

El juego entre desiguales: las relaciones internacionales entre Estados Unidos y Guatemala

Gabriel Aguilera

Introducción

La presente ponencia es parte del primer avance del proyecto de investigación *El Juego entre Desiguales. Las Relaciones Internacionales entre Centroamérica y Estados Unidos en la coyuntura de Esquipulas (1988-1989)*, de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

El objetivo de la ponencia es someter a discusión hipótesis para interpretar las relaciones internacionales entre Estados Unidos y Guatemala en la actualidad. En cuanto el trabajo es parte de un conjunto, deben señalarse las siguientes advertencias.

- El trabajo no discute elementos teóricos ya que lo conceptual constituye una parte específica del producto general. Como se observa, se parte de considerar, la acción de los Estados como motivada por el interés nacional, concepto de la escuela realista, con la precisión de que la percepción y definición de tal interés está por supuesto matizado por el carácter de clase del Estado en cuestión y que el Estado, en cuanto actor de la escena internacional, está representado por sus gobiernos, los cuales también reflejan el mencionado contenido de clase.
- El *paper* se ubica, como se mencionó, en la disciplina de las relaciones internacionales. De allí que temas polémicos, que en otras áreas de la ciencia social requieren discusión en profundidad, como la naturaleza de los cambios en el régimen político guatemalteco, si hay o no un proceso de transición a la democracia, etc. no se consideran más que en la medida que se relacionen con elementos del tema central de investigación.
- Igualmente se incluye relativamente poco la dinámica misma de Esquipulas y el rol de Guatemala en ella. El producto general de la investigación, nuevamente, recoge en forma más ampliada ese tema, aunque, se repite, la pesquisa de FLACSO ubica Esquipulas en cuanto interactuando con las relaciones internacionales Centroamérica-Estados Unidos.
- El levantamiento de datos concluyó en agosto de 1988. Algunos elementos posteriores sobre el apertrecha-

miento de Guatemala de fuentes norteamericanas no son mencionados por esa razón, pero esos hechos no alteran, sino confirman, las hipótesis del trabajo.

Bases de la relación

Guatemala ha significado para Estados Unidos un país de relación difícil. Aunque la ideología dominante de ese país es muy conservadora y anticomunista, y por consiguiente se considera parte de la "alianza occidental", los sucesivos regímenes políticos desde mediados de los años setenta han mantenido niveles de autonomía de la política exterior norteamericana que han llegado a provocar irritación en las administraciones estadounidenses. La génesis de esas diferencias se encuentran en la suspensión de la asistencia militar de Estados Unidos a Guatemala en 1976-1977, como consecuencia de que coincidieron el gobierno de Carter con su política de derechos humanos y la sucesión de gobiernos autoritarios militares en Guatemala, con el peor récord de violaciones a los derechos humanos en el hemisferio.

Con el advenimiento del gobierno civil de Vinicio Cerezo en 1986, ambas partes esperaban un mejoramiento de la relación; la misma, empero, se ha dado pausadamente, debido a que la política de "neutralidad activa" de los guatemaltecos— que ha sido producto de elementos internos a Guatemala— ha resultado contradictoria a la política exterior de Estados Unidos en la región, en especial en relación con los ataques de esa potencia contra Nicaragua.

Por consiguiente, la posición norteamericana hacia Guatemala ha sido apoyar lo que Washington califica de transición a la democracia, modelo que se desea contraponer al régimen político de Nicaragua; pero a la vez se desea que el gobierno guatemalteco vaya acercándose a las posiciones que la administración Reagan desearía que tomara en relación con el conflicto en Centroamérica. Como en

el caso de todos los países pequeños que se encuentran bajo hegemonía norteamericana, el instrumento con que Washington cuenta para lograr sus objetivos es el manejo político de la asistencia económica y militar, que debe ser suficiente para consolidar el proceso político que considera de transición a la democracia, pero insuficiente para expresar el deseo norteamericano de que Guatemala adapte su política exterior a la norteamericana.

