terrateniente en el agro. Los años revolucionarios de los gobiernos de Arévalo y Arbenz no pudieron cambiar las relaciones económicas y sociales básicas en Guatemala, a pesar de todos los intentos.

Hay argumentos fuertes en favor de la tesis de Solares²⁰ de que Guatemala es un estado sin ser una nación. El vencedor en las campañas militares contrainsurgentes, Alejandro Gramajo, tipifica el resultado de ellas como el capítulo final de la conquista española en el siglo XVI. En Guatemala, a pesar de las pretensiones oficialistas de una identidad nacional, no hay "guatemalidad", como en el Perú no hay "peruanidad". Ambos países son construcciones políticas en base a culturas, sentimientos y esperanzas de sociedades fragmentadas.

A largo plazo, el problema fundamental de Guatemala será la reconciliación duradera y la construcción de una sociedad multiétnica. A corto plazo, las perspectivas no son prometedoras. La situación política después de la firma de los acuerdos de paz refleja el sistema inalterado que Guatemala tenía antes, durante y después de la guerra civil de 36 años. La economía nacional no se ha cambiado; la pobreza nacional, sobre todo arraigada en el ambiente indígena, se ha mantenido intacta. Las élites nacionales y su expresión organizativa, el CACIF, están modernizándose a paso de tortuga. Las fuerzas armadas básicamente no han sufrido cambios mayores; al contrario, como el análisis de Bernardo Arévalo de León va a demostrar, los estamentos militares sabían asegurarse de nuevas misiones para mantener su estructura organizativa intacta.

En el Congreso nacional de 80 miembros, sólo seis -tres hombres y tres mujeres- son representantes directos de los pueblos mayas; cuando las mujeres diputadas se vestían con su ropa indígena antes de entrar al Congreso, fueron retenidas por la policía. Un hecho simbólico. En los municipios podrá verse un cambio: en el 30 por ciento de ellos fueron elegidos

20 Solares (1992: 50 ff.). El historiador peruano Flores Galindo (1988: 281 ff.) se expresa de igual modo. Véase Florescano (1997) para el caso de México.

alcaldes mayas durante las elecciones de 1997. Sin embargo, son expresiones de nivel local. El gobierno central dirigirá, al otro lado, la nueva policía nacional, actualmente entrenada por la cooperación española, desde la capital y por medio de los gobernadores regionales. "Para nosotros son una carga", se expresó un grupo de alcaldes indígenas durante una entrevista grupal en marzo de 1998.²¹ Referían a las autoridades gubernamentales y a las fuerzas armadas como si fuese la fuerza ocupacional de una potencia ajena. El alcalde de Quetzaltenango, uno de los voceros de una nueva identidad maya, se expresó todavía más explícito:

"Los acuerdos de paz fueron firmados por representantes del sistema tradicional, que llegaron a la región para llevar a cabo una guerra con soldados indígenas, con guerrilleros indígenas y con víctimas indígenas. No se llegó a firmar una paz, se firmó la derrota de la URNG. Se firmó también un acuerdo sobre la futura sociedad multiétnica; fue firmado sin consultarnos."

Tal vez estas palabras aparentan ser radicales. Sin embargo, también las palabras de la guerrilla al comienzo y durante los primeros años de la insurgencia han tenido un tono radical. Pero su validez para aquellos días nunca ha sido disputada sino por la tropa contrainsurgente y por los escuadrones de la muerte. Hasta la fecha, la formulación de la verdad ha sido siempre un acto radical en Guatemala.

Termino este artículo con una reflexión coyuntural. "The proof of the pudding is in the eating" es un dicho inglés sobre la prueba factual de planes, proyectos y buenas intenciones. Ultimamente, los gobiernos democráticos, los gobiernos de la paz, los gobiernos de la civilidad van a ser juzgados posteriormente por su capacidad de generar y consolidar el orden cívico, la tranquilidad regida por la ley, y

21 Entrevista para la VPRO-radio en Quetzaltenango (por el autor junto con Rudie van Meurs), 20 de marzo de 1998.

la seguridad forjada por consenso común y protegida por sanciones civilizadas. En este contexto, no hay lugar para ajusticiamientos ni para matanzas y menos para matanzas con significado altamente simbólico.

La muerte, a finales de abril de 1998, del obispo Juan José Gerardi Conedera, defensor de los derechos humanos, es un acto tan dramático que pide una comparación con otro caso insólito, el asesinato del arzobispo de San Salvador, Oscar Arnulfo Romero. En marzo de 1980, monseñor Romero fue asesinado por un disparo, cuando celebraba una misa. El hecho contribuyó a la explosión de la guerra civil en El Salvador. La muerte del obispo Gerardi, coordinador de la Oficina de derechos humanos del arzobispado de Guatemala, es un golpe flagrante en contra de los acuerdos de paz que terminaron con décadas de guerra y degollación en Guatemala. Si hay una expresión de denigrar los acuerdos de paz, los derechos humanos y la legitimidad del saber actuar del gobierno civil, es aquí. Independientemente del esclarecimiento final de esta matanza, el gobierno actual ha recibido un mensaje hostil -casi una declaración de guerra- y está forzado a dar respuesta al reto de cómo garantizar que no se repetirá el perfil de miedo del pasado.

Cualquier debate sobre la posibilidad del renacimiento público de las fuerzas paramilitares, de los grupos armados asociado a las fuerzas armadas y las "fuerzas del orden" del pasado, significará un ataque frontal contra todo el proceso de la paz y la transformación democrática del país. De hecho, con la muerte de monseñor Gerardi, se ha formulado de manera más grotesca la pregunta sobre el carácter de la ley y del orden en la actualidad. ¿Cuál ley está últimamente vigente en el país: la ley de la violencia y la muerte, la ley de los escuadrones y los paramilitares, o la ley de la razón y la civilidad?

Dirk Kruijt
mayo de 1998

Bibliografía

- Bonfil Batalla, Guillermo. *México profundo. Una civilización negada*. México: Grijalbo, 1990.
- Bot, Yvon Le. "El reencantamiento del mundo." en Yvon Le Bot. *Subcomandante Marcos. El sueño zapatista: Entrevistas con el subcomandante Marcos, el mayor Moisés y el comandante Tacho, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, realizadas por Yvon Le Bot con la colaboración de Maurice Najman*. Barcelona: Plaza & Janés, 1997, pp. 11-117.
- Diagnóstico socio-económico del personal incorporado de la Unidad revolucionaria nacional guatemalteca*. Guatemala: Fundación "Guillermo Toriello" con apoyo de la Unión Europea, mayo de 1997.
- Flores Galindo, Alberto. *Buscando un inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: Editorial Horizonte, 1998.
- Florescano, E. *Etnia, estado y nación*. México: Editorial Aguilar, 1997.
- Gilly, Adolfo. *Chiapas: La razón ardiente. Ensayo sobre la rebelión del mundo encantado*. México: Ediciones Era (Colección Problemas de México), 1997.
- Gleijeses, Piero. *Shattered Hope. The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Gramajo Morales, Héctor Alejandro. *De la guerra... a la guerra. La difícil transición política en Guatemala*. Guatemala: Fondo de Cultura Editorial S.A., 1995.

Kruijt, Dirk. *Sociedades de terror. Guerrillas y contrainsurgencia en Guatemala y Perú*. San José: FLACSO (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 88), 1996.

Rosada Granados, Héctor. "Proyecto militar en Guatemala (1944-1990)." (Manuscrito, febrero de 1998).

Solares, Jorge. "Guatemala: etnicidad y democracia en tierra arrasada" en Gabriel Aguilera *et al.* *Los problemas de la democracia*. Guatemala: FLACSO, 1992, pp. 47-72.

Villagrán Kramer, Francisco. *Biografía política de Guatemala. Los pactos políticos de 1944 a 1970*. Guatemala: FLACSO, 1993.

Weffort, Francisco C. "La América equivocada". En Francisco C. Weffort. *¿Cuál democracia?* San José, FLACSO, pp. 47-93.

I
LÍNEAS GENERALES

En el análisis de las relaciones cívico-militares en Guatemala, 1997 se convierte en un año crítico. La firma del *Acuerdo de paz firme y duradera* en diciembre de 1996, y la del *Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática* en octubre del mismo año, establecen un nuevo marco normativo para el desarrollo de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, cuya implementación se inicia de manera inmediata de acuerdo con compromisos establecidos en un cronograma preciso.

Dentro del marco general de la nueva etapa que se inicia para la vida política e institucional del país con la firma de los Acuerdos, este proceso de reconversión militar constituye un elemento fundamental para el reto de la consolidación del Estado democrático de derecho. Sin embargo, ninguno de estos dos procesos -el de reconversión militar¹ y el de democratización- se inician con la firma de la paz. Ambos tienen sus orígenes en la crisis de principios de los años ochenta del modelo de Estado contrainsurgente, en la que el

1 De acuerdo con la definición de Aguilera Peralta, como reconversión militar entendemos el proceso de acuerdo con el cual al aparato militar de una sociedad se le asignan nuevas funciones, que permiten su adecuación al nuevo contexto político y social. En el caso de América Latina, implica el abandono de funciones que coarten el desarrollo de los sistemas democráticos. Para una discusión del concepto de reconversión ver Aguilera Peralta, Gabriel (1994a): 50-53, Aguilera Peralta, Gabriel (1994b), Joxe, Alain (1993).

desgaste institucional derivado del ejercicio directo-y abusivo-del poder, la amenaza militar de la guerrilla, y la presión internacional ante las violaciones a los derechos humanos, conduce a las autoridades militares a convocar a elecciones para una Asamblea constituyente en 1984, a la redacción de un nuevo texto constitucional que establece el marco normativo de la nueva institucionalidad democrática, y a las elecciones presidenciales de 1986 tras las que asume un presidente civil de acuerdo con el voto popular.

La complejidad del proceso de democratización del país, la lentitud a veces exasperante de su avance, sus contradicciones y sus obstáculos, estuvieron fuertemente determinadas por las características de una apertura decidida en y ejecutada desde la cúpula del poder autoritario, y por la continuidad del enfrentamiento armado interno durante los diez primeros años de la democracia naciente. Ambas características otorgaron al ejército de Guatemala una presencia dentro del escenario político nacional que escapa a la que le correspondería dentro de una democracia institucionalizada y consolidada, y que le permitieron espacios de poder efectivo que se reflejan aún hoy en la configuración de sus relaciones con el Estado y la sociedad. No obstante, es innegable que en el marco de este proceso de democratización y de transformación de las estructuras nacionales, el ejército ha experimentado transformaciones que no tenía previstas cuando inicialmente decidió replegarse del ejercicio directo del poder cediéndole a la clase política esta tarea. La democracia impone su propia lógica dentro del sistema político.

Al mismo tiempo, es evidente que el ejército desarrolló una estrategia que le permitió administrar una transformación de alcances no previstos originalmente. Si bien no pudo impedir que eventualmente la clase política iniciara las negociaciones con la insurgencia destinadas a encontrar una solución política al enfrentamiento, sí tuvo la capacidad de

ejercer medidas de control sobre el ritmo de las negociaciones, en las que mantuvo una presencia continua y efectiva -aunque variable según las etapas del proceso- mediante su participación directa en las comisiones negociadoras, y su influencia con el presidente de turno. Esto le permitió crear el margen de tiempo necesario para implementar medidas de adaptación ante transformaciones que sabía inminentes, algunas de ellas incluso antes de que fueran formalmente pactadas en la mesa de negociaciones. El ejército logró no sólo administrar su proceso de transformación sino, en buena medida, establecer los términos de su propio repliegue.

Esto se explica en parte, por la debilidad relativa de los otros dos grandes actores del escenario político de la transición: la sociedad civil y la clase política. Como resultado de las décadas de gobiernos autoritarios y de aplicación de una política contrainsurgente que en oleadas sucesivas incorporaba a nuevos grupos sociales y políticos a la categoría de enemigos potenciales o activos del Estado -dirigiendo contra ellos la violencia estatal- tanto la clase política como la sociedad civil encontraban obstáculos para desempeñar el papel que les corresponde como parte del proceso de democratización. La ausencia de una experiencia democrática marcó a una clase política que, en su mayoría, aprendió su oficio en el contexto de una estructura autoritaria en la que la función política estaba severamente coartada y pervertida, y en la que la negociación política se realizaba más en términos de oportunidades reactivas que propositivas. La sociedad civil, por otra parte, emergió de la represión desarticulada por problemas de liderazgo y por un fraccionamiento que limitaba su capacidad de orientar efectivamente la acción pública y participativa.

La ausencia de una articulación funcional entre una y otra, finalmente, hizo difícil que los partidos políticos recogieran de manera efectiva las demandas de la sociedad

civil y que de esta manera se cumpliera las funciones de intermediación y representación que son fundamentales para la democracia. No obstante, el ejercicio continuado de funciones en el marco del proceso de democratización ha permitido que ambas instancias paulatinamente consolidaran sus posiciones y, consecuentemente, tuviera lugar un proceso de desplazamiento del centro de poder dentro de la sociedad, y una redefinición de la posición relativa de los actores políticos. Es decir, se llevó a cabo efectivamente un proceso de transición. Varios ejemplos podrían citarse al respecto, pero baste señalar el más evidente: el gobierno de Alvaro Arzú ejerció en 1996, cuotas de poder sobre la agenda nacional significativamente mayores de las que, diez años antes, ejerció Vinicio Cerezo. Los poderes de veto que el ejército ejercía en 1986 fueron mermados paulatinamente a lo largo de esta década, al grado de que es necesario cuestionar si todavía los mantiene.

Es evidente que después de muchas décadas hoy existe en Guatemala, nuevamente, un sistema político democrático en proceso de consolidación: la celebración de comicios libres y abiertos, el ejercicio de los derechos políticos, la separación de poderes del Estado, el pluralismo político, los esfuerzos por consolidar un Estado democrático de derecho, son rasgos que confirman esta apreciación. Guatemala cumple hoy con los siete requisitos que Dahl establece para lo que denomina "poliarquías": 1. autoridades públicas electas; 2. elecciones libres y limpias; 3. sufragio universal; 4. derecho a competir por los cargos públicos; 5. libertad de expresión; 6. información alternativa; 7. libertad de asociación. El régimen político, entendido éste como el mecanismo institucional para la regulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, es democrático. No así el Estado. La permanencia de diversos rasgos heredados de pasadas configuraciones autoritarias convierten al Estado guatemalteco en una estructura que mantiene rasgos excluyentes y discriminadores, que deberá

atravesar profundas transformaciones para poder hacerse acreedor al calificativo de democrático. Régimen democrático y Estado democrático no son, por lo tanto, sinónimos.²

El reto de la democracia en Guatemala es el problema de la democratización, entendiéndolo éste como el proceso de largo aliento mediante el cual las estructuras del Estado se transforman para permitir mayores grados de participación social en las decisiones que afectan la vida colectiva y mayor igualdad de oportunidades y equidad en las condiciones de vida de los ciudadanos. La democracia política que -aunque imperfecta y balbuceante- gozamos hoy, es el marco pactado dentro del cual deberá transcurrir el proceso de democratización; es el marco regulador de las relaciones de poder entre los distintos grupos sociales y de su relación con el Estado. Es, por lo tanto, el marco dentro del cual deberá discurrir el proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, ejército y Estado, como parte del proceso general de democratización de la sociedad guatemalteca.

-
- 2 El análisis de la democratización de estados autoritarios ha dado lugar a un amplio debate en torno a las formas y los alcances de la democracia en estas sociedades: si bien es relativamente claro el momento de inicio de los procesos de transición a la democracia, es mucho más difícil establecer cuándo la transición ha terminado, cuándo se ha consolidado, etc. No obstante las serias limitaciones e imperfecciones de la democracia en Guatemala, afirmo que existe un régimen político democrático en Guatemala de acuerdo con los ya mencionados requisitos que Dahl, Robert (1989) formula. Para la distinción entre régimen democrático y sociedad democrática, hemos seguido a Garretón, Manuel Antonio (1988):357-367, por considerarlo el más útil en términos de la comprensión de la transición política guatemalteca y sus retos. El problema de la persistencia de rasgos autoritarios en sistemas democráticos es analizado en O'Donnell, Guillermo (1996), como el resultado de una infeliz convivencia de códigos contrapuestos, y es particularmente esclarecedor para la comprensión de la naturaleza y los retos de la política guatemalteca en el presente y el futuro próximo; y una discusión sobre las condiciones para la consolidación democrática puede verse en Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996).

La importancia de esta perspectiva es evidente en la misma confusión que ha existido en torno a la naturaleza autoritaria del Estado guatemalteco. El carácter militar de los regímenes autoritarios de los años 60, 70 y 80, ha conducido muchas veces a establecer una identidad entre uno y otro: el proceso de democratización se ha identificado como el proceso de repliegue militar dentro de la sociedad, a menudo calificado como de desmilitarización.

Esta apreciación es sólo parcialmente cierta. Si bien es verdad que en el caso guatemalteco los regímenes autoritarios de las últimas décadas estuvieron caracterizados por un evidente desborde de la institución militar dentro del Estado, asumiendo el ejército funciones políticas y administrativas que nada tienen que ver con la misión de las instituciones militares en regímenes democráticos, los orígenes de la estructura de poder excluyente y autoritaria en Guatemala anteceden claramente - y explican - los momentos en los que el ejército como institución pasa a jugar un papel protagónico dentro del Estado. El papel de las fuerzas armadas en la vida política guatemalteca de las últimas décadas ha sido tal que para muchos, la crisis política y social del país se reifica en ellas. Si bien es cierto que, en la medida en que adquirieron protagonismo dentro del Estado autoritario las fuerzas armadas han sido concomitantemente responsables de las políticas desarrolladas para servirlo, es peligroso equivocarse en cuanto a las condiciones y factores que permitieron este curso de eventos. Los desbordes militares institucionales no son nunca producto exclusivo de la voluntad de poder de algunos oficiales militares o de la institución en sí, que la llevan a asaltar el poder e imponer su dominio dentro del Estado. Son el resultado de condiciones estructurales y oportunidades coyunturales que parecen justificar el recurso a la fuerza en las relaciones sociales y, por lo tanto, privilegian

a quienes poseen el monopolio -o al menos, el control dominante- de este recurso.³

Este proceso de desborde tiene su contracara en el proceso de reacomodo de las relaciones cívico-militares que se realizan en el marco de condiciones estructurales y oportunidades coyunturales que operan en sentido inverso. El contexto político - social marca los alcances y modalidades de este proceso, y determina su resultado. Este contexto es complejo, con distintos factores que interactúan de manera constante y diversa, y con escenarios cambiantes y cambiables. Y para estos efectos, la definición formal de los parámetros de esta relación en acuerdos e instrumentos legales es sólo un punto de partida, necesario pero claramente insuficiente. El *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática*, y las reformas constitucionales pactadas en el mismo, efectivamente establecen la base de una nueva relación fundamentada en una limitación de las funciones del ejército al área de la seguridad exterior, la reducción de privilegios que servían de excusa para la impunidad, y la afirmación de la autoridad civil sobre el ejército. En su conjunto, estas normas -agregadas a diversas medidas ya adoptadas en anteriores administraciones⁴- establecen una base para su desarrollo en un modelo armónico fundamentado en el profesionalismo del ejército y la autoridad del poder civil sobre éste.

El problema reside no en las limitaciones que puedan tener estas previsiones, sino en las condiciones para su implementación. Las relaciones cívico-militares son relaciones de poder que se definen en el marco del Estado. Un Estado

3 Stepan, Alfred (1988):10. O'Donnel, Guillermo; Schmitter, Phillippe (1986):24-27.

4 El inicio de la desmovilización de los CVDC; el cese del reclutamiento forzoso; cambios en el fuero militar.

débil estructuralmente -en términos de capacidad y eficiencia funcional, y de cohesión social- como el guatemalteco, es tierra fértil para los juegos de poder que sectores de la sociedad desarrollen para establecer o mantener su propia hegemonía, especialmente cuando hay una marcada ausencia de convicciones democráticas. Y el uso de la fuerza, es un recurso disponible en las reglas de ese juego. En este contexto, el ejército mantiene un espacio como actor en la arena política por su mera presencia. Como tal, su poder latente es susceptible de desarrollarse por iniciativa propia, o a invitación de sectores civiles, dadas ciertas condiciones.

El reacomodo de relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas no termina, por lo tanto, con las reformas constitucionales derivadas de los Acuerdos de paz en las que se establece un nuevo marco jurídico-político para la relación de la sociedad con su ejército. No es tampoco el proceso de implementación de los compromisos derivados de los acuerdos de paz el único eje a lo largo del cual este reacomodo se llevará a cabo. En ámbitos de la vida social y política del país no previstos directamente en los Acuerdos se llevarán a cabo procesos que, aunque desligados directamente del proceso de reconversión militar en sí, tendrán incidencia directa en el marco general de relaciones cívico-militares.

II
EL AGOTAMIENTO
DEL MODELO

La decisión de iniciar la transición a la democracia en Guatemala no fue el resultado de la incapacidad del gobierno autoritario de turno de contener las demandas de la sociedad civil o la clase política para reformar el régimen político, como sucedió en otras latitudes del continente. Fue una decisión institucional de las fuerzas armadas ante una evidente situación de deterioro que desgastaba al ejército a ojos propios y ante la ciudadanía. Puesto de otra manera, la democracia no se logró como resultado de los esfuerzos desplegados por las fuerzas sociales pro-democráticas, sino por la descomposición y agotamiento del régimen autoritario.⁵ Las fuentes de este desgaste eran varias.

A finales de los años 70 e inicios de los 80, las fuerzas guerrilleras habían desarrollado una capacidad ofensiva en varios frentes que planteaba por primera vez una verdadera amenaza militar al Estado autoritario. Si bien el Estado contrainsurgente logró, mediante una combinación de acciones militares y una política de terrorismo de Estado, desarticular los primeros movimientos guerrilleros de los años sesenta, su misma lógica de cierre de espacios políticos, represión y desatención a las tareas del desarrollo socioeconómico, generó condiciones para el resurgimiento de movimientos guerrilleros bajo una nueva y más efectiva estrategia.