La persistencia guatemalteca en la mencionada neutralidad corresponde al esfuerzo de reconstitución del régimen político y de desarrollo del proyecto contrainsurgente, que viene transcurriendo desde el golpe militar de marzo de 1982. El elemento básico es la consideración que el primer objetivo del interés nacional es la seguridad nacional referida a la prolongada guerra interna que tiene lugar en el país. La insurrección armada es percibida por el Estado como la principal amenaza y la misma debe ser enfrentada por una combinación de medidas de seguridad (militares) y de desarrollo (socio-económicas), las primeras para detener y neutralizar el cuestionamiento armado al poder estatal y las segundas para eliminar las causas de agravios socioeconómicos que políticamente explican la insurrección. La percepción del desarrollo como objetivo de seguridad, se engloba en el concepto de *estabilidad nacional*.¹

La "arena" internacional es percibida como un ámbito en el cual el Estado interactúa con otros actores, en función de su objetivo principal de seguridad nacional, ya que estima que esos actores externos inciden, o pueden incidir, negativamente (apoyo a la insurrección) o positivamente (apoyo al gobierno o al régimen) en el proceso interno.

Por consiguiente, la acción de política exterior busca reducir la incidencia negativa e incrementar la incidencia positiva; esa actividad debe hacerse manteniendo la autonomía del Estado, en especial en cuanto a la búsqueda del propio interés nacional, sin subordinarlo al de otros actores internacionales.

A fin de crear esas condiciones favorables externas, el Estado debe incrementar su proyección de poder en su ámbito regional inmediato y en general en su proyección externa. Dada la asimetría de recursos materiales con algunos de sus vecinos o contrapartes internacionales (México y Estados Unidos) o similitud de recursos con otros (países centroamericanos), Guatemala buscará potenciar los instrumentos político-diplomáticos como medios de acrecentar su proyección de poder.

A los presupuestos anteriormente mencionados y que son de carácter estatal, se debe agregar otro propio del actual gobierno demócrata cristiano: su

interés en obtener apoyos para fortalecer su proyecto político *vis-à-vis* otros actores de la sociedad; la acción internacional del gobierno debe, por ello, dirigirse también a la consecución de esos respaldos externos.

Esas consideraciones se reflejan en el elemento central de la estrategia de la actual política exterior: el no involucramiento en el conflicto centroamericano. Esta estrategia dio origen a la llamada política de neutralidad bajo los gobiernos militares (1982-1985), esfatizando el no alinearse con ninguno de los bandos en pugna en la crisis regional, y a la política de neutralidad activa del gobierno demócrata cristiano, enfatizando la búsqueda de solución a dicho conflicto.²

La neutralidad, en cuanto vía estratégica para la obtención de los objetivos de seguridad nacional, tuvo diversos efectos. Por una parte concluyó el aislamiento internacional de Guatemala a que había conducido la política exterior de los gobiernos autoritarios, en especial por las graves y prolongadas violaciones a los derechos humanos; restableció flujos considerables de apoyo político y económico, en particular después de la asunción del gobierno demócrata cristiano, y redujo considerablemente los apoyos internacionales que obtenía la insurrección armada. En otro sentido, la neutralidad, en cuanto opuesta a la política exterior de los Estados Unidos hacia la región, provocó que el flujo de asistencia de esa potencia hacia Guatemala en materia militar no alcanzara el volumen deseado.

La implementación táctica de la estrategia consistió, en lo pasivo, en no acuerpar el intento de aislar a Nicaragua y excluirla del proceso centroamericano (que tuvo su más fuerte expresión en la acción del "bloque de Tegucigalpa" impulsado por Washington) y en lo activo, en apoyar la iniciativa del presidente Arias, que condujo a los acuerdos de Esquipulas, y en promover el proyecto del Parlamento Centroamericano.

Sin embargo, la estrategia de política exterior del Estado guatemalteco conlleva en sí una contradicción que hasta la fecha no se ha resuelto. Por la ubicación geopolítica de Guatemala, su disponibilidad de recursos y su opción ideológica internacional (en cuanto permanece como país democrático-liberal y occidental), la relación con los Estados Unidos, pese al periodo de tensión bajo los gobiernos autoritarios y a las diferencias provocadas por la neutralidad, se considera como importante y la búsqueda de obtención de apoyos políticos, económicos y militares gira en medida importante en cuanto a esa relación. Empero, la

¹ Sobre el concepto de estabilidad nacional, ver: "Tesis de Estabilidad Nacional" en: *Revista Cultural del Ejército*, Guatemala, mayo-agosto 1986, Editorial del Ejército.

² Sobre la política de neutralidad hay numerosos escritos, ver: Fernando González Davison: "El Proceso de Neutralidad Guatemalteca 1982-1987", en: *Política y Sociedad*, 20 de enero-junio 1987.

neutralidad, al desviar de la política exterior que Estados Unidos desea para los países de la región, genera una respuesta que se expresa en el bajo nivel de asistencia militar proporcionada, misma que actualmente no se ha logrado sustituir de otras fuentes (como se logró en el pasado). De esa suerte, la búsqueda de satisfacción del interés estatal no logra resolver el dilema de su relación con los Estados Unidos. Igual situación se da en cuanto al proyecto político de democracia cristiana; en la medida que el mismo se debilita por condicionantes internos, el apoyo norteamericano crece en importancia en relación a otras consideraciones.

Nivel militar

Aunque la situación de guerra interna en Guatemala ya cumplió 27 años y la presencia armada de la URNG (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca) continúa haciéndose sentir en varias partes del país, el Estado guatemalteco ha sido capaz de detener e inclusive revertir parcialmente la actividad guerrillera, contando para ello con relativamente pocos apoyos externos. Ello explica, por una parte, la autonomía con que actúan los guatemaltecos respecto a Washington, y por otra parte, el no sentido de urgencia con que la gran potencia maneja la cuestión de su asistencia a Guatemala. En el nivel militar, no hay una situación de gravedad que pusiera a Washington en el dilema de aumentar su asistencia a Guatemala o ver el triunfo de la revolución en ese país; por eso, después del inicio del gobierno de Cerezo, ha logrado manejar la máxima ya citada de dar ayuda, pero en límites, como se puede apreciar en el anexo.

Pero para los gobiernos guatemaltecos, dada la situación de guerra interna que confronta el Estado, la búsqueda de apoyos militares externos es uno de los objetivos prioritarios de la política exterior. Por la ubicación ideológica del régimen, ya mencionada, Estados Unidos fue el principal proveedor de asistencia militar al ejército de Guatemala hasta 1977, cuando se discontinuó esa asistencia en razón de divergencias entre ambos países por la política promotora de los derechos humanos de la administración Carter. Aunque el gobierno norteamericano no llegó a definir a Guatemala como país violador de los derechos humanos en el sentido de la sección 502B del Acta de Asistencia Externa de 1961, y por lo tanto no existió una prohibición legal de otorgar a Guatemala cualquiera de las formas de asistencia militar (FMS, IMET, MAP), de hecho el ejecutivo (bajo Carter) no solicitó nuevas apropiaciones para Guatemala en ese campo, o el Congreso (bajo Carter y Reagan) no las aprobó. Entre 1978 y 1984, por consiguiente, tanto la asistencia militar gubernativa como las autorizaciones para ventas comerciales se man-

tuvieron en un nivel muy bajo; el Estado guatemalteco se surtió de terceros países, en especial de Israel o del mercado internacional de armas, obteniendo inclusive equipos norteamericanos (tal fue el caso del sonado *affaire* de 10 tanques Patton M-41 adquiridos en 1982 sin autorización del gobierno norteamericano).³

No fue sino con posterioridad al inicio de la recomposición del régimen político en 1982, cuando el organismo ejecutivo de los Estados Unidos volvió a incluir a Guatemala en sus proyectos de asistencia militar. Así lo hizo en los presupuestos de 1983 y 1984, sin embargo, el Congreso no autorizó las apropiaciones a raíz de que continuaban las violaciones a los derechos humanos en Guatemala. Hasta 1985 se autorizó una partida pequeña para entrenamiento (IMET). Después de la asunción del gobierno civil en 1986 se incluyó ya regularmente a Guatemala en las apropiaciones de asistencia militar, sin embargo el vital renglón de Military Assistance Program (MAP) ha permanecido bajo, como se ve en el siguiente cuadro:

Apropiaciones de MAP para Guatemala 1986-88 (en millones de US \$)	
1986	5.3
1987	2.4
1988	7.0

FUENTE: Institut for Food and Development Policy, *¿Help or Hindrance? US Economic AID in Central America*, IFDP, San Francisco, 1987.

Desde la perspectiva del ejército de Guatemala esa ayuda es insuficiente dadas las expectativas que se tenían con la reanudación del orden constitucional. Debido a la crisis financiera del Estado, las fuerzas armadas de Guatemala no pueden recurrir a las compras comerciales en escala suficiente, incluyendo al Foreign Military Sales (FMS), otro de los componentes de la ayuda militar norteamericana, ya que no se cuentan con los recursos para aprovechar los créditos que se ofrecen.