5 Torres-Rivas, Edelberto (1998); Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995); Delli Sante, Angela (1996).

En los años 60, las Fuerzas armadas rebeldes (FAR), movimiento guerrillero formado por la fusión de los oficiales militares que encabezaron la rebelión militar del 13 de noviembre de 1960, con los miembros del Partido guatemalteco del trabajo (PGT), estableció operaciones militares en los departamentos del nororiente del país.⁶ Su estrategia, concebida de acuerdo con los principios de la teoría del foco,⁷ fracasó ante el embate de las acciones militares y paramilitares -rurales y urbanas- de un aparato contrainsurgente que había sido pacientemente desarrollado por el ejército con la asistencia financiera, técnica y doctrinaria de los Estados Unidos de América a partir de 1963.⁸ Entre 1966 y mediados de 1967 los frentes guerrilleros de oriente fueron derrotados, y para 1971 sus estructuras urbanas habían quedado destruidas.

Sin embargo, el Estado no aprovechó la oportunidad que su propia victoria le daba para reorganizarse y abrir

-
- 6 Tras el fracaso -gracias a la intervención de apoyo aéreo norteamericano- del alzamiento del 13 de noviembre, que tuvo raíces tanto ideológicas como corporativas, y de los subsiguientes intentos de gestar un levantamiento militar, un grupo de sus líderes se organiza como movimiento guerrillero (MR-13), en 1962 y realiza acciones militares. El 11 de marzo, inicia acciones el movimiento 20 de Octubre del PGT con la intención de establecerse en Baja Verapaz, pero es detectado y derrotado por fuerzas gubernamentales. En noviembre del mismo año el MR-13, el Movimiento 20 de Octubre, y el Movimiento 12 de Abril, también del PGT pero integrado por estudiantes, se integran a las FAR.
 - 7 Aguilera Peralta, Gabriel; 1997. En la *Teoría del Foco*, la acción insurreccional de un grupo guerrillero despierta la solidaridad y colaboración de la población reprimida dentro de cuyo contexto opera, lo que genera la represión gubernamental contra el núcleo armado y la población, la que recurre a la insurrección generalizada como defensa ante el Estado agresor.
 - 8 Los Estados Unidos instigaron el golpe de Estado contra Ydígoras Fuentes y apoyaron los esfuerzos de Peralta Azurdia por reestructurar el aparato antisubversivo del Estado de acuerdo con los lineamientos de su doctrina contrainsurgente. McClintock, Michael; 1985, 52-75.

espacios de participación política que oxigenaran al régimen, ampliando y fortaleciendo sus bases sociales. En los años inmediatamente posteriores a la *debacle* insurgente, la acción represiva del Estado continuó mediante grupos paramilitares que actuaban en íntima coordinación con la estructura de inteligencia militar,⁹ atacando no sólo a cuadros de la insurgencia sino a cualquier asomo de protesta social.

En sus esfuerzos por reorganizar la lucha armada, las organizaciones guerrilleras descartaron el fracasado foquismo y adoptaron los principios de la guerra popular prolongada, de acuerdo con la cual los aspectos militares de la guerra deben desarrollarse en la medida en que la población toma conciencia de su necesidad y se incorpora a ella.¹⁰ Esto los obligó a la identificación de un nuevo escenario de operaciones, en el que las características socioeconómicas de la población permitieran mayor receptividad a la prédica revolucionaria, y generara una amplia base de apoyo a los núcleos armados. En los primeros años de los 70, la guerrilla se despliega en zonas de la bocacosta, Petén, el altiplano central, El Quiché, Huehuetenango, Quetzaltenango y San Marcos, e inicia un prolongado proceso de implantación y preparación de su base de apoyo. A mediados de la década inician acciones militares, y para 1981, el enfrentamiento se encontraba generalizado en el país, con 6 frentes de la Organización revolucionaria del pueblo en armas -ORPA-, 7 del Ejército guerrillero de los pobres -EGP-, y 5 de las Fuerzas armadas rebeldes -FAR-, y un total estimado de 6,000 efectivos armados y 250,000 no combatientes organizados como base de apoyo.¹¹

9 Figuerola Ibarra, Carlos; 1991.

10 Aguilera Peralta, Gabriel. 1997. En lo relativo al enfrentamiento, sus fases, datos, etc., me he ceñido a este particularmente ilustrativo texto.

11 Aguilera Peralta, Gabriel (1997).

La dimensión del problema obligó al ejército a realizar un serio esfuerzo contrainsurgente, tanto en contra del movimiento popular que se había desarrollado desde 1976¹² como contra la guerrilla, en el marco de un escenario de operaciones militares de mayor envergadura que el que había caracterizado a la campaña contrainsurgente en el oriente del país a mediados de los años sesenta. Lógicamente, este escenario implicaba costos superiores, en términos materiales, logísticos y de vidas humanas, a los que había asumido anteriormente en el marco de la estrategia contrainsurgente.

Este esfuerzo se llevaba a cabo en el marco de un Estado que ya había entrado en un proceso de descomposición derivado de los excesos cometidos en el uso y abuso del poder discrecional que la propia lógica del Estado contrainsurgente otorgaba a sus administradores.¹³ En el caso guatemalteco, esta discrecionalidad degeneró en una corrupción extendida dentro del aparato estatal, que alcanzaba niveles escandalosos en negocios millonarios de los funcionarios-civiles y militares- y sus aliados de turno dentro del empresariado, sin que, por otra parte, el Estado demostrara capacidad de atender de manera efectiva las necesidades sociales.¹⁴

La corrupción generalizada en el aparato administrativo, conjugada a la crisis de gobernabilidad en la que la ineficiencia

12 Aguilera Peralta, Gabriel (1997):143, señala que el esfuerzo de reconstrucción permitió una rearticulación de la sociedad civil, bajo cuyo influjo se fortalecieron organizaciones obreras y campesinas desmanteladas en años anteriores, labor en la que sectores católicos inspirados en la Teología de la liberación jugaron un importante papel.

13 Para una descripción del auge y caída del Estado contrainsurgente, ver Torres-Rivas, Edelberto (1998).

14 Los casos más sonados de corrupción ocurrieron durante el gobierno de Lucas García, alrededor de proyectos millonarios como Desarrollo de Autopistas y Carreteras de Guatemala, S.A., la presa Chixoy, etc.

estatal jugaba el papel de precipitante, restaba todo resabio de legitimidad a un régimen cuya arbitrariedad asumía rasgos grotescos, y que a ojos públicos se reificaba institucionalmente en el ejército. En el interior de éste, el proceso de enriquecimiento ilícito de la alta oficialidad y sus socios civiles generó altos niveles de insatisfacción entre los oficiales jóvenes directamente involucrados en las operaciones militares de la campaña contrainsurgente, quienes veían su esfuerzo militar traicionado por un liderazgo incapaz de enfrentar la amenaza que se cernía sobre el Estado, y cuya negligencia atentaba contra los intereses de la institución.¹⁵

Esta visión era compartida por amplios sectores de los grupos económicos dominantes, para quienes la disfuncionalidad de las autoridades de turno era evidente en su dificultad para contener efectivamente a las fuerzas insurgentes y para manejar una crisis económica cuyos efectos comenzaban a afectar al sector empresarial. Aunque magnificada por factores derivados del enfrentamiento armado y la inestabilidad política del país, la crisis económica no era exclusiva de Guatemala. Tenía una dimensión regional ampliamente documentada y con raíces en la caída de los volúmenes de exportación, el deterioro de los términos de intercambio y el aumento del déficit público en toda Centroamérica.¹⁶ Sin embargo, las limitadas capacidades administrativas y políticas del régimen para administrar la crisis le atrajo la crítica y la presión de los sectores económicos que comenzaban a ver afectadas sus actividades y en peligro su futuro.

Por otra parte, el aislamiento internacional al que se encontraba sometido el régimen en virtud de la violación

15 Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995):151-158. Schirmer, Jennifer (1997): Cap.2.

16 Garnier, Leonardo; 1993. pp.94-107.

sistemática de los derechos humanos de la mayoría de la población, comenzaba a tener efectos negativos sobre el esfuerzo contrainsurgente. La política de derechos humanos que la administración Carter estableció como parámetro de su política exterior generó fricciones con las autoridades guatemaltecas y condujo a la suspensión de ciertos programas de ayuda militar y a la renuncia del gobierno de los restantes programas de asistencia militar norteamericana en 1977. No obstante las expectativas de un cambio de política con la llegada de la nueva administración Reagan a la Casa Blanca, fundadas en el talante radicalmente distinto de las nuevas autoridades norteamericanas, el activismo de organizaciones norteamericanas de derechos humanos y la oposición demócrata en el Congreso impidieron la introducción de cambios de actitud drásticos en referencia a las violaciones a los derechos humanos del régimen autoritario.¹⁷

Por su parte, la guerrilla desplegaba una efectiva campaña internacional en búsqueda de legitimación política y apoyo financiero que era facilitada por la imagen que los propios actos del régimen militar generaban en el exterior.¹⁸ Para inicios de los años ochenta, el mundo se encontraba ya en medio de lo que Huntington¹⁹ ha calificado como la "tercera

17 Las autoridades guatemaltecas no entendían cómo la administración Reagan no podía traducir su voluntad política en acciones concretas de apoyo ante la acción de congresistas de la oposición, ni concebían que dentro de la política exterior norteamericana, Guatemala fuera considerado un caso menor, negociable a cambio de intereses mayores. Gramajo Morales, Héctor Alejandro; 1995. p.144.

18 La actividad internacional de la guerrilla era parte integral de su estrategia de lucha, y estaba destinada a asegurar la legitimidad internacional mediante el reconocimiento de su beligerancia a partir de la liberación de zonas y la insurrección popular urbana que, finalmente, la acción contrainsurgente del Estado evitó. Aguilera Peralta, Gabriel; 1997.

19 Huntington, Samuel (1994).

ola" de la democratización, y uno tras otro, gobiernos autoritarios estaban cediendo lugar a regímenes democráticos o transicionales. Por otra parte, era un momento de auge de los movimientos revolucionarios, que en distintos continentes acumulaban victorias contra gobiernos autoritarios de diversa laya. La tolerancia internacional hacia gobiernos represivos se estaba evanesciendo, y el activismo político de comités de solidaridad en las distintas capitales norteamericanas y europeas ayudaba a minar complacencias gubernamentales ya de por sí difíciles de mantener ante los desmanes del régimen.

Ante esta acumulación de condiciones internas y externas desfavorables a la estabilidad del régimen, el gobierno de Lucas García reaccionó cerrando aún más los espacios políticos y desatando una represión indiscriminada. El gobierno había perdido incluso el apoyo político de partidos de extrema derecha que habían sido puntal del Estado contrainsurgente, y que ahora complotaban contra las autoridades de turno. Aunque el distanciamiento respondía más a la dinámica de luchas palaciegas por el poder que a discrepancias programáticas, el efecto era el mismo: el gobierno veía disminuidos sus apoyos políticos. El recurso a medidas de fuerza desesperadas era la expresión de una debilidad política evidente incluso dentro de las fuerzas armadas, en cuyas filas se juzgaba la llegada fraudulenta a la presidencia del general Aníbal Guevara como la consolidación de un escenario político favorable a la guerrilla.²⁰

Todos estos factores condujeron el 23 de marzo de 1982, al movimiento de oficiales jóvenes que, apoyados por sectores

20 Gramajo Morales, Héctor Alejandro; 1995: 136-137, 152-154, 465-473. Ya desde 1980, del Centro de estudios militares emanaron recomendaciones en el sentido de propiciar reformas destinadas a ampliar los espacios políticos, incluyendo la de evitar candidaturas militares en las próximas elecciones.

políticos civiles de extrema derecha, derrocaran al gobierno de Lucas García instalando una junta militar de gobierno presidida por Efraín Ríos Montt, ex-candidato presidencial por los partidos de oposición que había sido despojado de la presidencia por el fraude electoral de 1974.

El programa de gobierno de la junta militar apuntaba claramente a una reorganización del Estado, mediante la generación de nuevas condiciones políticas, sociales y económicas que permitieran su relegitimación. Un equipo de trabajo integrado por oficiales del ejército y funcionarios civiles preparó una revisión de la *Apreciación Estratégica del Curso de Estado Mayor del CEM*, de 1980, en 14 recomendaciones que recibieron el nombre de *14 Puntos Fundamentales de Gobierno*, y que fueron conocidos como el *Proyecto Político Militar*. El proyecto conjugaba la creación de espacios de participación política democrática, el repliegue del ejército de las funciones de gobierno, y la generación de condiciones para el desarrollo social, como marco para la continuación del esfuerzo contrainsurgente.²¹

Dentro del ejército, sin embargo, se desarrollaron tensiones por la alteración de la jerarquía militar resultante del ejercicio de cargos políticos de importancia por oficiales jóvenes, hecho patentizado en el apoyo que brindaron a Ríos Montt para constituirse en presidente, disolviendo la junta militar de gobierno en junio de 1982. Las aspiraciones de Ríos Montt a implementar un programa de reformas económicas a la chilena, que implicaría su permanencia en el poder por varios años, posponiendo de hecho la reforma política que era el interés central del ejército e incorporando agendas ajenas a la institución, llevó finalmente a la decisión institucional de

21 Schirmer, Jennifer (1997): Cap. 2. Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995):179-182

“relevarlo” del mando en agosto de 1983.²² En su lugar asumió como jefe de Estado el general Humberto Mejía Víctores, quien retomó el programa del ejército de restauración de la institucionalidad democrática, celebrando las elecciones para la Asamblea nacional constituyente en julio de 1984, y las elecciones generales en noviembre de 1985.²³

El objetivo estratégico del repliegue del ejército era, en esencia, la creación de un marco institucional en el que los sectores civiles retornaban a hacerse cargo del ejercicio directo de la función de gobierno y establecían una nueva legitimidad desde la cual el ejército continuaría conduciendo el esfuerzo contrainsurgente. La restauración democrática poseía, por lo tanto, un claro carácter instrumental en términos del enfrentamiento armado interno, que acotaba significativamente su ejercicio.²⁴

En el escenario de esta decisión, el papel de la clase política fue el de un actor de reparto que acompaña y acuerpa al actor protagónico en un libreto sobre el que tiene poca opinión. A inicios de los ochenta, los partidos políticos que funcionaban eran sobrevivientes de décadas de represión sistematizada y de coartamiento de las libertades políticas, cuyas posibilidades de actuación estaban limitadas por un autoritarismo poco iluminado, que veía enemigos y amenazas aún en las formulaciones más tímidas de demandas sociales. La mayoría de formaciones políticas y de políticos activos de

22 Fueron sectores empresariales los que sugirieron a Ríos Montt este curso, inspirándose en el “milagro” chileno. La otra agenda ajena al ejército era la de las iglesias evangélicas fundamentalistas, que con el apoyo de un presidente que era anciano de una de sus denominaciones, actuaban con carácter casi oficial. Schirmer, Jennifer; (1995): Cap.2. Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995): 209-226.

23 Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995) 209-226.

24 Aguilera Peralta, Gabriel (1994^o):79; Schirmer, Jennifer (1997):34-47.

la derecha y el centro-derecha eran herederos de la coalición contra-revolucionaria de 1954, imbuidos de una ideología en mayor o menor medida reaccionaria moldeada en un anticomunismo aldeano, con una convicción democrática prácticamente inexistente, y cuya principal función era la de constituirse en legitimadores del sistema autoritario. Si bien partidos de extrema derecha habían participado en el golpe de Estado contra Lucas García, sus motivaciones parecían ser el deseo de retornar a posiciones de poder -de las que la dinámica de afirmación institucional del ejército dentro del marco del Estado contrainsurgente los había desplazado paulatinamente-, más que las de promover un proceso de liberalización política.²⁵

Las formaciones de izquierda democrática y centro-izquierda habían sido directamente golpeadas por la violencia represiva que había ido cerrando progresivamente los espacios y oportunidades de expresión y se encontraban prácticamente diezmadas, con sus cuadros cooptados por la insurgencia, en el exilio, o ejerciendo una autocensura dictada por el sentido de supervivencia y por la desesperanza. Estas características impedían que las aspiraciones que en diversos sectores sociales existían de establecer un régimen democrático, se tradujeran en foco de presión para forzar la decisión del ejército de retornar a los cuarteles.

La sociedad civil, por otra parte, entendiendo ésta como la expresión concreta de los distintos grupos privados de la sociedad organizados frente al Estado para promover sus intereses sectoriales, nunca tuvo la oportunidad de desarrollarse en el marco de un Estado autoritario para el que la idea misma de la organización social constituía una amenaza

25 Finalmente, el ejército se afirmó hegemónicamente y desplazó a estos partidos (MLN, PUA), que pasaron a actuar en oposición al régimen. Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995): 172.

a un orden cuyo sentido no se encontraba en el servicio a los intereses de la generalidad de la población. Fraccionada por el carácter estamentario de la sociedad y por el ambiente de polarización ideológica, incapaz de articularse efectivamente frente al Estado y con un liderazgo también diezmado por años de represión sistemática, no estaba en capacidad de erigirse frente a las autoridades de turno en demanda de la implantación de un régimen democrático. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que no existieran grupos que se organizaban para plantear demandas incluso temerarias: de hecho, una de las principales paradojas de los años más duros de la represión política, es que orilló a los sectores más golpeados a formas de solidaridad y organización ante la percepción de que era la única alternativa frente a un Estado agresor. Estas organizaciones, sin embargo, operaban de manera relativamente aislada, empujadas a los márgenes del sistema por la misma lógica contrainsurgente, sin alcanzar a movilizar la solidaridad generalizada de la sociedad - aunque ésta existiera pasivamente en algunos sectores - ni a formular un idioma común que unificara a los diversos intereses alrededor de una agenda de demandas políticas mínimas frente al Estado autoritario.

La política de terror aplicada sistemáticamente desde el Estado había sido efectiva en generar una anomización perversa que paralizaba las capacidades organizativas de la sociedad guatemalteca. Bajo ese signo se inicia el proceso de transición.

III
LA APERTURA:
DESARROLLO

Como señalan O'Donnell y Schmitter,²⁶ las características de la coyuntura política de la apertura con la cual se inicia el tránsito de un régimen autoritario a uno democrático, condicionan muchos de los rasgos del proceso de transición y explican sus virtudes y vicios. El ritmo, el alcance, la profundidad de las medidas de democratización que se aplican a las estructuras económicas, políticas y sociales que se emprenden en el marco de la transición están profundamente marcadas por la configuración de fuerzas vigentes al momento del origen, y por las razones que condujeron a la decisión de iniciar el fin del régimen autoritario.

En el caso guatemalteco, el control que el ejército mantuvo sobre el proceso de apertura le permitió establecer condiciones y límites al ejercicio del poder por parte de las nuevas autoridades, en atención a los objetivos mismos que lo habían llevado a la decisión de trasladar el poder a manos civiles. Aunque los rasgos evidentes del control militar sobre el aparato estatal habían desaparecido meses antes de la toma de posesión de Cerezo Arévalo, con el traspaso de los puestos administrativos que ocupaban oficiales militares a manos civiles y el respeto a la decisión popular expresada en las urnas, el ejército mantuvo poder de veto que efectivamente

26 O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe (1986):17-21. Ver también Varas, Augusto (1991): 154-158.

limitaba los espacios de maniobra de las nuevas autoridades.²⁷ En la práctica, la transición guatemalteca se inició bajo la figura de una desmilitarización del gobierno sin que se desmilitarizara el poder.²⁸

El coto cerrado sobre el que el ejército mantenía un control casi absoluto y en el que se manifestaba de manera más evidente el límite del poder de las autoridades civiles, era el de la lucha contrainsurgente.²⁹ Las nuevas autoridades civiles, ellas mismas víctimas de persecución de las fuerzas de seguridad del Estado en muchas oportunidades, eran evidentemente proclives a planteamientos de búsqueda de soluciones políticas al enfrentamiento armado. Las insinuaciones o sugerencias en torno a las posibilidades de iniciar un proceso negociado para solucionar el enfrentamiento armado interno se encontraban en los primeros años del gobierno democristiano, sin embargo, con una férrea oposición institucional del ejército que reflejaba el sentimiento generalizado dentro de sus filas.³⁰ Los oficiales del ejército que participaron en los primeros contactos con representantes de las organizaciones guerrilleras fueron objeto de señalamientos, críticas severas e incluso amenazas por parte de colegas que calificaban su participación en un diálogo como una traición a la institución armada y a los intereses nacionales.³¹ No hace

27 Schirmer, Jennifer; (1997): 256-284

28 Figura modélica desarrollada por Varas, Augusto (1977):155.

29 Schirmer, Jennifer (1997). Delli Sante, Angela (1996).

30 Fue en 1982, que el gobierno exploró por vías diplomáticas la posibilidad de entablar negociaciones con la insurgencia. Tras una aceptación inicial, ésta finalmente rechazó el diálogo. Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995):193. Posiblemente por creer todavía en la posibilidad de una victoria armada. Para 1986, ya era claro que esa vía no era posible.

31 Entrevista del autor con el oficial que participó en los primeros contactos (1996).

falta mucho para imaginarse la actitud de estos oficiales recalcitrantes hacia los civiles que, con el respaldo de gobiernos extranjeros, promocionaban estos contactos, y las consecuencias que éstas podían acarrear -y acarrear- para algunos de ellos.³²

Dicho esto es necesario señalar, sin embargo, que las características de la apertura en una transición a la democracia no llegan a constituirse en una determinación fatal: los procesos de democratización poseen una lógica propia gracias a la cual desencadenan fuerzas que rebasan -en mayor o menor medida- los condicionamientos de su origen, enfrentando a los actores políticos a coyunturas imprevistas. De hecho, toda transición implica la coexistencia de rasgos pertenecientes a dos estados distintos: lo que se era y lo que se va a ser. Es una situación inherentemente plagada de contradicciones y tensiones derivadas de esta compleja coexistencia. Las opciones que cada sociedad escoge en las sucesivas coyunturas a las que se enfrenta en el curso de este proceso son las que, por acumulación, establecen el carácter de la transición y marcan sus alcances.

Aunque es evidente que las posiciones de los diversos actores políticos de la transición fueron variando con el desarrollo del proceso, -y la mejor evidencia de este hecho se encuentra en la aceptación reticente del ejército de la decisión de Serrano Elías de entablar negociaciones formales con la URNG en 1991- también lo es que el ritmo de las transformaciones en ocasiones era tan lento, que daba la apariencia de inmovilidad.

32 Algunos analistas han ligado el asesinato del líder democristiano Danilo Barillas a su participación en la organización de los primeros contactos gobierno-insurgencia, durante su gestión como embajador en España. Otras fuentes, sin embargo, señalan distintas motivaciones para el atentado.

Esta lentitud y la tortuosidad de los avances que se iban logrando, tienen una indudable explicación en factores de índole estructural. La coexistencia de un proceso democratizador orientado a consolidar un sistema fundamentado en el respeto y garantía a los derechos políticos y civiles de la población, con una campaña contrainsurgente que continuaba operando a partir de principios y métodos que negaban estos principios, generaban contradicciones evidentes en el interior del aparato estatal que no lograba establecer relación de coherencia entre las políticas específicas que aplicaba en distintas áreas. El ejército se oponía efectivamente a pactar con un enemigo al que consideraba derrotado militarmente,³³ pero no podía dejar de enviar a altos oficiales a los contactos preliminares con representantes de la guerrilla que se organizaban con la anuencia y participación de las autoridades civiles: existían apariencias que la misma naturaleza del modelo de repliegue que la institución había diseñado, lo obligaba a guardar. Como resultado, dos códigos distintos operaban dentro del mismo aparato institucional, orientado cada uno en una dirección distinta y traducándose en políticas en ocasiones contrapuestas.

Estas ambigüedades a nivel de la formulación de políticas para la transición, se conjugaban con la evidente debilidad del aparato institucional del Estado, heredada por la práctica de una democracia de fachada³⁴ que los regímenes autoritarios implementaron como medio para una pretendida legitimidad.

Es necesario recordar que los rasgos formales de una institucionalidad democrática se mantuvieron en Guatemala a lo largo de la mayoría de los sucesivos gobiernos militares

33 Aguilera Peralta, Gabriel (1997b):124.

34 Solórzano, Mario (1987): 277-335, desarrolla los alcances del término en el caso guatemalteco.

o militarizados: partidos políticos, elecciones periódicas, actividad legislativa, juzgados, libertad de prensa (en la medida en que no existía censura oficial), etc. El papel que les correspondía en el marco autoritario del Estado impedía, sin embargo, el efectivo desarrollo de los postulados institucionales que nominalmente los orientaban: su función se pervertía y se tornaba, incluso, contraria a los principios mismos que se repetían ritualmente en los discursos conmemorativos y las leyes que se facturaban.

Las medidas de control que desde el Estado se imponían a la población, no pasaban necesariamente por una legislación draconiana destinada a establecer cortapisas legales a la libertad de expresión y de organización, facturada a la medida de los deseos e interpretaciones de las autoridades de turno. Si bien en los inicios de la formación de este Estado contrain-surgente -en los años 60- se estableció un marco legal que limitaba los espacios políticos, los regímenes guatemaltecos no se asumieron como dictadura ni como regímenes de excepción, y mantuvieron la ficción de una legalidad democrática. A medida que dicho marco legal se hacía insuficiente para contener las expresiones políticas y sociales de descontento que el progresivo cierre de espacios políticos y la desatención a las necesidades generales que la población generaba -y que el Estado juzgaba como amenazantes para su estabilidad- se privilegió otros métodos: los de la represión desatada, los de la violencia sistemática, los del terror, implementados en el más absoluto desdén a la legalidad estatal que proclamaban defender.

No podía funcionar un Estado de derecho cuando las mismas agencias del Estado eran las principales violadoras de las leyes; cuando frente a la justicia, importaba más la filiación de las partes (política, de clase, económica, étnica) que los méritos del caso; cuando la actividad legislativa asumía perfiles de mercado persa en el que se negociaban intereses particu-

lares, sectoriales o personales; cuando la función de la mayoría de los partidos políticos no era servir de conducto de las demandas de la población frente al Estado, sino la legitimación de un orden fundado en la defensa de intereses particulares.

El Estado contrainsurgente guatemalteco no fue capaz de generar una institucionalidad fundamentada en el respeto a las leyes, por oprobiosas e injustas que éstas fueran, y que a falta de un sentido de justicia, hubieran generado al menos una sensación de orden dentro de la sociedad. El uso y abuso del recurso a la ilegalidad por parte de las autoridades estatales, sancionado por la doctrina de la seguridad nacional³⁵ como válido en la lucha contra el enemigo político interno, se extendió para aplicarse en interés personal y sectorial de quienes detentaban el poder y de sus aliados.

De hecho, en Guatemala la doctrina de seguridad nacional no desarrolló la consistencia doctrinaria que pudo observarse en el Cono Sur, donde inclusive dio lugar a una producción bibliográfica militar. No obstante, es innegable que sus principios habían estado presentes en la organización y montaje del Estado contrainsurgente a inicios de los años 60, y permeaban la visión de mundo y el bagaje doctrinario-político del ejército. De hecho, Arriagada y Garretón señalan que en todo caso la doctrina de seguridad militar, dada su insuficiencia como ideología global de legitimación y como proyecto político, se desarrolla e implementa en yuxtaposición a otras concepciones sociales compatibles, presentes generalmente -pero no exclusivamente- en círculos conservadores.³⁶

35 Para un análisis detallado de la doctrina de seguridad nacional y su aplicación en el continente, ver Arriagada, Genaro y Garretón, Manuel Antonio (1978). Para su desarrollo en Guatemala ver McClintock, Michael (1985) especialmente páginas 47-70. Ver también CITGUA (1991).

36 Garretón, Manuel Antonio (1978):131-138.

En Guatemala, el desarrollo de los postulados doctrinarios de la doctrina de seguridad nacional dependió en buena medida de la naturaleza de la alianza política tejida en el corazón del Estado contrainsurgente entre las fuerzas armadas, los partidos políticos de extrema derecha, y sectores del empresariado más conservador. Reflejo de un medio que social y políticamente aún no alcanzaba la modernidad, en todos estos grupos privaba una visión patrimonialista de las relaciones sociales que se manifestó en la organización y conducción del Estado.³⁷ Los grupos de poder se organizaron como camarillas dedicadas a la utilización del poder en beneficio económico propio, fomentando la exclusión, la corrupción y la impunidad.³⁸

En una sociedad de estas características patrimoniales, lo que era un recurso -la ilegalidad- cuya utilización era doctrinariamente justificable en atención a un objetivo superior -la defensa del Estado- de acuerdo con el planteamiento doctrinario, se convirtió en un mecanismo discrecional al servicio de los poderosos y sus allegados. El Estado minaba las bases de su propia legalidad.

Este irrespeto evidente al orden jurídico por parte de las propias autoridades responsables condujo a una banalización de las leyes que se extendió dentro de la sociedad y afectó el tejido institucional del Estado. La ley había que cumplirla cuando no quedaba otro recurso para hacerlo, y recursos había varios: dinero, influencias, poder. El castigo a la violación de alguna ley se aplicaba a quienes no podían -o no sabían- hacer uso de esos recursos. La impunidad pasó de ser un instrumento en el marco de la estrategia contrainsurgente, a ser un rasgo estructural que el autoritarismo heredó -junto

37 Torres-Rivas, Edelberto (1998).

38 Aguilera Peralta, Gabriel (1997b):109-117.

con las instituciones pervertidas en su sentido real- a la incipiente democracia.

La transición guatemalteca fue afectada por un segundo orden de factores, de índole distinta que podríamos catalogar como cultural, entendiendo este último término en su sentido amplio. Efectivamente, la cultura y la estructura de una sociedad se encuentran entrelazadas en una profunda interrelación por medio de la cual se determinan mutuamente. Los desarrollos que tienen lugar en uno de estos niveles incide, limitando y potenciando, los desarrollos en el otro, que a su vez incide en los sucesivos desarrollos del primero. En el caso guatemalteco, es evidente la existencia de rasgos culturales -valores, actitudes, interpretaciones de la realidad, tanto individuales como colectivas- que tienen su origen en la experiencia de vida de una sociedad sometida a una casi ininterrumpida sucesión de regímenes autoritarios y asolada por la violencia aplicada desde el Estado.

En su faz más evidente, este hecho se refleja en la ausencia de lo que comúnmente se denomina como una "cultura democrática"; esto es, un juego de valores y normas referentes al lugar y el papel del individuo frente a la sociedad y al Estado en una democracia, que al estar internalizados orienten de manera natural sus actitudes en los distintos ámbitos de la vida diaria, más allá de las declaraciones políticas, y que facilita la implementación de las reglas del nuevo juego político. En ningún lugar esta cultura democrática ha emergido espontáneamente como resultado de la transformación más o menos repentina del sistema político: es el resultado de un largo proceso de aprendizaje colectivo por medio del cual las sociedades van forjando en conjunto, e inculcando en el individuo, las normas que son funcionales para la reproducción general del sistema. En términos generales, por lo tanto, parte del aprendizaje del proceso de transición está constituido por una readaptación axiológica, individual y colectiva.

En el caso guatemalteco, la experiencia con la democracia se limita a la década revolucionaria del 44 al 54 que, al ser interrumpida por la contra-revolución, no alcanzó a cristalizar en moldes institucionales y actitudinales que sobrevivieran al régimen. La restauración en 1954 de un autoritarismo -de corte diferente al caudillaje ubiquista pero autoritarismo al fin- y la exacerbación del carácter represivo del Estado a partir de esa fecha, no permitieron el desarrollo y maduración de nuevas orientaciones axiológicas y normativas para la vida política que pudieran, una vez restaurada la democracia, facilitar su consolidación, como sucedió en otros países del continente, especialmente en el Cono Sur. Para Guatemala, no se trataba de restaurar la democracia, sino de construirla.

La importancia de estos factores es crucial en tanto que condicionan las actitudes personales de los actores relevantes del momento político, y consecuentemente los inclina a favorecer determinadas opciones frente a otras. En 1986, la cultura política guatemalteca estaba profundamente marcada por la sucesión de gobiernos autoritarios y las formas de hacer política que se desarrollaron en su marco. La democracia era una referencia de uso retórico e instrumental en quienes se habían prestado activa o tácitamente al montaje del Estado contrainsurgente, y una aspiración vital para quienes buscaban crear espacios de participación política. Como colectivos, ninguno de estos grupos poseía una experiencia directa de la acción política en una democracia que se hubiera decantado en actitudes y métodos suficientemente congruentes con el nuevo marco político que se empezaba a forjar, y que sirvieran como una referencia y orientación a la sociedad en su conjunto.

A este factor, inevitable en sociedades privadas del ejercicio democrático una generación tras otra, se sumaba un factor directamente ligado al carácter transicional del momento. La poco disimulada desconfianza que sectores militares tenían de los civiles en el poder, y la continuación de

las violaciones a los derechos humanos en el marco de la lucha contrainsurgente, generaban una clara conciencia de la existencia de límites a la autoridad civil, desvirtuaba el carácter transicional-democrático del régimen, y promovía actitudes de cautela derivadas de cierta incredulidad en los alcances y posibilidades del cambio. Evidentemente, el alcance y las formas de esta prudencia variaba con la medida de convicción democrática o de compromiso con el momento político que se estaba viviendo.

Estas actitudes, que responden a lo que en teoría política se denomina la “Ley de las reacciones anticipadas”, tuvo un peso formidable en los inicios de la transición y, aunque con importancia decreciente, ha continuado presente desde entonces. En su aplicación a las relaciones cívico-militares, esta Ley se aplica a aquellas situaciones en las que el conflicto se evita ante la decisión de los sectores civiles de evitar ciertas opciones políticas ante las reacciones adversas que podrían acarrearles a ellos o al sistema, prefiriendo aquellas que se estima serán más aceptables a los militares. De esta manera, aunque las decisiones son tomadas por los civiles, son sintomáticas de grandes cuotas de influencia militar sobre el sistema político.³⁹

El anecdotario político guatemalteco está lleno de ejemplos de autolimitaciones por parte de civiles-funcionarios públicos desde presidentes hasta burócratas menores, políticos de todo signo, periodistas, etc.- en sus dichos y hechos, ante las percepciones que tenían de las posibles repercusiones de sus actos. Evidentemente, esto respondía a una estrategia de acomodo y supervivencia gestada durante las décadas de gobiernos autoritarios. Su persistencia dentro del nuevo marco político de la transición se apoyaba en la conciencia que existía de las limitaciones reales impuestas a las autoridades

39 Casas Zamora, Kevin; (1997) P.8 y 9.

civiles como parte de la apertura democrática, pero respondía a percepciones diferenciales sobre los alcances de las mismas. La medida en que estas percepciones se ajustaban a la realidad difería de caso en caso: desde sofisticados cálculos políticos fundados en información fehaciente, hasta impresiones personales basadas en consideraciones subjetivas; desde estimaciones fundamentadas en preocupaciones legítimas sobre la sostenibilidad de la transición, hasta cálculos mezquinos motivados por intereses estrechos. La trascendencia de estas autolimitaciones también dependía de sus expresiones concretas: desde actitudes colectivas claramente inscritas en el proceso político y con implicaciones inmediatas sobre el proceso de reconversión, hasta actitudes individuales inscritas en contextos personales, con mínima incidencia directa.

En todo caso, la persistencia de este tipo de actitudes condujo al desaprovechamiento de oportunidades de ejercicio y afirmación de autoridad civil, y al surgimiento de vacíos de poder que eran rápidamente aprovechados por el actor político con mayor coherencia y capacidad de reacción: el ejército. La sombra del poder militar -real e imaginado- inhibía acciones y actitudes personales que, de manera colectiva y en la esfera de lo público, conducían al desaprovechamiento de espacios políticos generados por la lógica misma de la transición, restándole solidez al impulso transformador.⁴⁰

40 Ejemplos interesantes de las tensas relaciones entre funcionarios civiles y autoridades militares durante el primer régimen democrático se puede encontrar en Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995):347-349.

IV
UN ESPECTÁCULO EN
DOS PISTAS: TRANSICIÓN
Y ENTORNO INTERNACIONAL

Tal y como Huntington señala en su estudio de los casos de democratización de la "Tercera ola", en aquellos países en los que los factores endógenos que propician y fortalecen la transición a la democracia son relativamente débiles, la importancia de los factores exógenos asume proporciones determinantes para la consolidación del proceso.⁴¹ En el caso guatemalteco, el Estado contrainsurgente se derrumba ante el peso de sus propias contradicciones y ante su incapacidad de encontrar soluciones políticas que lo oxigenaran, pero en condiciones de debilidad de los factores endógenos que podían propiciar el tránsito a la democracia y su consolidación. A esta debilidad relativa, se contraponía un escenario internacional que de manera progresiva incidía en sentido opuesto y cuyos efectos eran evidentes ya desde las condiciones que condujeron al desmoronamiento del Estado contrainsurgente, y que posteriormente tuvieron un carácter determinante en la consolidación de la transición.

A finales de los años setenta, los regímenes autoritarios guatemaltecos se encontraban con que el sistema de relaciones internacionales mundial se transformaba ante el énfasis que las democracias industrializadas comenzaban a poner en la

41 Huntington, Samuel (1994); 87. Lo es también en sentido contrario: los factores exógenos pueden ser igualmente determinantes en el fracaso de un proceso de democratización y en el éxito de una restauración autoritaria.

promoción de los derechos civiles y políticos de las poblaciones del mundo en vías de desarrollo, y que se traducía en nuevas agendas de política exterior. El cinismo político que los gobiernos occidentales habían podido ejercer durante la primera mitad del siglo en sus relaciones con los países en desarrollo, y que estaba ligado a la etapa colonial del desarrollo político y económico del sistema mundial, iba siendo progresivamente temperado por la irrupción de nuevos actores y motivos en sus escenarios políticos nacionales: grupos políticos y organizaciones sociales que manifestaban solidaridades transnacionales y reclamaban de las políticas exteriores de sus países mayor coherencia con los postulados democráticos que las orientaban en su política interna; la intensificación de vínculos individuales y colectivos entre políticos e intelectuales de naciones desarrolladas y naciones en desarrollo que trasladaba a las agendas nacionales de las primeras las luchas políticas y sociales de las segundas; el desarrollo conceptual de la política y de las relaciones internacionales por los sectores intelectuales; el desarrollo de los medios de comunicación y la consiguiente generación de una sensación de contigüidad y proximidad mundial que transformaba la indiferencia con los problemas políticos del mundo en desarrollo en interés y, en sectores sociales y políticos determinados, incluso en involucramiento. Con diferencias notables de país en país, el ámbito de la política exterior que tradicionalmente había sido privilegio de burocracias políticas e intereses empresariales, pasaba a ser objeto de un progresivo escrutinio por parte de sectores más amplios de la sociedad, lo que en la práctica contribuía a contrarrestar las complacencias políticas con los autoritarismos periféricos derivadas de los cálculos geoestratégicos propios de la Guerra fría.

Ya a fines de los años 70, los sucesivos cambios de gobiernos autoritarios por gobiernos democráticos en Europa y Latinoamérica iban aislando a un régimen guatemalteco

que no había sido capaz de liberalizarse ni de generar procesos de desarrollo social. De hecho, la lógica del Estado contrainsurgente guatemalteco se desarrollaba en dirección contraria a las tendencias del escenario mundial en general, y del latinoamericano en particular: entre 1970 y 1980, la espiral de represión y violencia en la que el Estado sumió a la sociedad guatemalteca alcanzó niveles insospechados. Mejor y mayor cobertura de la situación política guatemalteca por los medios de prensa internacionales, y las presiones de diversas organizaciones no-gubernamentales sobre sus representantes políticos, generaban un creciente rechazo al régimen y, en consecuencia, un aislamiento internacional cuyo costo de desgaste se sumaba al generado por los factores endógenos.

El Estado contrainsurgente guatemalteco no previó ni pudo asimilar esta transformación del escenario internacional, y en particular, la del cambio sufrido en la política exterior norteamericana hacia el país a raíz de la introducción del tema de los derechos humanos como motivo central de su agenda internacional.⁴² Efectivamente, a partir de las actividades del Subcomité de organizaciones y movimientos internacionales a cargo del representante Donald Fraser en 1973, la política exterior norteamericana comenzó a ser permeada gradualmente por un interés en la promoción de los derechos humanos y la democracia a nivel mundial, que transformó el enfoque eminentemente pragmático de los años sesenta e introdujo condicionalidades a la cooperación y el comercio funda-

42 Como en la mayoría de tendencias generales, existe una superposición entre los primeros casos de una etapa que se inicia con los últimos de la que termina. Mientras en América Latina el inicio de los setenta veía la nueva irrupción de regímenes autoritarios en países como Argentina y Chile, en el sur de Europa se democratizaban regímenes autoritarios de larga data, como España y Grecia.

mentadas en el récord de respeto a los derechos humanos de los países.⁴³

Esta tendencia, originada en el organismo legislativo norteamericano, se consolidó a nivel nacional con la llegada de James Carter a la presidencia y la introducción del tema de los derechos humanos como eje central de su política exterior. En el caso guatemalteco, esto se tradujo en críticas al récord de violaciones a los derechos humanos y presiones para la liberalización del sistema por parte del mismo socio que había sido determinante en la restauración del autoritarismo en el país en 1954, y que había orientado doctrinariamente y apoyado técnica y financieramente el montaje del Estado contrainsurgente.⁴⁴ Este nuevo énfasis en la política norteamericana venía a consolidar una tendencia que se desarrollaba desde hacía algún tiempo en los foros internacionales.

Las autoridades militares y sus aliados civiles no supieron reaccionar ante este cambio de vientos del entorno mundial. Consideraban las críticas y las presiones injustas e incomprensibles por parte de su aliado en contra de la lucha contra las "fuerzas oscuras del comunismo internacional", en la que, desde su perspectiva, cumplían un papel heroico y central muy alejado de la realidad periférica de la región y el país.⁴⁵ Dado el papel hegemónico de los Estados Unidos de

43 Las primeras modificaciones en este sentido se introdujeron en 1974 en el Acta de Ayuda Extranjera, el Acta de Asistencia Mutua y el Acta de Reforma al Comercio. En 1977 se introdujeron condicionalidades similares al Acta de Instituciones Financieras Internacionales. Huntington, Samuel; (1994); 92.

44 McClintock, Michael (1985).

45 En círculos gubernamentales y entre el sector privado, era común escuchar opiniones en torno a las "evidentes" inclinaciones prosoviéticas y/o a la peligrosa y estulta ingenuidad del presidente norteamericano James Carter, a quien llamaban con herida sorna "Jimmy Castro".

América en la región, y su particular involucramiento en la historia política guatemalteca, el cambio de su política exterior tuvo el efecto de transformar radicalmente, por sí solo, el entorno internacional del Estado contrainsurgente. Encerrados en sus propias construcciones ideológicas y en una visión estrecha e inimaginativa de sus intereses, su reacción a la crítica internacional fue la estrategia del avestruz: esconder la cabeza bajo la tierra para no ver el peligro, con la esperanza de que éste desaparezca. Ante las condicionalidades de la asistencia norteamericana y el cese de determinados programas militares, el gobierno de Kjell Laugerud García optó por renunciar a la asistencia militar norteamericana en su conjunto, en un arranque de dignidad ofendida y con una encendida defensa de una particular, corrupta y perversa interpretación del principio de soberanía nacional.