El tercer programa de la asistencia militar, el IMET para entrenamiento, tampoco le es particularmente importante al ejército guatemalteco que después de la ruptura de asistencia creó sus propias estructuras de formación militar, precisando asistencia externa solamente para áreas especializadas (algunos pilotos).

De manera que, si bien la asistencia militar norteamericana se ha reanudado, la misma es reducida.

³ US General Accounting Office: Military Sales. The US Continuing Munition Supply Relationship With Guatemala. GAO/NSIAD 86-31, Washington, 1986.

Por una parte cuenta el elemento de sutil presión diplomática mencionado; por otra, es menor de lo que desearía el ejecutivo, debido a que en el Congreso hay corrientes que no comparten su entusiasmo por los avances democráticos en Guatemala a causa de la persistencia de violaciones a los derechos humanos; además de ello, la referida ausencia de "situación urgente" hace que prevalezcan los recortes por razones de déficit fiscal.

Ciertamente no existe algo parecido a la crítica situación militar que confrontan el gobierno y la fuerza armada salvadoreña. Los insurgentes de la URNG aumentaron sus acciones militares en el primer trimestre de 1988, probablemente como consecuencia de que no se haya reanudado el diálogo con el gobierno; el ejército de Guatemala lanzó, por su parte, una ofensiva en los mismos meses; todo ello hizo que la guerra aumentara de intensidad en el período, pero a pesar de ello, se mantuvo como un elemento no directamente sentido en las ciudades y que no interrumpe la vida republicana.

Empero, aunque el ejército considera tener bajo control la confrontación armada, desearía mayor asistencia militar norteamericana; sin embargo los repetidos esfuerzos realizados tanto por el presidente Cerezo como por su ministro de la Defensa, el general Gramajo, no lograron el deseado incremento en esa asistencia. En efecto, la suma final para el ejercicio fiscal 1988 quedó en los mencionados 7 millones de dólares, comparado con 85 millones para El Salvador y 40 millones para Honduras.

En la propuesta presupuestaria del ejecutivo para el año fiscal 1989 esa suma, inclusive, se reduce, pidiéndose 5 millones para el "Military Assistance Program" y 0.4 millones para el "International Military Training", cantidad que parece a los militares guatemaltecos a todas luces insuficiente; de esa suerte los representantes diplomáticos y militares del gobierno iniciaron acciones de "lobby", solicitando entre 10 y 12 millones.⁴

La situación descrita no implica un desinterés por parte de Estados Unidos hacia la situación militar en Guatemala, ya que ese país continúa siendo uno de los pocos receptores de asistencia militar que prácticamente se eliminó, en razón del déficit fiscal norteamericano, para la mayoría de los países latinoamericanos. Por otra parte, uno de los componentes de la asistencia militar, los *Economic Support Fund (ESF)*, ayuda económica para fines de estabilización que se otorga ligada a consideraciones de seguridad, sí aumentó sustancialmente; empero, ello tampoco resuelve las necesidades de renovación de equipo pesado que tiene el ejército y que por su naturaleza es muy costoso (artillería de campaña y helicópteros).

Durante la actual administración guatemalteca, el presidente de la república, el ministro de Relaciones Exteriores y el ministro de la Defensa han realizado repetidas gestiones en Washington, tratando de obtener un aumento en las partidas asignadas a Guatemala; sin embargo, aunque lo graron evitar un corte para la partida en el presupuesto 1988 que se habría planteado en el Congreso (se sugería aprobar solamente 2.5, y finalmente quedó en 7 millones), el gobierno guatemalteco y el ejército de ese país continúan considerando que lo obtenido no es suficiente.

Nivel Económico

La búsqueda de mayor asistencia económica ha sido un *issue* central en la agenda guatemalteca de relaciones con Estados Unidos. Durante la visita del presidente Cerezo a Washington en mayo de 1987, la delegación guatemalteca manejó una cartera de asistencia bilateral de 335 millones de dólares y de 436.7 millones en la multilateral,⁵ tales aspiraciones, evidentemente optimistas, respondían desde la óptica de Guatemala a considerarse integrantes de las "cuatro democracias" centroamericanas y buscar, por ello, niveles de asistencia similares a los otorgados a los otros países de la región.