La llegada de una administración republicana a la Casa Blanca no trajo el respiro que el régimen guatemalteco esperaba. Aun cuando inicialmente los intereses de la política reaganiana para América Latina parecieron crear un marco de justificación y legitimación a los regímenes militares autoritarios, la presión ejercida por el Congreso y grupos de presión impidieron que la simpatía política y la tolerancia doctrinaria del ejecutivo hacia los autoritarismos criollos alcanzaran a constituirse en un abandono de la política de derechos humanos que les permitiera crecer y fortalecerse.⁴⁶

El Estado contrainsurgente guatemalteco no se doblegó ante la presión externa. En el marco de la lucha contra-insurgente, desarrolló capacidades propias de entrenamiento y equipamiento con la asistencia de otras naciones que por

46 Huntington, Samuel; (1994). 93-94, señala que no obstante divergencias en el primer año de la administración republicana, a partir de mediados de 1982, en líneas generales, las agendas de política exterior de Carter y Reagan fueron muy similares en cuanto a orientaciones "moralistas" en el campo de derechos humanos.

distintas razones atravesaban situaciones de marginación y que, con distintas motivaciones en cada caso, tuvieron menos prurito ético para apoyar a las autoridades de turno: Argentina, Taiwan, Israel.⁴⁷ La espiral de terror a la que la lógica del Estado contrainsurgente condenaba a la sociedad continuó en ascenso, y la marginación del país en el escenario internacional se profundizó, sumando este desgaste al originado por factores endógenos y constituyéndose en uno de los elementos explicativos de la decisión de buscar una relegitimación del sistema político.

La incidencia de este distanciamiento no se limitó a las condiciones en torno a la decisión de repliegue del ejército. Uno de sus más importantes resultados, cuyos efectos se sentirían a mediano plazo, fue la autonomía relativa que los gobiernos guatemaltecos pudieron ejercer en su política hacia la crisis regional en los años ochenta, y que contrastaba con el alineamiento impuesto por los Estados Unidos de América a otros países centroamericanos. El régimen militar de Mejía Víctores, ya en proceso de apertura, adoptó una política de neutralidad hacia la crisis que enfrentaba a Estados Unidos y sus aliados en el istmo con la Nicaragua sandinista.⁴⁸ Este antecedente facilitó la formulación, durante el régimen democrático de Cerezo, de la política de "neutralidad activa" regional, que promovía la búsqueda de soluciones negociadas y pacíficas mediante iniciativas de los propios países de la región.

47 La administración norteamericana no era ajena a estas intervenciones: las limitaciones que encontraba para apoyar al Estado contrainsurgente abierta y directamente las solventaba invitando, coordinando, y tolerando, las intervenciones de otros. Para un desarrollo del papel de estos actores externos ver Delli Sante, Angela (1996): 83-93.

48 En la definición de esta posición hacia la política norteamericana en la región jugó un papel clave el ministro de Relaciones exteriores de Mejía Víctores, Fernando Andrade Díaz-Durán, quien además era el canal de comunicación del régimen con el sector privado.

Esta actitud coincidía con el fortalecimiento de la presencia de otros actores internacionales en la región: en primer lugar, el Grupo de Contadora,⁴⁹ creado en enero de 1983, cuyo rechazo a soluciones militares a la crisis regional estableció un contrapeso importante a la estrategia norteamericana, fundamentada en presiones político-militares para desestabilizar al régimen nicaragüense,⁵⁰ y que constituye un importante hito al demostrar la capacidad de las naciones latinoamericanas de desarrollar iniciativas políticas efectivas, independientes del poder norteamericano. Posteriormente, la Comunidad europea estableció un marco de cooperación política, técnica y financiera con Centroamérica que oxigenó los esfuerzos de los países centroamericanos. La sombra de estos nuevos actores externos en la región permitió el surgimiento y consolidación de iniciativas regionales y su cristalización en el proceso de paz de Esquipulas y las distintas negociaciones nacionales, que eliminaron efectivamente la sombra del conflicto armado interestatal y promovieron un proceso de democratización regional que se convertiría en

49 Creado en enero de 1983 por Colombia, México, Panamá y Venezuela, y posteriormente fortalecido con la creación del Grupo de Apoyo a Contadora, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Para un resumen de sus actuaciones, ver Torres-Rivas, Edelberto (1993):24-26.

50 De hecho, como señala Torres-Rivas, Edelberto (1993):23, los Estados Unidos poseían un doble juego en la región, apoyando a la vez procesos electorales y conflictos armados. Sin duda, la política norteamericana era también prisionera de sus propias contradicciones: por un lado, el celo anticomunista enmarcado en el segundo hervor de la política norteamericana de la Guerra fría, epitomado en Ronald Reagan y sus comentarios sobre el "Imperio del mal"; por el otro, las motivaciones moralistas en su política de derechos humanos, y el peso del Congreso en el proceso de formulación de la política exterior. Es la época de los escándalos derivados de acciones de agencias del Ejecutivo que contravenían las leyes emanadas del Congreso (Irangate).

importante caja de resonancia para la profundización del proceso de transición guatemalteco.⁵¹

En efecto, el origen del proceso de democratización como un esfuerzo de relegitimación política realizado -si bien no exclusivamente, sí en buena medida- para solucionar problemas derivados del aislamiento internacional en el que se encontraba sumido el país, determinó que el proceso se orientara también a un público externo conformado por una comunidad internacional en la que la protección de los derechos humanos se convertía en condicionante de sus apoyos políticos, técnicos, financieros y comerciales. Quien conscientemente actúa para una audiencia, se somete a su aprobación y aplauso. En la medida en que la decisión de transferir el ejercicio del gobierno a manos civiles buscaba una legitimación del esfuerzo contrainsurgente también ante actores extranjeros -englobados en la magníficamente ambigua expresión de "la comunidad internacional"- el proceso se abría a su influencia, directa e indirecta.

La importancia de este escenario no escapaba a ninguno de los actores nacionales de la transición: gobierno, organizaciones de la sociedad civil -con el sector empresarial incluido-, fuerzas armadas, organizaciones guerrilleras. En mayor o menor medida, a regañadientes o con entusiasmo, todos incorporaban como uno de los referentes básicos de sus acciones la opinión de los actores externos y dirigían sus acciones, al menos parcialmente, a dicha audiencia. Este hecho otorgó a un número determinado de países y de organismos internacionales, que podían y deseaban apoyar

51 Este proceso se inicia con las iniciativas de Vinicio Cerezo, presidente de Guatemala, en mayo de 1986, y de Oscar Arias, presidente de Costa Rica, en febrero de 1987, y culmina con la firma en el pueblo de Esquipulas del procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica por todos los mandatarios de la región, en agosto del mismo año. Torres-Rivas, Edelberto (1993):26-30.

su presencia con programas de cooperación política o financiera, cuotas de influencia sobre el proceso que, ante la debilidad de los actores nacionales y las contradicciones que esto generaba en el proceso de transición, probaron ser determinantes para su consolidación y, en particular, para el proceso de negociaciones de paz desarrollado en su marco.

Atrapados en su propia debilidad y conscientes de las limitaciones de los factores contextuales internos, los actores políticos que buscaban la consolidación del proceso y la democratización efectiva del sistema político recurrían a los actores externos como fuente de apoyo para sus esfuerzos frente a aquellos actores y factores que limitaban el avance del proceso. Los distintos actores de la sociedad civil que actuaban impulsando el proceso, especialmente aquellos que se sentían más directamente amenazados por una estructura represiva aún activa, se acogían al paraguas que la observancia, crítica, y presión de los actores internacionales proporcionaban. Las denuncias de casos de violaciones de derechos humanos o de amenazas a la seguridad de las personas eran inmediatamente puestas en conocimiento de instancias internacionales, dada la fundamentada desconfianza que prevalecía sobre la capacidad de las instancias nacionales de brindar protección efectiva. Los partidos políticos -en el gobierno o en la oposición- movilizaban solidaridades internacionales, acudían a gobiernos amigos, y buscaban declaraciones y muestras concretas de apoyo que fortalecieran su posición en el escenario nacional. Aun el sector privado se veía obligado por la fuerza de las circunstancias a definir posiciones y medir acciones tomando como referente las posibles reacciones de los actores externos, llegando a organizar misiones destinadas a explicar y representar ante éstos sus posiciones.

Para los actores internacionales, las limitaciones que las autoridades civiles poseían frente al estamento militar eran evidentes, y aberrantes para las posibilidades y objetivos de

la democratización del país. La continuación de las violaciones a los derechos humanos en el marco del esfuerzo contrainsurgente se convertían en la mejor evidencia de la continuación del control militar sobre el aparato del Estado, y la arena central en la que se evaluaba el desarrollo político del proceso. Las autoridades electas aparecían ante la “comunidad internacional” como simples testaferros de la autoridad militar⁵² o como Davides inermes, con voluntad pero sin medios para la lucha, en percepciones que variaban de acuerdo a las motivaciones ideológico-políticas como a los niveles de información y comprensión del proceso.

Para los sucesivos gobiernos civiles de la transición -Cerezo Arévalo, Serrano Elías, De León Carpio- esta situación representaba a la vez un problema y una oportunidad. Problema en términos de la legitimidad de su función y de su imagen internacional. Oportunidad en términos de las posibilidades de utilizar esa presión externa para fortalecer la transición y aumentar sus cuotas de autoridad frente a las fuerzas armadas.

La necesidad de legitimación del proceso fue el elemento clave que permitió a los gobiernos civiles utilizar el escenario internacional como trasfondo y apoyo a sus esfuerzos para profundizar la transición, negociando y obteniendo concesiones del ejército para las que los factores internos sencillamente no eran suficientes. Este juego era sólo posible ante los propios intereses del ejército de legitimar un proceso de transición al que había dado origen como un mecanismo para la continuación de la estrategia contrainsurgente. El ejército se encontró ante un dilema: por un lado, la intención última de la apertura democrática había sido evitar la continuación

52 Imagen promovida por el equipo político-diplomático de la URNG en términos de sus propios intereses estratégicos, pero que era facilitada por los mismos rasgos del modelo que, sin una lectura atenta, no era posible descifrar.

de la erosión institucional del ejército derivada del ejercicio directo del poder en el marco del Estado contrainsurgente, y establecer un marco político que relegitimara al Estado y permitiera la continuación del esfuerzo contrainsurgente. Para esos efectos, había sido conveniente reestructurar el sistema político y crear el marco legal que permitiera que civiles libre y democráticamente electos condujeran el gobierno. Al mismo tiempo, se pretendía continuar con el esfuerzo contrainsurgente sin transformar en esencia ya no digamos los presupuestos doctrinarios de la campaña, sino inclusive los métodos de violencia y terror que se habían desarrollado durante las décadas de autoritarismo. Evidentemente, ambas acciones generaron efectos contradictorios en muy corto plazo que, al colocar en situación insostenible a las autoridades civiles, atentaba contra la legitimidad del proceso político guatemalteco, hecho que afectaba tanto a unos como a otros.

Los gobiernos civiles se convirtieron por obra y magia de esta particular coyuntura en negociadores a dos bandas: ante la comunidad internacional, afirmaban su voluntad política de profundizar el proceso de transformaciones y reclamaban comprensión para la complejidad del momento, pero también las medidas de presión y apoyo que permitieran obtener del ejército concesiones en los órdenes de las políticas de derechos humanos y de las negociaciones de paz.⁵³ Ante el ejército, afirmaban su convicción anti-insurgente, su determinación de defenderlos de actitudes “revanchistas” e “injustas”, y le reclamaban modificaciones en las áreas mencionadas que permitieran fortalecerlo y legitimarlo frente a las presiones

53 No era raro que en las reuniones más privadas entre altos funcionarios de los gobiernos civiles y enviados extranjeros, los primeros solicitaran a los segundos “presión” en determinadas áreas, para poder usarla como argumento para mayores modificaciones en sus propias negociaciones con el sector militar.

internacionales y a la efectiva acción político-diplomática que la URNG desplegaba.

En efecto, la guerrilla guatemalteca había realizado una adecuada lectura de las posibilidades del nuevo entorno internacional, y trasladó el escenario principal del enfrentamiento del campo militar local -en el que no tenía ya ninguna posibilidad real de éxito- al campo político internacional, mediante una eficiente estrategia diplomática fundamentada en el señalamiento de las debilidades y contradicciones del proceso de transición, y especialmente, en la continuación de los rasgos de autoritarismo, violaciones a los derechos humanos, y desborde militar que aún persistían y que evidenciaban, en su argumentación, el absoluto control militar sobre el Estado guatemalteco.

En el manejo de los foros internacionales, las delegaciones oficiales del gobierno evidenciaban la complejidad política de la transición y los límites reales del poder civil. No obstante reiteradas objeciones por parte de funcionarios de la cancillería y otros asesores civiles del gobierno sobre sus efectos negativos, el ejército exigió y obtuvo que las delegaciones diplomáticas a foros como la Asamblea general de derechos humanos, la Asamblea general de la Organización de Estados Americanos, o las reuniones de la Comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluyeran funcionarios militares, generalmente activos en la Dirección de inteligencia del ejército. Bajo los argumentos de que su presencia permitía un más rápido y eficiente manejo de la información sobre casos específicos que la delegación requeriría, mejorando su desempeño -argumento de militares-, o que su participación en dichos foros permitiría sensibilizar al ejército sobre las presiones que enfrentaban las autoridades civiles por la continuación de violaciones a los derechos humanos, lo que lo convertiría más anuente a los cambios -racionalizaciones de civiles-, la decisión final era siempre incorporar a elementos

militares al esfuerzo diplomático. Cada componente -civil y militar- reportaba a sus superiores, y éstos resolvían al máximo nivel cualquier discrepancia que pudiera existir.

No era esto síntoma de una subordinación de las delegaciones diplomáticas a sus componentes militares. De hecho, las decisiones finales estaban siempre en manos de la cancillería o, en su defecto, de la presidencia de la República. Sin embargo, la participación militar en una labor eminentemente política reflejaba la desconfianza básica que las autoridades castrenses poseían de la capacidad y voluntad con que los funcionarios civiles asumirían la defensa de sus intereses institucionales frente al señalamiento constante del que el ejército era objeto, y las limitaciones que las autoridades civiles tenían para oponerse terminantemente a actitudes que sabían contraproducentes: confirmaban, en suma, el carácter autónomo de la institución armada frente a las autoridades civiles.

Las capitales europeas y americanas y los foros políticos internacionales y regionales se convirtieron en frentes en los que guerrilla y gobierno sostenían escaramuzas periódicas en las que se disputaban cuotas de legitimidad que potenciaran su caudal político. Una vez iniciado el proceso de paz, las reuniones periódicas en las que se debatía el tema de los derechos humanos se convirtieron en mesas periféricas de la negociación entre gobierno y guerrilla: ambas partes movilizaban aliados en la búsqueda de resoluciones que avalaran en una u otra medida sus posiciones en diversos puntos del temario acordado, y que al hacerlo fortalecieran su posición negociadora.

Adicionalmente, una amplia gama de actores internacionales -representantes diplomáticos, enviados especiales, organizaciones no-gubernamentales, grupos religiosos, periodistas- asumieron papeles activos en la

facilitación y profundización del proceso de transición. Desde los buenos oficios de los agentes diplomáticos, hasta el acompañamiento de organizaciones no-gubernamentales a organizaciones o personas de la sociedad civil, los actores externos se convirtieron en factor indispensable del proceso. Su papel como facilitador de las primeras aproximaciones entre sectores sociales y los grupos insurgentes en la etapa de pre-negociación, o las intervenciones de miembros del grupo de Países Amigos del Proceso de Paz⁵⁴ en momentos críticos de las negociaciones, son elementos cuya incidencia no puede ser subestimada.

De hecho, la participación directa de los actores externos en el proceso de transición a la democracia recibe una legitimación formal en el momento en que las negociaciones de paz pasan de contar con una conciliación nacional, desempeñada por monseñor Rodolfo Quezada Toruño y los miembros de la Comisión nacional de reconciliación, a la moderación internacional de la Organización de Naciones Unidas, en la persona de Jean Arnault, y se constituye el Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz como "acompañante" del proceso.⁵⁵

La presencia internacional probó ser un elemento fundamental para romper los posicionamientos tácticos en los que las partes estaban enfrascadas y que los hacía utilizar las negociaciones como instrumento de deligitimación del contrario, más que como vehículo para una solución del conflicto. En el caso del sector gubernamental, sirvió para

54 Integrado por Colombia, España, Estados Unidos de América, México, Noruega y Venezuela.

55 Para un análisis general del proceso de paz, ver Aguilera Peralta, Gabriel (1996). Para un análisis de las negociaciones en relación al tema específico de las relaciones cívico-militares, ver Aguilera Peralta, Gabriel (1994^a): 81-100, y Padilla, Luis Alberto (1996).

extraer del ejército importantes concesiones sin las que la marcha del proceso de transición y del proceso de paz no hubieran podido continuar. Y en el caso de la URNG, sirvió para evidenciar la imposibilidad de continuar utilizando las negociaciones como foco de desgaste dentro de la estrategia general de la lucha revolucionaria.

Al romper el bloqueo en el que se encontraban las negociaciones de paz -en más de una oportunidad- y propiciar su conclusión, los actores internacionales contribuyeron a evitar el inevitable estancamiento -o retroceso- en que el proceso de democratización hubiera caído de no haberse eliminado el elemento de contrainsurgencia del aparato estatal implícito en la continuación de un enfrentamiento armado de baja intensidad.

Es necesario recordar que, hacia los años 94-95, encuestas de opinión publicadas en la prensa nacional indicaban que para la mayoría de la población el enfrentamiento armado no era el tema más importante de la agenda nacional. La seguridad pública, el costo de la vida, el desempleo, aparecían como preocupaciones centrales de una población para la que el enfrentamiento era un problema relegado a zonas remotas del interior del país y a un escenario político-diplomático que les resultaba ajeno. Los actores de la sociedad civil -organizaciones de defensa de los derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, universidades, etc.- que participaban activa y directamente en el proceso de paz, no alcanzaban a transmitir a la sociedad en su conjunto su importancia y trascendencia, y determinados sectores -partidos políticos, sectores empresariales- comenzaban a objetarlo. La debilidad de los factores endógenos para la democratización seguía siendo evidente.

La presencia internacional sirvió de contrapeso a esta debilidad, y en razón del intrincado juego de intereses y

compromisos internacionales que el Estado guatemalteco había tejido a lo largo de los últimos años, sirvió de trasfondo para aquellos actores-gobiernos, sociedad civil, organizaciones guerrilleras y, ya al final del proceso, las autoridades militares de turno- que estaban interesados en llevar el proceso a su término. La ceremonia de la firma de la paz en diciembre de 1996, como una celebración pomposa entre las partes y los representantes de países amigos y de organismos internacionales, en un escenario en el que la sociedad aparece como “observadora” a distancia de la ceremonia, sirve de paráfrasis del proceso.

V
CONTINUIDAD Y
CAMBIO EN EL EJÉRCITO

La transición guatemalteca se desarrolló bajo el influjo de obstáculos (la ausencia de una experiencia democrática cristalizada en normas y valores que orientaran la acción institucional e individual en el nuevo marco; la disfuncionalidad de instituciones cuyo sentido real había sido pervertido por su manipulación en el marco de la democracia de fachada; las limitaciones efectivas al poder civil por parte de las autoridades militares y la continuación del enfrentamiento armado interno) y de estímulos (el ejercicio de nuevos espacios de expresión y organización por grupos de la sociedad civil; el desarrollo de una conciencia de legitimidad y autoridad en la clase política; un entorno regional e internacional favorable). Este era el nuevo escenario dentro del que los actores políticos debían moverse en el proceso de redefinir sus posiciones y sus actitudes.

Es evidente que el ejército de Guatemala tenía enormes ventajas sobre los demás actores al inicio de este proceso. Como autor de la estrategia, dictó los términos originales del arreglo, reservándose los espacios de poder que consideraba estratégicos para mantener “control” sobre el proceso, de acuerdo a sus objetivos institucionales. El ejército definió su nueva posición dentro del Estado a partir de una visión del “fundamentalismo militar”,⁵⁶ que establecía que las fuerzas

56 Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995):244-250. Aguilera Peralta, Gabriel (1994^a): 74-77.

armadas debían ceñirse a los espacios constitucionalmente establecidos y desarrollarse profesionalmente dentro de éstos, al margen de actuaciones políticas e intereses personales. Una de estas funciones constitucionales continuaba siendo la seguridad interna. La orientación contrainsurgente del Estado se mantuvo incólume, así como los métodos y las estructuras que para los efectos había creado durante décadas de violencia institucionalizada.⁵⁷ La continuación de violaciones a los derechos humanos durante los primeros años de una transición que ellos mismos diseñaron, indica hasta qué punto las autoridades militares que impulsaron el proceso de transición no introdujeron modificaciones de fondo a su estrategia contrainsurgente para adaptarla al nuevo marco institucional. La represión continuaba con el mismo desdén a la legalidad -ya no se diga a los derechos individuales- que la caracterizó desde su inicio.⁵⁸

No obstante la continuación de este esfuerzo contrainsurgente, las virtudes de este movimiento de apertura no eran evidentes para todos los militares. En el interior del ejército existían sectores que miraban con recelo la decisión de transferir poder a manos civiles, especialmente a un partido político cuyas intenciones reformistas eran juzgadas como sospechosas ideológicamente, y que hasta hacía poco había sido identificado como parte del amplísimo universo de “enemigos internos” contra los que se había aplicado diversas medidas de represión. El discurso oficial del partido de gobierno, que recalca el corte con el autoritarismo y su visión reformista, así como las demandas de grupos sociales en torno a la situación de los derechos humanos, introdujeron

57 Schirmer, Jennifer (1997). Delli Sante, Angela (1996).

58 Para apreciar este hecho, ver los sucesivos informes presentados por los relatores inicialmente, y expertos asesores posteriormente, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

dentro de las filas militares malestar e inquietud en dos sentidos: en primer lugar, en torno al cuestionamiento que implícita y explícitamente se hacía de su papel histórico como puntal del Estado autoritario. En segundo lugar, en torno a su “futuro personal e institucional”, derivado de las demandas de justicia y castigo por las violaciones de derechos humanos.⁵⁹

Estas escisiones dentro de las filas militares generaron actitudes de resistencia que la jerarquía militar intentó corregir mediante distintas medidas, llegando incluso a dar de baja a oficiales que abiertamente cuestionaban la estrategia de repliegue y el consecuente apoyo institucional que el ejército brindaba a las nuevas autoridades civiles. Las medidas no fueron suficientes y el descontento dentro de las filas castrenses llegó hasta la organización de dos intentonas de golpe de Estado, en 1988 y 1989, que fueron efectivamente reprimidas con el apoyo de unidades militares leales.⁶⁰ El objetivo de estos movimientos, más que el derrocamiento del régimen civil, era la sustitución del ministro de la defensa y su grupo de oficiales afines, considerados responsables del “deterioro” de la situación.⁶¹

De hecho, la “unidad granítica” del ejército a lo largo de todo este período ha sido únicamente una figura retórica. Las diferencias en el interior de la institución armada entre sectores que podríamos calificar de “institucionalistas” por un lado, y de “recalcitrantes” por el otro, se han manifestado de diversas maneras y han incidido en distintos momentos del proceso de transición, de manera a veces crítica. Son distinciones que, a

59 Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995):271-272.

60 *Ibid*: 328-340, 373-380,385.

61 Evidentemente, la posición clave dentro del Estado en términos de poder y control era, desde la perspectiva de estos movimientos, el ministerio de la defensa y no la presidencia de la República.

su vez, no son estáticas. Se redefinen en el marco del contexto en el que se encuentran, y adquieren nuevos alcances. Sectores golpistas y leales durante Cerezo Arévalo; ministros de la defensa nacional renuentes y anuentes a las negociaciones con la insurgencia; sectores que apoyaron y que se opusieron al autogolpe de Serrano Elías, son ejemplos de la diversidad de voces dentro del ejército en temas que son críticos para la institución y para la sociedad en su conjunto.

El fenómeno no se limita tampoco al fin del Estado contrainsurgente. La inquietud dentro de las filas militares se encuentra ya en la inconformidad de importantes sectores militares con la contrarrevolución de 1954, tanto por razones ideológicas como por el papel humillante al que se vio reducido el ejército frente a los políticos liberacionistas y sus mercenarios, que actuaban como frente de la intervención norteamericana. Las sanciones impuestas a los cadetes de la Escuela Politécnica y a los oficiales que los acompañaron en el levantamiento del 2 de agosto de 1954 por parte de la jerarquía militar del momento, generaron un fuerte resentimiento dentro de las filas militares y, al añadir insulto a la ofensa, se convertirían en una herida abierta dentro de la institución cuyos efectos se expresarían en la serie de roces y conflictos intrainstitucionales que culminarían con los levantamientos militares que se convirtieron en el antecedente del movimiento guerrillero.⁶² El levantamiento del 13 de noviembre de 1960 constituyó el punto de inflexión en el proceso de consolidación doctrinaria del ejército. Las disidencias de origen ideológico ancladas aún en 1954 fueron eliminadas vía el abandono de algunos oficiales, la purga de otros, y el silencio obediente asumido por los restantes.

62 McClintock, Michael; (1985): 30-31. Villagrán Kramer, Francisco (1993):220-243.

Este elemento era condición necesaria para la consolidación del ejército como factor de poder independiente dentro del Estado, en el marco de las primeras formulaciones de la doctrina de seguridad nacional y del proceso de montaje de Estado contrainsurgente que alcanzaron expresión crítica en el golpe de Estado de 1963. Pero si bien a partir de esa fecha el carácter de las divergencias internas no poseerían un carácter ideológico tan marcado, sí existían diferencias de opinión sobre alcances y modalidades de la intervención del ejército en el Estado que se expresarían alrededor de coyunturas críticas de la política nacional. Estas inconformidades darían lugar a cambios en la política institucional -como en el caso de los golpes de Estado de 1982 y 1983 (el "relevo")- o serían contenidas efectivamente por las autoridades militares de turno -como lo sucedido con las diferentes posiciones de oficiales del ejército en referencia al traspaso del poder a manos de Méndez Montenegro en 1966⁶³ o los intentos de golpe de Estado durante la presidencia de Cerezo Arévalo. En todo caso, aún dentro de los márgenes generales de una orientación básica contrainsurgente y de una concepción política de las fuerzas armadas como actor protagónico y rector dentro del escenario político -elementos fundamentales de la doctrina de seguridad nacional- existían dentro del ejército matices y gradaciones que ganaban expresión dependiendo de los cambios realizados en la jerarquía institucional.

El comienzo de la transición se debió, indudablemente, a la orientación que un determinado grupo de oficiales superiores imprimió a la institución en un momento crucial, a menudo con la activa oposición de opiniones discrepantes dentro de las filas castrenses.⁶⁴ La adopción del "funda-

63 Entrevista de Edgar Ponce con el general Ricardo Peralta Méndez. (10/VII/1997).

64 Cita de Alejandro Gramajo Morales en Schirmer, Jennifer (1997): 280.

mentalismo militar”, y su corolario doctrinario, la “tesis de la estabilidad nacional” por el ejército, fue más el resultado de decisiones personales de un grupo de oficiales en posiciones de poder que de orientaciones institucionales que respondieran a visiones compartidas por la totalidad de miembros del ejército. Ya dentro del proceso de transición, cada sucesivo cambio en la cúpula militar ha implicado la introducción de matices en las orientaciones de la política institucional del ejército que fueron más o menos abiertamente percibidas por la sociedad.

La existencia de orientaciones divergentes, sin embargo, no alcanzó nunca niveles que le dieran a las políticas de la institución un carácter errático.⁶⁵ Una serie de valores compartidos, forjados en la experiencia común de la lucha contrainsurgente y derivada de los preceptos de tutela militar sobre el Estado implícitos en la doctrina de seguridad nacional, otorgaban a estas variaciones el carácter de exégesis alternativas a partir de un mismo credo. Adicionalmente, un fuerte ‘esprit de corps’ generado por la idea de una misión trascendental compartida -la defensa de la nación- y los procesos de auto-segregación social⁶⁶ que muchas veces acompañan a las instituciones militares, los llevaba a manejar estas diferencias discretamente, al interior de la institución, sin alarde público. Sin embargo, el efecto acumulativo de sucesivos matices introducidos a lo largo de varios años fue generando distancias substanciales de lo que eran los planteamientos originales del proyecto militar.

65 Incluso en el caso de rupturas severas, como los golpes de Estado, la percepción es que los cambios son de matiz, sin alterar la política básica de la institución.

66 Aguilera Peralta, Gabriel (1988):235-237. Zagorsky, Paul (1992):152-153.

Un elemento que indudablemente contribuyó a esta polifonía en primera instancia, y al cambio de posición institucional en última, fue la disonancia resultante de las discrepancias entre las orientaciones institucionales con las que las fuerzas armadas entraron a la transición, y el nuevo mapa cognitivo que este mismo proceso generaba dentro de la sociedad como parte del fluido proceso de aprendizaje democrático. El andamiaje conceptual sobre el que el ejército había construido su visión de mundo, su sentido de misión, se desfasaba del nuevo marco social nacional a medida que éste se redefinía y avanzaba en la senda de la democratización del régimen. A diferencia de etapas anteriores, los tradicionales apoyos civiles que apuntalaban y legitimaban el desborde militar dentro del Estado -y por lo tanto, las visiones de mundo subyacentes- comenzaban a alejarse. El ejército se estaba quedando solo. Aunque en los primeros momentos de la transición determinados sectores empresariales continuaban tocando a las puertas de los cuarteles para invitar a oficiales militares a la sedición -contra las autoridades civiles y la cúpula militar de turno⁶⁷, la marcha de los acontecimientos nacionales e internacionales generaron condiciones bajo las que la alianza militar-empresarial perdía el sentido que había tenido en los años anteriores.

Para empezar, la Democracia Cristiana no se había convertido en el ariete contra las estructuras de dominación socioeconómica tradicional que los grupos más recalcitrantes del empresariado habían temido inicialmente. Por distintos medios, los impulsos transformadores del partido de gobierno habían sido controlados: el fracaso de las reformas fiscales que había querido implementar no sólo maniataba la capacidad del gobierno de desplegar políticas sociales, sino que constituía una victoria crucial de los grupos opuestos a que los avances de la democracia en lo político tuvieran una contrapartida

67 Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995):328-340; 373-380.

social. El desgaste político del régimen hacia finales de su mandato, la tradicional fragmentación de los sectores reformistas, y la continuación de la represión estatal, además, precluían efectivamente las posibilidades de que se consolidara en el escenario político del país una fuerza política de centro-izquierda con capacidad real de amenazar el *status-quo* socioeconómico.

El desmoronamiento del bloque soviético, y la caída del muro de Berlín con su poderoso contenido simbólico de fin de época -y de fin de una amenaza intensamente imaginada por importantes sectores sociales que vivieron la Guerra fría como un asunto doméstico- tuvieron por su parte dos importantes efectos: en primer lugar, restó peso a la amenaza -más virtual que real- de una guerrilla que, en el frente militar, ya había sido contenida. En segundo lugar, y gracias a los nuevos paradigmas económicos que dominaban el escenario mundial, relegitimó políticamente frente al Estado la función de los sectores empresariales como factor de desarrollo.

El recurso a la fuerza como estrategia de defensa de los intereses sectoriales se hacía ya menos necesario, e incluso molesto. En un mundo en el que la vigencia de los derechos humanos había pasado a ser tema central de la agenda internacional, los desmanes atribuidos en primer lugar a las fuerzas armadas, se constituía en obstáculo para las posibilidades de desarrollo de la economía local: ausencia de inversiones extranjeras, condicionamiento del acceso a mercados, debilitamiento de posiciones de negociación. Para los aliados empresariales de los distintos regímenes autoritarios, el recurso a la represión política siempre tuvo un sentido instrumental: el mantenimiento de una estructura de dominación económica y social de interés propio. En la medida en que la medida perdía sentido instrumental -e incluso se volvía disfuncional al fin original- no existía justificación para

continuarla. Por lo tanto, tampoco la había para mantener una alianza política con quien poco podía contribuir a sus intereses.

De hecho, las relaciones entre las fuerzas armadas y el sector privado estuvieron siempre plagadas de tensiones y desconfianzas. A diferencia de otros ejércitos del continente, entre ejército y oligarquía guatemaltecos no han existido nunca los vínculos de clase que permitieran concebir la alianza entre ambos sectores como natural y espontánea. Antes bien, en una sociedad estamentaria y racista como la guatemalteca, la extracción predominantemente rural y de clase media de las fuerzas armadas creó roces y tensiones que aún hoy hallan expresión en comentarios sordos de miembros de ambos sectores. Sin embargo, los intereses compartidos fueron lo suficientemente fuertes como para relegar las desconfianzas a planos secundarios durante mucho tiempo, y permitieron generar entendimientos cupulares que tomaron la forma de camarillas: la jerarquía militar de turno, los testaferros políticos, y los empresarios próximos. Una relación de beneficio mutuo y de enriquecimiento conjunto, con altibajos en términos de la comunidad o divergencia de intereses entre cada uno de estos grupos, pero con la constancia que se creaba de la necesidad de apoyarse mutuamente: uno en la fuerza de las armas del otro; éste en la capacidad de "legitimación" del otro.

Aún en momentos en que las relaciones formales entre las autoridades militares y sectores empresariales no eran próximas, el fantasma de la subversión, encarnado en los movimientos guerrilleros y los movimientos sociales del país, y en la victoria del sandinismo en Nicaragua y los avances de la guerrilla salvadoreña, llevaba a sectores empresariales a desarrollar acciones de apoyo a los regímenes militares, que encontraban su expresión más clara en las misiones empresariales que realizaban acciones de cabildeo a favor de las autoridades militares ante congresistas y funcionarios del ejecutivo norteamericano. Pero el cambio de las condiciones

nacionales, regionales e internacionales, generó también un cambio en las posiciones de los distintos sectores: para el empresariado, comenzaba a ser evidente el costo económico de apoyar actitudes recalcitrantes, y establecieron distancia de sus antiguos socios. Una distancia facilitada por el hecho de que, no obstante la larga colaboración y la comunidad de intereses, nunca se habían desarrollado vínculos orgánicos entre ambos sectores.

Tanto institucionalmente como individualmente, esta discrepancia entre el sentido de misión institucional del ejército forjado en plena Guerra fría, y un marco social que ya no lo reconocía, generaba una disonancia que, para poder apaciguarla, obligaba a estrategias de adaptación que inicialmente reflejadas en un discurso "políticamente correcto" enunciado a regañadientes, permearon paulatinamente las posiciones de la institución y de sus hombres. Es necesario señalar la importancia que para este proceso de cambio de posiciones de las autoridades militares tuvo la participación en la Comisión de Paz de altos oficiales militares que, durante y después de su participación en las negociaciones, ocuparon cargos clave dentro de la estructura militar. En el ejemplo más evidente, cuatro de los oficiales que formaron parte de la primera Comisión en tiempo de Serrano Elías posteriormente desempeñaron el cargo de ministro de la defensa -en su gobierno o en los subsiguientes-, con responsabilidad clave en la determinación de la posición de la institución hacia los distintos puntos abordados en el marco del proceso.⁶⁸

El involucramiento directo de estos representantes del ejército en las negociaciones los obligó a enfrentarse con opiniones discrepantes en el interior de la comisión gubernamental que, en sus sucesivas configuraciones, cambiaba de miembros y de orientaciones. A menudo, las

68 José Domingo Samayoa, Marco Antonio González Taracena, Mario René Enríquez Morales, Julio Balconi Turcios.

negociaciones internas entre civiles y militares para alcanzar consensos sobre diversos puntos del temario eran más intensas que aquellas sostenidas con la propia URNG. Los consensos resultantes de este debate interno eran el producto de una confrontación de ideas y de un juego de poder cuyos resultados finales eran asumidos e internalizados por sus miembros, pero que sobre todo, los comprometía políticamente con sus productos: el proceso en su conjunto y los acuerdos específicos.

El compromiso que los oficiales adquirirían por parte de este proceso de negociación interna en la comisión gubernamental se traducía en orientaciones políticas para la institución armada gracias a dos factores. Por un lado, dado el carácter oficial que tenían las posiciones de la Comisión de paz en la mesa de negociación, el ejército estaba obligado a asumir los resultados de las negociaciones como orientaciones propias; al menos formalmente, como expresión de sometimiento aparente al poder civil dentro del modelo político que ellos habían creado. Este acatamiento se facilitaba por las medidas de control que los miembros militares de la Comisión de paz introducían dentro de las posiciones oficiales para evitar afectar, en la medida de lo posible, los intereses del ejército. La necesidad de negociar y atender a los sectores recalcitrantes de la institución obligaba a concesiones de distinto alcance en las posiciones de la comisión oficial que las autoridades civiles atendían o resistían dependiendo de su fortaleza relativa frente al ejército en ese momento.⁶⁹ Sin embargo, una vez acordadas, las posiciones oficiales de la Comisión y los resultados de las rondas de negociaciones eran asumidas por la institución.

69 Es evidente que ya para el gobierno de Alvaro Arzú, el margen de maniobra del ejército dentro de la Comisión se había reducido dramáticamente, y por lo tanto, su capacidad de incidir en las posiciones adoptadas en la mesa de negociación era mucho más limitada que al inicio de las negociaciones.

La existencia de una jerarquía castrense que había racionalizado su participación en las negociaciones y que justificaba sus actuaciones hacia el interior de la institución, evitó que corrientes de resistencia dentro del ejército llegaran a alcanzar expresión como una oposición abierta a las posiciones de las autoridades civiles en las negociaciones. Las resistencias al proceso de paz se convertían en un problema interno entre militares que la jerarquía comprometida con las negociaciones resolvía como asunto doméstico, mitigando su impacto en las relaciones formales entre la institución y las autoridades civiles. Otras formas sordas, a menudo macabras, existían para canalizar la resistencia de sectores militares recalcitrantes que no lograban incidir sobre sus propias autoridades. Intentos y amenazas de golpe, campañas de rumores denostantes y anónimos publicados en medios de prensa, amenazas de muerte contra militares y civiles, atentados selectivos y rachas de secuestros y asesinatos destinados a atraer presión sobre las autoridades civiles y a demostrar las limitaciones del control que no sólo los civiles, sino también las autoridades militares, tenían sobre el aparato contrainsurgente, fueron instrumentos usados como medio de presión para obtener cambios de orientación en las políticas específicas del gobierno civil y de las autoridades militares de turno.⁷⁰

Paulatinamente, sin embargo, se fue haciendo evidente que la viabilidad de las mismas para obtener sus objetivos se reducía: hacia fines de las negociaciones de paz, por ejemplo, los síntomas de resistencia militante por parte de sectores recalcitrantes era mucho menor que hacia inicios del proceso. Sea por convencimiento gradual, sea porque se hizo evidente su ineficacia, los síntomas de resistencia se fueron diluyendo con su capacidad de incidir -negativamente- en la marcha del proceso.

70 Schirmer, Jennifer (1997):256-326.

Indudablemente, los cambios de orientación que se registraron en la política institucional del ejército hacia la democratización en su conjunto -y hacia las negociaciones de paz en particular- han incidido en el proceso de transición de una manera sensible. No se ha configurado, sin embargo, una relación de dependencia directa que explique las distintas etapas y matices de este proceso por los cambios de orientación institucional de las fuerzas armadas, en una relación de causa y efecto. Es decir, que los cambios -avances, estancamientos, retrocesos- dentro del proceso de transición hayan tenido su origen exclusivamente en cambios ocurridos dentro del ejército. Antes bien, ha sido precisamente el ejército quien en oportunidades no ha podido evitar ser afectado directamente por fuerzas derivadas del proceso de transición que no ha estado en capacidad de controlar: el inicio de las negociaciones de paz y la participación directa de oficiales del ejército en la comisión gubernamental se dio no obstante la oposición activa del ministro de la defensa de turno, cuya primera reacción fue negarse a nombrar delegados de la institución a la Comisión de paz, y la resistencia de muchos oficiales que llegaron a criticar -y aun amenazar- a los oficiales que participaron.⁷¹

Muchas veces, ha sido la coyuntura política general la que ha incidido sobre el juego de opiniones al interior del ejército, transformándolo. Nada ilustra mejor estas transformaciones que su participación en las negociaciones

71 En una nota de amenaza de muerte dirigida a los miembros civiles de la Comisión de paz del gobierno en 1992 se les anunciaba inminente ajusticiamiento por traicionar los intereses nacionales al negociar con la insurgencia. Y aunque en otros términos, los militares también eran advertidos. La nota tuvo su origen, en opinión de miembros militares de dicha Comisión, en un grupo de oficiales de alta en al Sección de Archivo del Estado Mayor Presidencial. No se le dio seguimiento al caso.

de paz y en la firma de los correspondientes acuerdos. Desde la perspectiva institucional del momento de la apertura, estas posibilidades eran impensables: la insurgencia debía ser abatida militarmente, y el nuevo marco político que se creaba daría el marco legitimador para dicho esfuerzo. No obstante la innegable habilidad con que el ejército desarrolló estrategias que le permitieron mantener medidas de control sobre los procesos políticos que tuvieron lugar en el marco de la transición, es evidente que pudo hacerlo sólo de manera relativa y adaptativa, introduciendo modificaciones de ritmo o dirección, pero sin capacidad de revertir el sentido general del proceso o alterar sus principales rasgos. De dueño y señor del orden y destino del Estado guatemalteco, el ejército ha pasado a ser celoso guardián de sus intereses corporativos en un marco estatal que ya no domina.

De la transformación que el ejército de Guatemala ha atravesado durante esta década de transición democrática, es evidente su permeabilidad a los procesos políticos nacionales. Esta afirmación de carácter cuasi perogrullesco, tiene importancia en términos de la comprensión del fenómeno del reacomodo de las relaciones cívico-militares en Guatemala, en dos sentidos fundamentales. El primero, al reconocer que las visiones institucionales del ejército en torno a su papel en el marco del Estado guatemalteco, son objeto de constantes redefiniciones a partir de las transformaciones generales del sistema y como reacción al marco político general de la sociedad. El segundo, que esta redefinición de visiones institucionales ha estado sujeta más a las percepciones personales de la cúpula de turno -dentro del marco doctrinario común que señalamos- que a un plan maestro institucional preestablecido, aplicado irrespectivamente de personas y con respuestas para toda circunstancia. Finalmente, es importante notar que los elementos que integran estas redefiniciones institucionales y visiones personales dentro de parámetros definidos, son un sustrato doctrinario en torno a la misión de

las fuerzas armadas dentro del Estado, una visión de mundo particular constituida alrededor de elementos marciales reforzada por procesos educativos y por niveles de segregación social, y un 'esprit de corps' que facilita una identidad común frente al resto de la sociedad.

VI
EL CAMBIO PACTADO

¿Cuáles son los cambios reales en las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas entre 1986 y 1996? En 1986, el ejército de Guatemala transfirió las funciones de gobierno a las autoridades civiles electas en comicios abiertos, pero retuvo importantes cuotas de poder y veto sobre áreas específicas de la actividad del Estado, dentro del modelo que Stepan ha calificado de acomodación civil asimétrica.⁷² Es decir, un sistema en el que las autoridades civiles aceptan compartir de hecho el poder con la cúpula militar de turno, y en el que no hay subordinación real de las fuerzas armadas a las autoridades civiles. Esta situación se fue modificando conforme el avance del proceso -causa y efecto a la vez- de manera que gradualmente los espacios de control militar sobre el Estado y el gobierno se iban reduciendo.

Esto no quiere decir que, etapa tras etapa, la tendencia a transferir mayores espacios de poder a manos civiles se hubiera mantenido constante. Cada coyuntura creaba su propia constelación de fuerzas, como resultado de las cuales el ejército lograba, por momentos, volver a ejercer importantes espacios de influencia sobre el gobierno y la sociedad, para al cambiar ésta, encontrarse nuevamente frente a un nuevo escenario dentro del cual se recuperaba la tendencia de

72 "Unequal civilian accomodation" in Stepan, Alfred (1988):101. Varas, Augusto (1991): 154-155, define también este modelo como uno de "acomodación asimétrica" o "acomodación autónoma".

repliegue. La razón de estas variaciones es que los cambios no se dieron como resultado de la hábil implementación de una estrategia política clara por parte de los civiles -clase política y sociedad civil-, sino como producto del efecto acumulado de decisiones adoptadas como reacción a hechos coyunturales, en las que incidían factores endógenos y exógenos. En todo caso, la sumatoria final fue una progresiva afirmación de los espacios de poder de las autoridades civiles sobre el Estado, el gobierno, y sobre las fuerzas armadas.

En 1996, el presidente Arzú llega a la presidencia de la República en condiciones que no habían tenido sus dos antecesores inmediatos en el cargo (fundamentalmente, la mayoría del partido de gobierno en el Congreso y el apoyo claro del sector empresarial) y una clara determinación de llevar a conclusión a la brevedad posible el proceso de paz. Es innegable que aún en su condición de candidato, Arzú tomó decisiones sobre el futuro de las negociaciones de paz sin esperar la autorización del ejército. La celebración de cinco reuniones "complementarias" a la mesa de negociaciones, el establecimiento de vínculos directos entre el presidente y la comandancia, culminando con la entrevista personal que celebraron al inicio de su visita oficial a México a inicios de 1996, implicaban un cambio de estrategia claramente decidido por las autoridades civiles, no obstante las posiciones contrarias que el ejército había sostenido hasta el gobierno anterior. Arzú conjugó las condiciones políticas del momento con la voluntad política de afirmar su autoridad en el tema crítico en el que se probaban las relaciones cívico-militares, con el resultado de establecer espacios de poder presidencial sobre el ejército con un alcance inédito hasta entonces en el proceso de transición.

A pesar de estos hechos importantes, el ejército mantuvo espacios de autonomía relativa que impedían que las relaciones cívico-militares respondieran claramente a un modelo de

efectivo control civil.⁷³ Aún con la instauración de un ambiente de confianza entre las partes negociadoras -resultado del cambio de estrategia en las negociaciones- el enfrentamiento armado interno continuaba formalmente, en un marco constitucional-legal que continuaba afirmando el papel tutelar del ejército sobre el Estado a partir de su responsabilidad en temas de seguridad interna y externa, además de una serie de espacios de autoridad que la literatura especializada identifica como “prerrogativas” militares dentro de regímenes civiles.⁷⁴ A esas alturas del proceso, la disfuncionalidad de esta situación para un verdadero Estado democrático de derecho era evidente: las visiones críticas que dentro de la sociedad existían sobre esta situación encontraban eco en las presiones internacionales derivadas de un nuevo escenario internacional, claramente expresadas en las recomendaciones de sucesivos expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, etc. Estos factores -internos y externos- desembocaron

73 Para Zagorsky, Paul (1992) se alcanza control civil de las fuerzas armadas cuando la sociedad ha desarrollado los “controles objetivos” que permiten una efectiva supervisión de acciones y actitudes militares, a partir de la capacidad técnica y política de sostener un diálogo constructivo en el que el ejército reconoce la autoridad civil para fijar sus orientaciones estratégicas, establecer sus metas, evaluar su desempeño, etc.

74 Para Stepan, Alfred (1988): 94-97, la existencia de prerrogativas debe medirse en las siguientes áreas: medida de autonomía para el ejército sancionada constitucionalmente; relación jerárquica del ejército con el jefe del ejecutivo; coordinación del sector defensa por civiles o militares; participación de oficiales de alta en el gabinete de gobierno; papel de la legislatura en cuestiones militares; participación de funcionarios civiles (técnicos o políticos) en diseño e implementación de políticas de seguridad; control del aparato de inteligencia; participación del ejército en fuerzas de policía; participación de civiles (legislatura, gabinete) en la evaluación de ascensos; participación de oficiales de alta en empresas estatales; alcances del fuero militar.

finalmente en el AFPC, firmado en octubre de 1996, que establece los parámetros de una nueva relación entre poder civil y fuerzas armadas a partir de una concepción de seguridad claramente contrapuesta a la propugnada por la doctrina de seguridad nacional, y fundamentada en una reforma constitucional que redefine legalmente ámbitos y prerrogativas.

El AFPC comprende varios compromisos que, en conjunto, apuntan a una efectiva redefinición del papel del ejército en la sociedad guatemalteca y, en particular, de su lugar dentro del aparato estatal. En primer lugar, el acotamiento de las funciones del ejército a la seguridad externa y la redefinición conceptual y legal del papel de la institución armada dentro del Estado, mediante la elaboración de una nueva doctrina militar y la promoción de las reformas constitucionales correspondientes. A continuación, la corrección de las atrofias institucionales más evidentes, resultantes del desborde militar dentro del Estado: la sustitución del Estado Mayor Presidencial por un cuerpo de seguridad civil, la limitación de las actividades de inteligencia militar a las nuevas funciones consignadas en el acuerdo y la creación de instituciones civiles con responsabilidad de otras áreas de inteligencia, la desmovilización de los CVDC, la disolución de la PMA, y la reducción de efectivos y presupuesto en un 33%. Finalmente, la participación efectiva del Congreso de la República en las labores de supervisión de las funciones del ejército.

Estas previsiones constituyen una plataforma básica para el establecimiento de una nueva relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. Aunque algunos de los temas queden sólo sugeridos (los mecanismos de control legislativo) o ambiguamente señalados (la sustitución del Estado Mayor Presidencial por un cuerpo de seguridad presidencial civil), en su conjunto el acuerdo contiene los parámetros necesarios para desarrollar acciones tendientes a un efectivo reacomodo

cívico-militar. El problema no es uno de limitaciones o insuficiencias del acuerdo, sino de las posibilidades de su implementación real -no sólo formal- y desarrollo sistemático y coherente en el nuevo marco político nacional.

De hecho, una primera revisión del avance del cumplimiento de los compromisos asumidos en el AFPC, de acuerdo al cronograma, arroja resultados satisfactorios. De 10 compromisos señalados para llevarse a cabo hasta el 31 de diciembre de 1997, nueve se han cumplido o están en proceso de cumplimiento: los Comités Voluntarios de Autodefensa Civil (más conocidos como Patrullas de Autodefensa Civil) de hecho desmovilizados desde 1996, fueron formalmente disueltos. La creación de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República está prevista dentro de la nueva Ley del Organismo Ejecutivo. La dependencia del ministerio de gobernación a cargo de lo que se ha denominado "inteligencia civil" -información en torno a amenazas delincuenciales- está anunciada para entrar a funcionar a partir del 31 de diciembre. Existe ya una iniciativa de ley de servicio cívico que será presentada al Congreso en breve. El registro de armas y municiones será transferido del ministerio de la defensa nacional al ministerio de gobernación el 31 de diciembre. La policía militar ambulante está en proceso de disolución, programado para finalizar en la misma fecha. El cierre de ciertos destacamentos y bases militares confirma la existencia de un proceso de reorganización y despliegue. Se está llevando a cabo la reducción del 33% de las plazas de la institución armada, programada también para completarse el último día del año. Finalmente, se encuentra en marcha un programa de reinserción productiva destinado a miembros del ejército desmovilizados. Únicamente sobre el compromiso de presentar al Congreso de la República una iniciativa de ley de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por parte del Organismo Legislativo, no se ha registrado información en torno a los preparativos correspondientes.

El optimismo que genera esta primera lectura del cumplimiento de los Acuerdos de paz debe ser matizada, sin embargo, por un análisis más detallado de algunos elementos correspondientes a cada caso puntual, y por una lectura más amplia de la “reconversión” del ejército dentro del contexto socio-político del país en estos meses.

Efectivamente, en el cumplimiento de algunos de estos compromisos es posible identificar ambigüedades o cumplimientos parciales que no responden al espíritu del acuerdo. La reencarnación de algunos CVDC en organizaciones comunitarias que les permite mantener su estructura y presencia, en ocasiones al amparo de las autoridades militares regionales,⁷⁵ o la reducción de efectivos militares de manera tal que afecta mínimamente al cuerpo de oficiales y la estructura organizacional de la institución,⁷⁶ son ejemplos de estas debilidades. De hecho, debe señalarse que los efectos de la redifinición del papel de las fuerzas armadas dentro de un régimen democrático no se expresan de manera idéntica en todos los ámbitos del país. La debilidad del Estado en términos de su capacidad de cubrir eficazmente el territorio nacional para brindar a la población los servicios básicos (salud, educación, seguridad, infraestructura) permiten que, en muchas zonas, la única fuente de autoridad estatal continúe siendo la base militar o el destacamento cercano. Desde la perspectiva del habitante de una de estas localidades, el cambio en las relaciones de poder entre autoridades militares y civiles no se ha traducido en hechos concretos y perceptibles en su experiencia diaria. El ejército continúa siendo el único representante del Estado, lo que le permite ejercer un ascendente sobre la comunidad y mantener medidas de control sobre la vida local.

75 MINUGUA (1997a):IV, párrafos 79 a 86. MINUGUA (1997b):II, párrafos 69 a 71. *Diario El Gráfico*, 11.IV.97.

76 Artículo de Revista Polémica, citado por Prensa Libre, 1997.

La existencia de este tipo de fenómenos en el marco del proceso de redefinición de las relaciones cívico-militares de la sociedad guatemalteca no debe sorprender: la existencia de actitudes de resistencia institucional e individual a un proceso de repliegue que implica necesariamente la renuncia a espacios de poder e influencia, y -como ya señaláramos- una crítica implícita al papel histórico de la institución y sus hombres, es lógica y previsible. Zagorsky señala que las transformaciones necesarias para consolidar la democracia y subordinar las fuerzas armadas a la autoridad constitucional, a menudo son interpretadas por los militares como una agresión directa a los intereses de la institución.⁷⁷

Aun cuando no exista un interés por parte del ejército de retornar a un régimen autoritario donde controlan directa o indirectamente el gobierno, intentarán mantener a resguardo el mayor número de lo que identifiquen como intereses militares. Entre éstos, aparece siempre como interés fundamental la integridad institucional sobre la base del profesionalismo militar, en particular en lo relativo a los mecanismos para la promoción dentro de la carrera, y aspectos operativos (entrenamiento y equipamiento, planificación y conducción de operaciones, etc.). Medidas gubernamentales que sean juzgadas como atentatorias contra los principios de promoción por mérito y antigüedad, y que por lo tanto introduzcan -desde la perspectiva de los miembros de la cúpula- elementos de indisciplina y falta de control dentro de la institución, serán particularmente resentidos y resistidos.⁷⁸ La reducción de privilegios estamentarios (modificación del fuero militar, posibilidad de procesos por violaciones a los derechos humanos, recorte de intereses económicos y financieros), el control sobre el presupuesto militar, y la

77 Zagorsky, Paul (1992): 51-68.

78 Zagorsky, Paul (1992):55-56 señala varios ejemplos de golpes de Estado atribuidos a tales resistencias en el Cono Sur y Brasil.

eliminación de las funciones de seguridad interna de su mandato constitucional, son también motivo de resentimiento y resistencia.⁷⁹

Las formas en que esta resistencia se exprese pueden ser muchas: golpes de Estado, revueltas cuartelarias, actos de indisciplina, amenazas y chantaje, pactos políticos, inercia burocrática y opacidad, y cabildeo político, son las formas por medio de las cuales la institución armada y sus miembros intentan impedir el proceso de reconversión militar, o de medir sus alcances. En el curso de la transición a la democracia en Guatemala es posible identificar las instancias en que se ha utilizado esta parafernalia: las intentonas de golpe de Estado a Vinicio Cerezo; las amenazas de muerte a miembros de la comisión de la paz, activistas de derechos humanos o políticos por parte de grupos recalcitrantes; las ejecuciones de intención ejemplar a políticos y activistas; las limitaciones a la potestad legislativa de la constituyente de 1985; la facturación de leyes de amnistía *ad-hoc*; las presiones directas a los diputados durante la crisis generada tras la remoción de Serrano Elías; etc. etc. Es evidente que, no obstante estas medidas de resistencia, el proceso de redefinición del papel del ejército dentro de un Estado democrático ha avanzado en Guatemala. También lo es, sin embargo, que en la medida en que este proceso de reconversión no haya concluido, habrá que esperar resistencias expresadas por uno u otro medio en el futuro cercano.

Los alcances de esta resistencia -sorda o abierta, institucional o individualizada, absoluta o parcial- y sus posibilidades de éxito, son variables que dependen de otros factores que determinan la capacidad real de afirmar el poder civil sobre el poder militar en un contexto transicional.⁸⁰ Una serie de

79 Zagorsky; Paul *Ibid.*

80 Stepan, Alfred (1988):68-92. Zagorski, Paul (1992):165-167,199-204.

factores debe ser analizada para poder evaluar esta problemática en el caso guatemalteco. En primer lugar, la medida en que el ejército efectivamente ha internalizado los principios y orientaciones de la transformación de las relaciones cívico-militares en el marco de una verdadera democracia. A continuación, la existencia de condiciones propicias dentro del contexto político y social del Estado para una efectiva afirmación del poder civil. Finalmente, la existencia de una estrategia de las autoridades civiles para dirigir el proceso de reacomodo de estas relaciones.

VII
LA DOCTRINA MILITAR

Las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas deja de ser un problema para la democracia en la medida en que las orientaciones axiológicas básicas que sustentan al sistema democrático son compartidas entre todos los sectores de la sociedad, incluyendo a los militares y a la clase política, en especial aquellas relativas a las funciones de las fuerzas armadas y su relación con las autoridades civiles.⁸¹ Las transiciones son precisamente procesos mediante y durante los cuales el marco conceptual que origina y justifica el control militar del Estado y el desborde institucional del ejército dentro del aparato estatal se transforma, asumiendo las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas nuevos contenidos que no sólo no amenacen, sino que consoliden el carácter democrático del nuevo régimen que se construye.

Al reconocer que la apertura a la democracia en Guatemala se inicia como un proyecto militar, es inevitable concluir que las primeras modificaciones de este marco conceptual dentro del ejército se desarrollaron por iniciativa propia y no como resultado de imposiciones políticas extra institucionales.⁸² El desmoronamiento del Estado contrainsurgente enfrentó a los militares a una crisis de legitimidad que minaba

81 Zagorzki, Paul (1992):82-83.

82 Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995):177-182, 464-473.

la gobernabilidad del régimen y amenazaba lo que concebían como su misión central: el esfuerzo antiguerrillero. En la búsqueda de medidas para fortalecer al Estado, algunos oficiales redescubrieron las virtudes de la democracia, aun cuando fuera exclusivamente por sus méritos instrumentales como mecanismo para aislar y delegitimar al movimiento guerrillero, incorporando y corresponsabilizando a nuevos sectores de la sociedad en las tareas contrainsurgentes.⁸³

La doctrina de seguridad nacional se formuló y fue presentada como una pretendida estrategia de defensa de las instituciones democráticas occidentales frente a la percepción de la amenaza totalitaria del comunismo, de manera tal que la democracia figuraba siempre como un ideal superior.⁸⁴ Dentro de los planteamientos autoritarios amparados en la doctrina de seguridad nacional existía siempre un equilibrio y una congruencia precarios derivados de las contradicciones entre el ideal planteado y las acciones desarrolladas para -al menos pretendidamente- defenderlo. Por una parte, al amparo del ideal de democracia, se aplicaban métodos que lo contradecían en toda la extensión posible, generando versiones bastardas que se intentaban justificar bajo la excusa de la necesidad de su protección o tutela, tarea que se encargaba a las fuerzas armadas en su carácter de guardián del Estado, y que afirmaba por lo tanto su supremacía institucional.

Estas contradicciones impedían que los regímenes autoritarios latinoamericanos se asumieran como dictaduras formales, optando por justificaciones que resaltaban su carácter transicional -argumentando inmadurez del sistema político, etc.- o adoptando formas de institucionalidad travestida -la

83 Schirmer, Jennifer (1997):277.

84 Aguilera Peralta, Gabriel (1994^a):20-23. McClintock, Michael (1985):269-275. CITUGA (1991). Arriagada, Genaro y Garretón, Manuel (1978).

democracia de fachada.⁸⁵ El desarrollo institucional del modelo dependía del contexto sociopolítico dentro del que se aplicaba y de la configuración de fuerzas que se creaba en su marco. De cualquier manera, la contradicción estaba presente dentro del mismo planteamiento básico de la doctrina bajo la cual se formaron sucesivas generaciones de militares latinoamericanos, e indudablemente existían dentro del marco doctrinal que el ejército de Guatemala desarrolló justificando su función dentro del sistema político. El Estado contrainsurgente constituyó una configuración política especialmente cerrada y cruel: la alianza del ejército con sectores terratenientes de mentalidad pre-moderna y políticos venales asumidos gozosamente como testaferros del poder real, generó un modelo político cuya única propuesta ante las crisis periódicas del Estado era el aumento de las cuotas de la represión y el cierre progresivo de espacios políticos, conduciendo al paroxismo de la violencia de finales de los setenta e inicios de los ochenta.

La incapacidad para encontrar otros métodos que los de la violencia como recursos para la gobernabilidad, terminó evidenciando la debilidad de un Estado contrainsurgente que, a fuerza de reprimir, había sacrificado todo asomo de democracia. La "fachada" ya no convencía a nadie. Era necesario, por lo tanto, buscar una alternativa que legitimara el sistema mediante un marco democrático que, al mismo tiempo, permitiera continuar el esfuerzo contrainsurgente: retornar a la democracia. En sus orígenes, sin embargo, el recurso a la democracia era puramente instrumental. No aspiraba a establecer un nuevo orden político fundamentado en un concepto distinto de la relación entre el individuo, la sociedad y el Estado. No podía hacerse una cosa, sin embargo, sin sugerir la otra.

85 O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Phillipe (1986): 15. Solórzano, Mario (1987). Zagorski, Paul (1992):23-24.

Los primeros cambios de actitud dentro de las filas castrenses, a inicios de la transición, fueron fundamentalmente una concesión a las necesidades de un modelo institucional del que eran autores y sobre el que mantenían poder de veto. Las formalidades de la subordinación a las autoridades civiles eran asumidas como el costo de la consolidación del esfuerzo contrainsurgente. A lo largo de la transición, y dada la ya señalada debilidad de los factores endógenos, las resistencias militares al reacondo de fuerzas fueron negociadas en el interior del ejército o entre éste y las autoridades civiles sin que alcanzaran niveles de crisis, salvo durante los inicios del proceso cuando éstas generaron dos intentonas de golpe de Estado. Esta negociación condicionó el avance del proceso, imponiéndole el carácter tortuoso y lento que lo caracterizó a lo largo de una década, pero permitió un ajuste gradual de las actitudes de los militares al nuevo entorno político.

Una serie de medidas resultantes de la propia percepción sobre los requisitos del nuevo papel que asumían, y de la necesidad de presentar una nueva imagen del ejército ante el país, y del país ante la comunidad internacional, introdujeron dentro de las fuerzas armadas elementos doctrinarios conspicuamente ausentes durante los regímenes autoritarios. A los cursos y charlas sobre la función militar en la democracia, implementados inicialmente como parte del esfuerzo de la cúpula militar de explicar y apoyar el “proyecto político-militar”, siguieron cursos sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario, etc. que fueron introducidos en los currícula de las distintas instituciones académicas del ejército como resultado de las presiones de organismos de derechos humanos nacionales e internacionales. Oficiales del ejército fueron enviados a toda una gama de cursos sobre temas relacionados a derechos humanos y a los nuevos papeles militares en instituciones civiles y militares del extranjero, a menudo con colegas de otros países en transición y de países con democracias consolidadas. Independientemente de la

intención real de estas medidas por parte de la cúpula militar de turno (táctica para apaciguar las críticas o estrategia para promover el cambio) es evidente que introdujeron dentro de la formación militar un nuevo parámetro conceptual al que no podían permanecer indiferentes.

Todos estos elementos, sumados a la necesidad de ajustarse a un contexto político que había escapado a su control, generaron actitudes diferenciadas dentro de las filas militares alrededor de una menor o mayor proclividad al cambio. La resolución de las tensiones internas dentro de las fuerzas armadas a favor de los militares más dispuestos a acompañar el proceso de paz y asumir un nuevo papel militar, fue a la vez causa y efecto de este cambio de actitudes. Esta transformación, sin embargo, no necesariamente implicaba el surgimiento de un verdadero cambio doctrinal, que constituyera una nueva plataforma axiológica a partir de la cual definir la función del ejército dentro de la sociedad.

En efecto, el desarrollo de una actitud tolerante o incluso positiva hacia la democracia no necesariamente implica una renuncia a las formulaciones doctrinarias que justifican la intervención militar en política. Esta actitud puede provenir de una apreciación de la coyuntura que presente como innecesario el recurso a la intervención militar o de un cálculo de fuerzas que lo haga inviable, sin descartarlo como posibilidad eventual ni como función orgánica. La mejor evidencia de la persistencia de estas actitudes la constituye la ausencia de un ejercicio de autocrítica, por parte de la institución, en torno a su papel histórico en el montaje e implementación del Estado contrainsurgente y a las violaciones masivas a los derechos humanos cometidos en su marco, y la resistencia a los ejercicios de crítica conducidos desde instancias como la Comisión de Esclarecimiento Histórico creada como resultado de los Acuerdos de paz, o el Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria

Histórica, impulsado por la iglesia católica. Aun aquellos oficiales que han asumido un papel de liderazgo dentro del ejército en apoyo al proceso de paz, defienden las acciones del ejército durante el conflicto como la reacción necesaria ante la amenaza planteada al Estado desde la subversión, sin entrar a matices sobre medios y fines, número de víctimas, responsabilidades, etc.

Al no renunciar a la función tutelar sobre el Estado, el repliegue militar se configura como una situación de subordinación condicionada del poder militar a las autoridades civiles, susceptible de ser revertido como reacción a una coyuntura diferente.⁸⁶ La persistencia de la creencia en la misión política tutelar del ejército dentro del Estado, y en su carácter de último bastión del “honor de la nación”, permite además el desarrollo de actividades de inteligencia destinadas a “observar” y “controlar” las amenazas potenciales a su estabilidad, con carácter preventivo. En la medida en que se continúe suponiendo que las amenazas a la estabilidad del Estado y al orden establecido provienen de fuerzas nacionales, se perpetúa la idea del “enemigo interno” y se reifica el orden como objetivo superior del Estado, siendo sospechoso todo aquel que tienda a cuestionarlo o alterarlo. Sin una modificación sustantiva de estos elementos doctrinarios será imposible sostener a largo plazo un reacomodo de fuerzas entre civiles y militares.⁸⁷

La importancia de este cambio doctrinal no ha escapado a los negociadores de la paz. El AFPC establece el compromiso de promover un cambio doctrinal dentro de la institución que refleje en las orientaciones fundamentales de la institución

86 Stepan, Alfred (1988):68-127. Zagorski, Paul (1992):69-83. Varas, Augusto (1991):163-171.

87 Zagorski, Paul (1992):79-83.

armada el nuevo papel que le corresponde en la democracia. Dentro del conjunto de medidas adoptadas en el acuerdo, se recoge la inquietud por una transformación del marco conceptual de las fuerzas armadas, como método preventivo para futuros desbordes. Sin embargo, este cambio aún no se ha producido.

La lectura del Plan de operaciones del ejército de Guatemala, "Transición 97",⁸⁸ revela niveles de confusión conceptual en la definición de las funciones del ejército, y ambigüedad en las medidas adoptadas como orientaciones rectoras para el primer año tras la firma de la paz. Se recogen en él orientaciones que responden a modelos institucionales distintos: el vigente durante la transición, y que mantiene rasgos del Estado contrainsurgente, y el que deriva del AFPC, que refleja la aspiración a un Estado democrático de derecho. Ambos modelos se encuentran contrapuestos.

En su parte conceptual, el plan asume los compromisos de reorganización y reducción de fuerzas, con la consiguiente readecuación del despliegue y del presupuesto, así como el de promover el cambio doctrinario en el espíritu de los Acuerdos de Paz. Aún con la inevitable ambigüedad derivada de la vigencia de la misión constitucional de mantenimiento de la seguridad interna de acuerdo al texto de 1985 -ya que la reforma constitucional pactada en el AFPC para circunscribir la función militar a la seguridad exterior aún no ha sido aprobada- el texto formalmente pareciera responder a las orientaciones generales que derivan del acuerdo.⁸⁹

Una lectura detenida de los anexos, sin embargo, sugiere otra interpretación. El detalle más importante se encuentra en

88 Estado Mayor de la Defensa Nacional (1997).

89 *Ibid*, Plan de Operaciones:1-15.

el Anexo "A" (Inteligencia) de dicho plan, que hace un análisis del contexto social, político y económico -nacional e internacional- dentro del que se debe desarrollar la acción del ejército, y que revela una actitud de recelo y desconfianza hacia organizaciones populares, indígenas, y hacia la URNG, redactadas en términos que recuerdan los planteamientos de la doctrina de la seguridad nacional y la tesis del enemigo interno, y que concluyen en la necesidad de investigar las actividades de dichas agrupaciones, dictando órdenes para el efecto.⁹⁰

Tras la firma del AFPC, resulta ominoso encontrar en el Plan de operaciones que precisamente pretende orientar el proceso de readaptación de la institución militar a la democracia, afirmaciones que sustentan la incursión militar en la política, aunque sea para observar y vigilar a los enemigos potenciales del Estado o del gobierno. Sin embargo, más allá del problema conceptual, de las instrucciones plasmadas es

90 *Ibid.*, Anexo "A". La página (9) de dicho anexo indica que "...la práctica de foros y talleres relacionados con el proceso de paz, por parte del sector étnico, ha permitido el incremento de políticas en favor de URNG...". A continuación en la misma página, la organización popular y de grupos étnicos es vista como un esfuerzo "contra" las instituciones de gobierno, y más abajo se prevé que durante 1997, estas organizaciones promoverán denuncias a nivel internacional "...contra el gobierno, con el objeto de agenciarse apoyo ideológico y financiero...". En su resumen de la "situación enemiga", el plan señala la posibilidad de acciones de sabotaje y de propaganda de grupos disidentes, concluyendo en la necesidad de "...hacer un seguimiento prudencial a las unidades armadas y a las organizaciones afines a la URNG..." sugiriendo más adelante que ésta utilizara los Acuerdos de paz como "...la nueva causa, alrededor de la cual se mantenga el ideal de la lucha revolucionaria, principalmente con actividades de agitación." (10). Previsiblemente, se establece como una "necesidad de inteligencia" el determinar el grado de penetración de la URNG en la población estudiantil, religiosa y sindical, así como determinar el grado de disidencia interna en la URNG, ordenando el espionaje a la URNG y "...hacer esfuerzos por infiltrar o penetrar a las organizaciones actuales o futuras que promuevan la desestabilización de Guatemala" (18).

evidente que las dependencias de inteligencia militar continúan realizando operativos fundamentados en una lectura del contexto político y social de Guatemala que reproduce la identificación de las organizaciones reivindicativas de la sociedad civil como una amenaza para el Estado, y directamente ligadas a la "subversión". La candidez del análisis y la claridad de las instrucciones sorprenden, particularmente al aparecer en un texto que, por otra parte, ha tenido buen cuidado de intentar reflejar las nuevas orientaciones derivadas de los acuerdos de paz: reducción de efectivos, sujeción a las autoridades civiles, pensa con cursos en derechos humanos, etc. La pregunta es inevitable ¿Hasta qué punto el ejército de Guatemala asume realmente la necesidad de definir un papel institucional distinto del que se asignó durante los regímenes autoritarios? La aparición de estas menciones y las instrucciones a contrapelo del AFPC ¿Son producto de la falta de comprensión del espíritu del acuerdo o manifestaciones de resistencia a la redefinición de las funciones del ejército?

Es aquí donde la revisión de la doctrina de las fuerzas armadas plasmada en el AFPC se convierte en uno de los elementos más importantes de la etapa de construcción de la paz, y las medidas prácticas para alcanzar este objetivo, en urgentes. Sin embargo, las previsiones que el Plan de operaciones establece para estos efectos parecieran indicar que el esfuerzo está orientado a una revisión de las estrategias y tácticas estrictamente militares, más que a una reconceptualización del papel de las fuerzas armadas dentro del ordenamiento jurídico y político de un Estado democrático de derecho. No se explica de otra manera la necesidad de contar con comisiones específicas para revisar la doctrina militar de cada una de las fuerzas (aire, mar y tierra) además de una para el ejército en su conjunto, ni su integración exclusiva por personal militar.⁹¹

91 Estado Mayor de la Defensa Nacional (1997): Plan de operaciones: 5-8.

En realidad, la responsabilidad de revisar la doctrina militar -en su sentido amplio, jurídico-político, y no en el estrecho de estrategias y tácticas militares- es en primer lugar de las autoridades civiles: son ellas quienes deben demostrar el liderazgo y la capacidad para establecer las orientaciones básicas de las relaciones cívico-militares en la nueva etapa política, y acompañar a los expertos militares en la traducción de estas orientaciones en su organización, estrategias, tácticas, etc. En este sentido, es de crucial importancia entender cuál ha sido el papel de las autoridades civiles en la aprobación del Plan de operaciones del ejército de Guatemala para 1997.

Evidentemente, la presidencia de la República debía haber revisado y aprobado el texto, por medio de sus asesores más cercanos y conocedores del tema. De haberse realizado esta revisión, la aprobación del texto supone que la máxima autoridad civil del Estado -el presidente de la República- estuvo de acuerdo con su contenido, o que sencillamente no se entendieron sus implicaciones. Si el documento fue aprobado sin ser objeto de revisión, supone la renuncia -más o menos voluntaria- a espacios de autoridad por parte de las autoridades civiles. Ninguna de estas hipótesis es reconfortante. Todas indican a una seria debilidad en la capacidad de conducción por parte de la clase política del proceso de reacomodo de las relaciones cívico-militares en y para la democracia. Un proceso que debería implicar claridad conceptual y habilidad política en el diseño de una estrategia destinada a elevar la capacidad de control objetivo de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas, como complemento obligatorio de medidas de control subjetivo dentro de las propias fuerzas armadas.⁹²

92 Medidas de control objetivo son aquellas diseñadas por las autoridades civiles para garantizar la lealtad de la estructura militar al régimen político (revisión y control por parte del Congreso, sometimiento a estrategias generales diseñadas por civiles, etc.) que son aceptadas voluntariamente por los militares ante la percepción de que a la vez,

Aparentemente, nada de eso se está haciendo: ni en el Congreso de la República -cuya Comisión de defensa acusa un severo grado de catalepsia-, ni en el Ejecutivo. En ausencia de una nueva formulación, los antiguos preceptos mantienen vigencia y amenazan consolidarse en una relación cívico-militar que responde más a un modelo de autonomía relativa que a uno de subordinación efectiva. Si el cambio doctrinal no incluye los elementos jurídico-políticos, ni se desarrolla como un diálogo cívico-militar, su alcance no responderá a las necesidades de su utilización como un inductor de cambio a mediano y largo plazo dentro de la institución armada, que garantice actitudes militares de apoyo y acatamiento a las instituciones democráticas. Es la situación actual, y es la que se consolidará si las autoridades civiles renuncian a su responsabilidad política y dejan exclusivamente en el ejército establecer los parámetros de su relación con el Estado y la sociedad.

defienden su profesionalismo. Medidas de control subjetivo son aquellas diseñadas para modificar la propia percepción del ejército sobre su papel dentro del sistema político y promover su espontánea adhesión al régimen (cambio doctrinal, penetración política, filiación étnica, etc.) Zagorsky, Paul (1992) Cap. 7.

VIII
EL CONTENIDO POLÍTICO
Y SOCIAL

Varias condiciones presentaban el escenario del cambio de autoridades civiles a inicios de 1996 como propicio para la consolidación de la democracia y la continuación del proceso de reacomodo en las relaciones cívico-militares. A pesar de una apretada victoria electoral, el Partido de Avanzada Nacional llegaba al poder con una fuerza parlamentaria y apoyos sociales (e internacionales) que le otorgaban mayor margen de maniobra en sus acciones y decisiones, y con un presidente con una clara determinación de afirmar su autoridad frente a los estamentos militares. Al mismo tiempo, la sociedad civil había desarrollado a lo largo de la década de transición una capacidad organizativa y una mejor articulación entre sí y con las instancias políticas (partidos, instituciones estatales) que la convertían en un actor con presencia en el escenario. Paralelamente, la corriente militar constitucionalista que se había afirmado dentro de la institución a partir de su rechazo al autogolpe de Serrano Elías y había apoyado la continuidad de las negociaciones de paz, se consolidaba en la jerarquía castrense. La existencia de un gobierno con una aparente solidez política y la inminencia de la firma de la paz y el fin del enfrentamiento armado interno, iban circunscribiendo paulatinamente a las fuerzas armadas a sus funciones militares y disminuyendo su influencia dentro del aparato estatal, en un proceso que encontraba en el AFPC su corolario formal.

La incapacidad del aparato de administración de justicia -y particularmente la ineficiencia de las fuerzas policiales- para enfrentar efectivamente la crisis de seguridad pública que desde 1996 afecta a la población del país, ha frenado este proceso.⁹³ Efectivamente, una criminalidad común en auge ha desbordado la capacidad de las instituciones estatales para enfrentarla, generando en la población una sensación de desprotección y vulnerabilidad que se traduce en actitudes críticas hacia un gobierno que, antes de asumir el poder, prometió controlar la criminalidad en tres meses. Los asaltos a mano armada, el robo de vehículos, el secuestro por rescate, las violaciones, no son ya problemas circunscritos a zonas o grupos determinados sino que extienden su amenaza a todos los rincones de la sociedad y del país, afectando incluso a aquellos que habían logrado mantenerse a salvo de fenómenos de descomposición social que si bien no son nuevos, no habían alcanzado tal virulencia. Tras la violencia política, viene la violencia criminal: las fuerzas desencadenadas por las formas y los alcances de la violencia aplicada por el Estado durante las décadas de enfrentamiento armado interno, se vuelven ahora contra la paz.

La debilidad de las instituciones estatales no puede, sin embargo, atribuírsele a un gobierno con dos años en el poder. La corrupción, la ineficiencia, la escasez de recursos financieros, técnicos y humanos, tiene su origen en las décadas de una democracia de fachada para la que el funcionamiento eficiente de los órganos encargados de administrar la justicia era obstáculo a la arbitrariedad instituida como forma de gobierno. Y aunque desde inicios de la transición, y con un apoyo significativo de la cooperación internacional, se iniciaron esfuerzos por transformar estas instituciones para permitirles cumplir de manera eficiente las funciones que tienen asignadas

93 Gutiérrez, Edgar (1997) presenta un agudo análisis de la crisis de seguridad.

dentro de una institucionalidad democrática, su reconversión ha avanzado con pasos lentos, inseguros, casi imperceptibles, que las colocan siempre a la zaga de una criminalidad imaginativa, audaz, descarada.

A esta debilidad de las instituciones se suman otros factores. La banalización de las leyes y la rutinización de la violencia que caracterizaron a los regímenes autoritarios fueron caldo de cultivo para la criminalidad común, muchas veces desarrollada bajo el manto protector de la impunidad de quienes operaban al amparo del Estado e incursionaban en formas de ilegalidad para beneficio personal y directo. Los mecanismos sociales de internalización y acatamiento de la norma se debilitaron ante el ejemplo de autoridades civiles y militares convertidas en delincuentes de cuello blanco o delincuentes comunes. La impunidad desarrollada y ejercida al amparo de la guerra contrainsurgente, desprovista de todo objetivo político, permanece como recurso de redes criminales que aprendieron y perfeccionaron su oficio al amparo del Estado contrainsurgente, que conocen las limitaciones de las instituciones estatales encargadas de velar por la seguridad y administrar la justicia.⁹⁴ A esto se agrega la desarticulación de las formas tradicionales de vida comunitaria que, como resultado de las tácticas insurgentes y contrainsurgentes, dejaron expuestas a las comunidades rurales a fenómenos de criminalidad que anteriormente desconocían.

Traducida en demandas de acciones gubernamentales efectivas para controlar la explosión criminal, la angustia colectiva de una población desvalida frente al embate delincencial se convierte en un problema político que obliga a las autoridades a echar mano de todos los recursos de que

94 El involucramiento de militares en activo o en retiro y de civiles que trabajaron para el ejército en las distintas formas de la vida criminal organizada del país -contrabando, secuestro, robo de vehículos, etc.-, ha sido un dato regularmente reportado por los medios de prensa.

dispone. Y uno de esos recursos es el ejército de Guatemala, que posee la estructura de inteligencia y la capacidad de investigación que la policía nacional no tiene, y el número de efectivos y la capacidad de despliegue que se necesita. Fuerzas militares se incorporan a las policiales en patrullas conjuntas y en operaciones especiales de combate a la criminalidad. Se crean comandos militares conformados por oficiales de cuerpos de élite que independientemente y bajo mando militar, colaboran en el combate a las bandas de secuestradores. La red de la inteligencia militar se reorienta a la investigación y combate al crimen común. Destacamentos militares cerrados recientemente como parte de la reducción de fuerzas y el redespiegue de las fuerzas del ejército se reabren para brindar seguridad a zonas del interior del país asoladas por los delincuentes.

Al margen de los efectos positivos que esta participación pueda tener en los esfuerzos para superar la crisis de seguridad pública, es evidente que en su conjunto, estas medidas constituyen una re-funcionalización de las estructuras contrainsurgentes que fueron montadas a partir de los años sesenta por el ejército de Guatemala, y que fueron el instrumento de dominación y control del Estado.⁹⁵ Aun cuando estas funciones se le otorgan con una intención temporal, en tanto la nueva Policía nacional civil y el ministerio de gobernación desarrollan la capacidad técnica y humana para asumir plenamente estas funciones, su efecto directo es el cese del proceso de desmantelamiento de la estructura contrainsurgente y, consecuentemente, un alto -si no una regresión- en el proceso de reconversión militar que se venía dando y que el AFPC pretendía orientar.

Si el mantenimiento de los mecanismos operativos del Estado contrainsurgente constituye por sí solo una seria

95 McClintock, Michael (1988) Schirmer, Jennifer (1997): 362-387.

amenaza para el objetivo de la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, el recurso a la ilegalidad por parte de las fuerzas de seguridad del Estado en su lucha contra el crimen constituye una amenaza directa a los intentos de construir un verdadero Estado democrático de derecho en Guatemala. Las observaciones de MINUGUA en torno a la posible ilegalidad de los arrestos cometidos por el Comando antisequestros;⁹⁶ la atribución de la desaparición forzosa del comandante guerrillero Juan José Cabrera (a. Mincho) a elementos del Estado Mayor Presidencial, en el curso de un sonado operativo antisequestros;⁹⁷ las informaciones de prensa en torno a interrogatorios realizados al margen de procedimientos legales, incluso con utilización de medios violentos;⁹⁸ la opacidad de este tipo de operaciones reflejada en las dificultades para la investigación de las instituciones estatales encargadas y de la verificación de las Naciones Unidas,⁹⁹ son todos síntomas recurrentes de autoritarismo en un Estado aún convaleciente.

Las autoridades civiles y ciertos sectores de la opinión pública nacional han manifestado tolerancia a la participación de la institución armada en funciones que contravienen letra y espíritu del AFPC. La necesidad política del gobierno de encontrar mecanismos de respuesta a una criminalidad desatada, y la urgencia de la población por recuperar garantías básicas para la seguridad de personas y bienes, se han conjugado para otorgar una pretendida legitimidad social al mantenimiento de misiones de seguridad interior para un ejército que, como resultado del proceso de paz y de la firma

96 MINUGUA (1997): IV, párrafo 79 a 86; MINUGUA (1997): II, párrafos 69 a 71.

97 Artículo de Revista, citado por Prensa Libre. 1997.

98 Diario El Gráfico, 11/4/97.

99 Op. cit. Revista Polémica.

de los acuerdos, se encontraba a la búsqueda de nuevas misiones. Legitimidad que pareciera extenderse también a la comisión de violaciones al ordenamiento legal en aras de la restauración del orden público: el voltear la vista hacia otro lado cuando las leyes no son respetadas por parte de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, constituye una sanción positiva a sus acciones.¹⁰⁰ En este caso, el objetivo es ampliamente compartido por la sociedad toda: el combate a la criminalidad en sus diversas formas. La innegable virtud del objetivo pareciera hacer menos grave la falta. Pero el efecto es el mismo: las leyes pasan de ser normas de obediencia general y obligada para todos los habitantes del país, a orientaciones sobre las que las autoridades, en la búsqueda de su interpretación del bien común, poseen poder discrecional.¹⁰¹ Y una vez establecido el principio, su aplicación (a quién, cómo, cuándo, por qué) es ya un problema de interpretación que se resuelve en cada coyuntura: hoy secuestradores; mañana...

Es indudable que la utilización de este recurso ha servido sus propósitos, al menos parcialmente: aun cuando la ola de criminalidad está lejos de encontrarse bajo control de las autoridades, el gobierno ha obtenido importantes logros en su combate contra bandas organizadas de delincuentes gracias a la participación de miembros del ejército en las operaciones y la utilización de métodos anteriormente dirigidos contra otros "enemigos del Estado". Los magros recursos financieros, técnicos y humanos del ministerio de gobernación y sus

100 Aparentemente, dentro de las filas militares estas nuevas responsabilidades en el área de seguridad pública no son unánimemente aceptadas. Algunas voces señalan que el contacto con la población civil en el marco de situaciones conflictivas puede convertirse en nueva fuente de desgaste para la institución.

101 O'Donnel, Guillermo (1996) desarrolla este tema desde la visión de una "democracia delegativa". También Carothers, Thomas (1998) en la diferencia entre "rule of law" y "rule by law".

dependencias, por sí solos, no hubieran podido alcanzar resultados similares.

Esta convicción pareciera encontrarse en la base de la decisión del Ejecutivo de diferir la sustitución del Estado Mayor Presidencial por una unidad de seguridad presidencial fuera del control del ejército, tal y como figura en el AFPC, argumentando -correctamente- que este compromiso carece de un plazo fijo en el Acuerdo de cronograma, e ignorando -o al menos relegando- el significado trascendental de esta medida en el marco de las relaciones cívico-militares. El embelesamiento presidencial con esta unidad militar no es nuevo: sucesivos mandatarios civiles han sucumbido al encanto de la eficiencia operativa y del manejo de información oportuna que esta unidad desarrollara durante décadas de experiencia en la coordinación e implementación de la política contrainsurgente del Estado,¹⁰² y que resulta tan contrastante con la ineficiencia de cuadros administrativos civiles desmotivados, sumidos en la abulia burocrática, y cuadros políticos que se pierden en los intersticios de la administración pública e ignoran la ubicación de las gavetas relevantes.

En todo caso, pareciera ser que la satisfacción del interés de corto plazo se hiciera a costa del interés de largo plazo. La necesidad de soluciones concretas a problemas acuciantes distrae la atención de los temas cruciales del desarrollo institucional del país. Como consecuencia, la solución de la crisis coyuntural de seguridad pública se plantea de manera tal que incide negativamente en los esfuerzos de reconversión militar y, por ende, de consolidación del Estado democrático de derecho.

102 McClintock, Michael (1985): 70-73. Schirmer, Jennifer (1997): 211-226.

IX
POLÍTICA MILITAR

Indudablemente, a lo largo de esta tortuosa y difícil década de transición, las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas se han modificado de manera tal que a fines de 1997 difícilmente puede sostenerse la tesis de un Estado prisionero de su todopoderoso ejército. Pero tampoco puede afirmarse, de ninguna manera, que las relaciones cívico-militares en Guatemala están hoy discurriendo dentro de un marco de normalidad democrática en el que el poder militar se encuentra efectivamente sujeto al poder civil.

La reconversión militar en Guatemala es un proceso aún inconcluso, que se desarrolla bajo la influencia del proceso general de democratización de las estructuras sociopolíticas que estamos atravesando, y sobre el que a su vez incide de manera determinante. La importancia histórica del papel del ejército en el desarrollo político-institucional del país, y el peso de la institución armada en el marco de un Estado débil como lo es el guatemalteco,¹⁰³ hacen imperativo el desarrollo de medidas destinadas a administrar las transformaciones que aún deben darse en este marco para garantizar su incidencia positiva.

103 Para Job, Brian (1992) muchos Estados en vías de desarrollo acusan debilidades de hegemonía sobre la población -en términos de su capacidad de concitar su lealtad y solidaridad- y/o estructurales -en términos de su capacidad de cumplir con sus funciones como marco regulador y protector de la sociedad. Estas debilidades inciden en que

La situación en que se encuentra el día de hoy este proceso de redefinición del papel del ejército dentro de la sociedad guatemalteca es el resultado a la vez de las debilidades y de las fortalezas del proceso de democratización del país. La debilidad de factores críticos (la sociedad civil, los partidos políticos, las instituciones estatales) han permitido que las fuerzas armadas hayan continuado siendo una presencia dominante dentro del escenario político nacional, al grado de que de decisiones adoptadas dentro de las filas del ejército en momentos críticos ha dependido la suerte de la democracia guatemalteca¹⁰⁴ y del proceso de paz. La fortaleza derivada de la dinámica propia que se genera como resultado de la apertura de espacios y la irrupción de nuevos actores (o de la activación de actores antes silentes) al tinglado político, ha conducido a que de director escénico el ejército haya pasado a ser uno más del cartel de protagonistas. Fue la compleja interrelación entre factores de uno y otro tipo, y las reacciones de los actores políticos a las sucesivas coyunturas que el proceso iba atravesando, lo que condujo al modelo de autonomía relativa en las relaciones cívico-militares en el que nos encontramos hoy. Reacciones que dependían de apreciaciones particulares, parciales, fragmentarias, sobre la naturaleza de las relaciones

las amenazas para la estabilidad y la continuidad del régimen provengan del interior del propio Estado y no del exterior, como es el caso en los Estados consolidados o fuertes, y lo obligan a recurrir a la aplicación de poder despótico para solucionar la crisis, que a su vez reduce su capacidad hegemónica y distrae recursos y atención de los problemas estructurales, entrando en una espiral irresoluble. Ver también Torres-Rivas, Edelberto (1998) para un análisis del caso guatemalteco en esta perspectiva.

- 104 En el desenlace del felizmente fallido intento de autogolpe de Serrano Elías, el enfrentamiento dentro de las filas militares entre un sector que apoyaba al presidente y un sector que se oponía a la ruptura del orden constitucional tuvo un carácter determinante, aunque también durante esta crisis se evidenciaron los límites de la influencia de las autoridades ante la clase política y el desarrollo de las capacidades de articulación de la sociedad civil.

entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en el marco de procesos de transición, más que a una noción compartida socialmente y formulada coherente y consecuentemente.

En otras palabras no ha existido, a lo largo de la transición, un trazo maestro del desarrollo de las relaciones cívico-militares a partir del cual la clase política hubiera desarrollado sus esfuerzos y que le hubiera permitido arribar a objetivos predeterminados. Fuera de planteamientos doctrinarios generales más repetidos que entendidos, y de demandas concretas de sectores sociales afectados directamente por las acciones represivas de las fuerzas armadas, la sociedad guatemalteca ha transitado la senda de la reconversión sin poder articular una idea precisa y detallada de cuál es la mejor ruta para alcanzar el destino escogido.

En este marco, el papel de actores internacionales en la formulación de recomendaciones específicas y en el desarrollo de medidas políticas acordadas cobró relevancia y se constituyó en un importante factor para el cambio. Las recomendaciones formuladas por sucesivos expertos de las Naciones Unidas, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o los consejos de gobiernos amigos hechos llegar muchas veces por conducto de sus embajadores en Guatemala, tuvieron una importancia cardinal en la determinación de la ruta crítica de la reconversión ante la ausencia de definiciones en la clase política y la incapacidad de la sociedad civil de impregnar a ésta de sus demandas.

Por otra parte, al adoptar el formato de una negociación sobre temas sustantivos, el proceso de paz proveyó a la sociedad de una plataforma política desde la cual era posible articular una propuesta concreta de reconversión militar en y para la democracia, y que solucionaba al menos coyunturalmente la debilidad de los espacios institucionales responsables, como el Congreso de la República.

El AFPC efectivamente establece lineamientos básicos del nuevo papel del ejército en una democracia, a partir de un concepto de seguridad cuyo sujeto es el individuo soberano y no el Estado, y puntualiza una serie de medidas específicas destinadas a corregir las expresiones más evidentes del desborde militar: la eliminación de sus funciones como responsable de la seguridad interior; el desmantelamiento del aparato de inteligencia desarrollado como parte de la estrategia contra insurgente; la desmovilización de los grupos paramilitares armados; la reducción de efectivos y de presupuesto, etc. Aun cuando se considere que era factible alcanzar un mejor acuerdo en términos de los objetivos generales y específicos, es evidente que el AFPC contiene un diseño general del redimensionamiento de la función militar dentro del Estado que es adecuado como punto de partida para orientar el desarrollo de políticas públicas sobre el tema. La cuestión es si éstas se han efectivamente desarrollado.

Por sí solo, el AFPC resuelve poco de la problemática de cómo hacer para que los logros alcanzados hasta la fecha en términos de las relaciones cívico-militares se consoliden y permitan alcanzar el objetivo de una efectiva subordinación del poder militar a la autoridad civil legítima. Las relaciones cívico-militares son relaciones de poder que se definen en el marco del Estado. Un Estado débil estructuralmente -en términos de capacidad y eficiencia funcional, y de cohesión social- es tierra fértil para los juegos de poder que sectores de la sociedad desarrollen para establecer -o mantener- su propia hegemonía, especialmente cuando hay una marcada ausencia de convicciones democráticas. Y el uso de la fuerza, un recurso disponible en las reglas de ese juego. En este contexto, el ejército mantiene un espacio como actor en la arena política por su mera presencia y, como tal, su poder latente es susceptible de desarrollarse por iniciativa propia, o a invitación de sectores civiles, dadas ciertas condiciones.

Al establecimiento de objetivos generales y específicos sobre el tema en el AFPC debe seguir la formulación de una estrategia política que permita alcanzarlos, partiendo del reconocimiento y análisis de las condiciones reales dentro de los que la búsqueda de estos objetivos debe realizarse. Esta estrategia, o -en términos de Stepan-¹⁰⁵ esta política militar, debe ser concebida como una política de Estado que establezca el marco de las acciones específicas que permitan la consolidación y la ampliación de los logros obtenidos hasta el día de hoy en el proceso de reconversión militar. En la ausencia de una clara determinación de objetivos, orientaciones y acciones específicas, integradas en un marco conceptual y operativo detallado, las acciones de los diversos actores políticos y sociales en el día a día de la vida democrática en esta etapa de consolidación, pueden arrojar aún inintencionalmente resultados contraproducentes.

Es evidente que el Estado guatemalteco carece hoy de una política militar. Sólo la ausencia de una estrategia claramente elaborada que oriente las diversas decisiones que se adoptan en el curso de la cotidianidad política puede explicar ambigüedades y contradicciones como la implícita en la re-funcionalización del aparato contrainsurgente; en la aquiescencia a acciones al margen de la ley por miembros de los cuerpos de seguridad del Estado; o en la decisión de relevar al alto mando militar que había impulsado las transformaciones en el interior de la institución y apoyado el proceso de paz sin asegurar una solución de continuidad que consolidara esta línea.

Las autoridades civiles del Estado poseen una ineludible responsabilidad en la elaboración de una política militar para la etapa post-bélica que vivimos, responsabilidad que no puede tener un carácter exclusivo ni excluyente. Una política

105 Stepan, Alfred (1988).

militar debe ser una política de Estado que refleje un consenso básico de los diversos sectores de la sociedad sobre la problemática cívico-militar, y que comprometa a todos los sectores en su implementación, lo que hace obligatoria su participación en el proceso de discusión y formulación de sus diversos componentes. Y al decir todos los sectores esto incluye a la institución militar y sus hombres: su participación en este esfuerzo es importante no solamente desde el punto de vista técnico, sino a partir de la necesidad de que quienes cumplen la función militar en la sociedad asuman los mismos principios que orientan al resto de los actores políticos y sociales. No sería posible de otra manera garantizar la continuidad y coherencia que un esfuerzo de largo aliento como el de la reconversión militar requiere, para permitirle trascender los cambios electorales y las situaciones de coyuntura.

X
CONCLUSIONES

A casi un año de la firma de los Acuerdos de paz, la evaluación del desarrollo de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en Guatemala es preocupante en términos de la pérdida de impulso de un proceso que durante los años anteriores, y particularmente a raíz de la nueva constelación política resultante de las elecciones de 1995 y las acciones iniciales del gobierno, parecía consolidarse.

La crisis de seguridad pública, convertida en problema de Estado ante las demandas de la sociedad para enfrentarla y la incapacidad de las instituciones responsables para hacerlo efectivamente, ha introducido elementos que configuran un nuevo escenario dentro del cual los recursos que el ejército desarrollara durante su larga y cruenta experiencia contra-insurgente se vuelven nuevamente valiosos para quienes tienen a su cargo la administración pública. Eso constituye una baza a favor de las fuerzas armadas en el proceso de negociación y acomodo que invariablemente forma parte de la reconversión militar en la democracia, y un peligro para una sociedad cuya gobernabilidad es precaria y en la que la solidez de sus instituciones democráticas es un anhelo.

Aunque la formalidad de la transición democrática haya concluido con la elección a la presidencia de la República de Alvaro Arzú Irigoyen, la tarea de su consolidación y desarrollo apenas se inicia, y está en manos de una generación

que creció y desarrolló valores, conceptos y actitudes en el marco de un Estado autoritario. Las condiciones imperantes en el país no son las más propicias para la consolidación de una democracia: los sistemas político, económico y social están plagados de tensiones y conflictos de difícil resolución que, con raíces en los orígenes del Estado, fueron exacerbados por el enfrentamiento armado, encontrándose ahora en calidad de asignaturas pendientes para las autoridades civiles.

Los obstáculos objetivos y subjetivos que la clase política del país -y no sólo el partido de gobierno- encuentra para cumplir con su función de guiar el desarrollo general e intermediar entre la población y el Estado, resulta en la profundización de la brecha entre las autoridades y una ciudadanía que espera ver traducidas la paz y la democracia en hechos concretos de su vida cotidiana. En este marco, será inevitable que el país atraviese en el futuro inmediato crisis de gobernabilidad, entendiendo este término como las condiciones de las autoridades para desarrollar políticas efectivas y concitar alrededor de ellas el respaldo de la mayoría de la población.

En este contexto, el problema no es la existencia de manifestaciones de resistencia militar -activas o pasivas- a una redefinición de su papel en la sociedad, hecho que conlleva no sólo una disminución relativa de su influencia y relevancia política sino también una crítica a su papel histórico en el marco del Estado contrainsurgente. Estas resistencias son naturales, y nada hay de sorprendente en ellas. Que el ejército se resista a abandonar posiciones de poder e influencia, o que aproveche la coyuntura para desarrollarlas, es previsible. El problema es la ausencia o la inconsecuencia de acciones de contrapartida que permitan a las autoridades civiles y a la clase política prever y manejar estas actitudes, en el marco de una estrategia política cuyo objetivo sea llevar a su término el proceso de reconversión de las fuerzas armadas al nuevo

marco democrático del Estado. Sin una efectiva regulación y control del uso de la fuerza por el Estado, de acuerdo con los principios del Estado democrático de derecho, las instituciones estatales que la administran se convierten en amenaza central para su existencia. Nuestra historia es el mejor ejemplo. En este sentido, es evidente la urgencia de contar con una política militar que oriente el proceso de reconversión militar y de redefinición de la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en el nuevo marco político democrático.

En esta tarea, al gobierno le corresponde un liderazgo ineludible en la generación de un proceso participativo a nivel de instancias políticas, académicas y sociales, que permita alcanzar los consensos básicos a partir de los cuales se podrá formular los componentes específicos de esta política y establecer el marco axiológico necesario para que las acciones puntuales de cada actor respondan a un interés común establecido. Las nuevas funciones militares y la agenda de seguridad; los contenidos y alcances de la definición de seguridad nacional en el nuevo marco internacional de post-guerra fría; las estrategias de defensa y las hipótesis de conflicto, deberán ser objeto de una revisión y redefinición que las adapte a la realidad del marco político democrático que se está forjando. La pretensión de continuar avanzando en la senda de la reconversión sin la realización de este ejercicio político-intelectual sería una preocupante irresponsabilidad.

Dentro de este marco debe considerarse la tentación de echar mano de los recursos y métodos del Estado contrainsurgente para enfrentar la crisis de seguridad pública, sin generar un marco jurídico-político-administrativo que reconozca los riesgos y las amenazas que esto conlleva para el proceso de consolidación democrática del Estado. La magnitud del problema delincencial y la fuerte demanda de la población de que el Estado responda a la crisis, explican el recurso de

mecanismos que el propio gobierno, en el AFPC, reconoce como inadecuados para una democracia. Pero si como medida extrema se va a recurrir a ellos, no establecer un marco supervisor estricto que asegure que su uso transitorio se hará en estricto apego a los principios básicos del Estado democrático de derecho, o tolerar desvíos de estas normas en aras de la eficacia y a partir de la justificación de los medios por los fines, es una temeridad inexcusable.

Las características estructurales del Estado guatemalteco y la naturaleza de las condiciones de coyuntura no debieran dar lugar a complacencia en cuanto al desarrollo de las relaciones cívico-militares. En el marco del proceso de transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales que heredó del autoritarismo, el Estado guatemalteco deberá atravesar aún aguas turbulentas. Es importante asegurar las condiciones que permitan que la resolución de los conflictos que ineludiblemente se darán en este marco se lleve a cabo de acuerdo a los términos y métodos de la democracia. Una democracia entendida no como un fin en sí misma sino como un medio para la realización del interés colectivo y la búsqueda del bien común. Una democracia cuyo sentido como sistema político es la regulación del conflicto y las tensiones sociales, y no el establecimiento de una estabilidad utópica para la que todo conflicto es patológico. Una democracia que descansa en mecanismos de participación ciudadana efectiva y que no se convierta en una pantomima cesarista santificada por rituales electorales periódicos.

Es imposible escatimar la importancia de este factor. El problema de las relaciones cívico-militares en Guatemala tiene su origen en las raíces históricas de un Estado autoritario y excluyente, condenado durante siglos a solucionar su debilidad crónica mediante el recurso al poder despótico, e incapaz de encontrar fórmulas de legitimación social que lo fortalecieran y consolidaran. No se trata del problema de un

ejército desaforado que amenaza a una sociedad inerme. Es el problema de una sociedad que no ha desarrollado las formas políticas que le permitan erradicar el recurso a la violencia como instrumento del poder. Perder de vista este marco general del problema puede conducir a posiciones maniqueas y a soluciones o críticas simplistas, cuyo mayor peligro es condenar a la sociedad guatemalteca a revivir episodios de autoritarismo y violencia estatal.

Aun cuando su alcance esté sujeto a debate, es indudable que el marco general de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas ha sufrido una seria transformación en los años transcurridos desde el desmoronamiento del Estado contrainsurgente: de un Estado controlado por un ejército desbordado y con una población reducida prácticamente al grado de rehén, a un Estado en proceso de consolidación de un sistema político democrático aún débil en el que, incapaz ya de ejercer control absoluto, el ejército guarda niveles de autonomía relativa. Un proceso caracterizado por el efecto acumulativo de decisiones tomadas dentro de perspectivas coyunturales, en el que el papel de los factores exógenos -actores y circunstancias- ha sido en ocasiones determinante, y que se ha desarrollado sin un diseño coherente e integral que permita a ningún sector de la sociedad reclamar su paternidad.

Los logros alcanzados en el proceso de democratización en general, y de reconversión militar en particular, están lejos de ser firmes. Las condiciones internas para su consolidación son, por primera vez en muchos años, positivas; pero siguen siendo débiles. Afirmar estas condiciones y consolidar el proceso de democratización requerirán de un serio y determinado esfuerzo, en particular en lo relativo a la finalización del proceso de reconversión de las fuerzas armadas, del que la improvisación y la ligereza deben quedar excluidas. El país necesita del liderazgo político que le permita

conjugar esfuerzos y facturar consensos nacionales, incluyendo a las mismas fuerzas armadas, en el trazo de una ruta crítica que permita que el barco que con tanta fortuna ha navegado en aguas turbulentas, pueda arribar a buen puerto. Y debe hacerse cuanto antes, sin prisa pero con sentido de urgencia. De otra manera, estaremos echando los cimientos de nuestro futuro político sobre arenas movedizas.

XI
BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Peralta, Gabriel. *Seguridad, función militar y democracia*.
FLACSO. Guatemala, 1994^a.

Aguilera Peralta, Gabriel. "La reconversión militar y procesos
de negociación: el caso de Guatemala" en Aguilera
Peralta, Gabriel, (coordinador) *Reconversión Militar en
América Latina*. Flacso. Guatemala, 1994b.

Aguilera Peralta, Gabriel; "Autonomización y corporativiza-
ción castrense. El caso de Centroamérica" en Augusto
Varas (coordinador); *La autonomía militar en América
Latina*; Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

Carothers, Thomas; "The Rule of Law Revival"; en *Foreign
Affairs*; Vol. 77, No.2, marzo - abril, 1998.

CITGUA; El Estado de Seguridad Nacional; *Cuadernos* No.19,
enero 1991.

Estado Mayor de la Defensa Nacional. *Plan de Operaciones
"Transición hacia la Paz 97"*. 1997 (mimeografiado).

Garnier, Leonardo; "La economía centroamericana en los
ochenta: ¿Nuevos rumbos o callejón sin salida?"; en
Torres-Rivas, Edelberto, Ed.; *Historia General de
Centroamérica*; Tomo VI; FLACSO, Costa Rica 1994.

- Garretón, Manuel Antonio, "Problems of democracy in Latin America: on the process of transition and consolidation" en *International Journal* XLIII, verano 1988.
- Gramajo Morales, Héctor Alejandro. *De la guerra...a la guerra*. Fondo de Cultura Editorial, Guatemala, 1995.
- Gutiérrez, Edgar. "De la Seguridad Nacional a la inseguridad ciudadana" *Diálogo* No.3. FLACSO, Guatemala, marzo 1997.
- Huntington, Samuel P. *La Tercera Ola*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1994.
- Huntington, Samuel P. "Fuerzas armadas y sociedad: reformando las relaciones cívico-militares"; en *La democratización y sus límites. Después de la Tercera Ola; La Política*, segundo semestre, 1996; Editorial Paidós, Barcelona.
- Job, Brian (ed.); *The insecurity dilemma*; Lynne Rienner Publishers; Boulder 1992.
- Joxe, Alain. "La reconversión militar" en *Reconversión militar: elementos para su comprensión*. Debate No.19, FLACSO, Guatemala 1993.
- Kruijt, Dirk; "Politicians in uniform: Dilemmas about the Latin American Military"; in *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 61; December 1996.
- Kruijt, Dirk; *El futuro de las fuerzas armadas en Centroamérica*; (mimeografiado).
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred; "Hacia la consolidación democrática" en *La democratización y sus límites. Después*

de la Tercera Ola; La Política, segundo semestre, 1996; Editorial Paidós, Barcelona.

McClintock, Michael; *The American Connection*; Zed Books Ltd, Londres 1985.

Misión de las Naciones Unidas de Verificación de los Derechos Humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Global de Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA); *Sexto Informe del Director*; Guatemala, abril 1997.

Misión de las Naciones Unidas de Verificación de los Derechos Humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Global de Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA); *Séptimo Informe del Director*; Septiembre de 1997.

O'Donnel, Guillermo; Schmitter, Phillippe; *Transitions from Authoritarian Rule*; The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986.

O'Donnel, Guillermo; "Otra Institucionalización"; en *La democratización y sus límites. Después de la Tercera Ola*; La Política, segundo semestre, 1996; Editorial Paidós, Barcelona.

Padilla, Luis Alberto; "Las nuevas relaciones cívico-militares en el marco del proceso de paz en Guatemala"; en *Estudios Internacionales*, Año 7, Vol. 7-No.14, Guatemala, Julio-Diciembre 1996.

Rouquié, Alain; *L'Etat militaire en Amerique Latine*; Editions du Seuil; Paris, 1982.

- Schirmer, Jennifer. *A violence called Democracy: The Guatemalan Military Project*. 1997 (mimeografiado).
- Solórzano Martínez, Mario; *Guatemala: Autoritarismo y Democracia*. EDUCA-FLACSO, San José, 1987.
- Torres-Rivas, Edelberto; Aguilera, Gabriel. "Del autoritarismo a la paz", FLACSO Guatemala 1998.
- Torres-Rivas, Edelberto; "Introducción a la década"; en Torres-Rivas, Edelberto, Ed. *Historia General de Centroamérica*, Tomo VI; FLACSO, Costa Rica, 1994.
- Varas, Augusto; "Las relaciones Civil-militares en la democracia" en Kruijt, Dirk; Torres-Rivas, Edelberto (coordinadores); *América Latina: militares y sociedad*; FLACSO; San José, 1991.
- Varas, Augusto; "Autonomización castrense y democracia en América Latina" en Varas, Augusto (Coordinador); *La autonomía militar en América Latina*; Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988.
- Villagrán Kramer, Francisco; *Biografía Política de Guatemala*; FLACSO Guatemala - Costa Rica; 1993.
- Zagorsky, Paul W; *Democracy vrs. National Security: civil-military relations in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Inc. Boulder 1992.

Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Editorial Serviprensa C.A., en septiembre de 1998. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond beige de 80 gramos.