Pero desde la perspectiva norteamericana, la asistencia económica a Guatemala obedece a la misma lógica general indicada inicialmente; a más de ello, sobre su concesión inciden dos factores adicionales: la medida en que las políticas económicas de Guatemala respondan a las tendencias deseadas por las autoridades norteamericanas, tales como la privatización de servicios y empresas estatales y, en general, la adecuación de la economía norteamericana; un ejemplo de este proceso es la insistencia en que la producción minifundista de granos básicos, como el maíz, sea sustituida por agricultura de exportación, como el brócoli.⁶ Por otra parte, la ya analizada reducción de los programas de ayuda en razón del déficit fiscal estadounidense.

Las decisiones que toma Estados Unidos en este campo influyen fuertemente a la economía guatemalteca, que depende en varios aspectos de la relación con los Estados Unidos. Esa potencia es la que proporciona la asistencia económica externa de mayor importancia, el criterio norteamericano es a su vez decisivo para la obtención de asistencia multilateral internacional; finalmente, el comercio con Estados Unidos es el más importante

⁵ Secretaría de Relaciones Públicas, Presidencia de la República. *Un Encuentro Histórico*, Guatemala, mayo de 1987.

⁶ Kevin Danaher et al., *Help or Hindrance? US Economic Aid in Central America*, The Institute for Food and Development Policy, San Francisco, 1987.

⁴ *Report on Guatemala*, vol. 9 Issue 3, may/june 1988.

en la relación comercial internacional del país. De esa suerte, es objetivo de la política exterior guatemalteca mantener en un buen nivel y elevar el sentido cualitativo y cuantitativo de esa relación.

El renglón de asistencia económica bilateral mantuvo un nivel de poco crecimiento entre 1978 y 1984, coincidiendo con las discrepancias entre ambos países que afectaron también la asistencia militar; esa forma de asistencia se comenzó a incrementar de nuevo a partir de 1985, como se observa en el siguiente cuadro:

Asistencia Económica de Estados Unidos
a Guatemala*

1984-1988

(en millones de US \$)

Año	Monto Total
1984	18 603
1985	98 124
1986	114 239
1987	200 000
1988	150 000

* Incluye los programas: DA, ESF, PL4BO-1, PL4-II, P.C. y los militares.

FUENTE: *Ibid.*

El incremento, especialmente entre 1986-1987, parece coherente con la política norteamericana de apoyo a los gobiernos democráticos liberales, en particular aquellos que suceden a gobiernos autoritarios.⁷ El decremento espectacular para 1988 fue explicado por el gobierno norteamericano como consecuencia de los recortes presupuestarios a la ayuda exterior. También en este caso, tanto el presidente de la república como su ministro de Finanzas y otros funcionarios realizaron diversas gestiones buscando una mejora en el aporte financiero, sin haber alcanzado su objetivo.

En definitiva, Estados Unidos otorgó 80 millones en ayuda económica, con lo que Guatemala quedó en último lugar respecto a los otros países centroamericanos que respectivamente recibieron: El Salvador, 185 millones; Honduras, 85 millones; Costa Rica, 90 millones.⁸ La ayuda concedida quedó bastante lejos de las expectativas guatemaltecas, pero la administración solicitó un aumento sustancial para 1989. Efectivamente, en el *Fiscal Year 1989 Foreign Aid Request* enviado al Congreso, el ejecutivo pidió 34 millones en ayuda para el desarrollo, 18 millones de ayuda alimentaria título I, 5.07 millones en ayuda alimentaria título II y 80 millones en Fondos de Apoyo Económico, totalizando 137 millones.⁹

⁷ Secretaría de Estado de los Estados Unidos, *La democracia en Latinoamérica y el Caribe: La Promesa y el Reto*, Informe Especial 158, Washington, 1987.

⁸ *Infopress Centroamericana*, núm. 790, 2 de junio de 1988.

⁹ *Scholars Network News*, op. cit.

Nivel político diplomático

En este nivel, el principal esfuerzo diplomático guatemalteco en relación con la región siguió enmarcado en la dinámica de los acuerdos de Esquipulas II. De esta forma, el presidente Cerezo —junto al presidente Óscar Arias de Costa Rica— mantuvieron un rol protagónico en las arduas negociaciones que condujeron a los acuerdos alcanzados en la reunión de presidentes del 15 de enero de 1988 en Alajuela, Costa Rica. Se mantuvo en el curso de las negociaciones mencionadas la actitud que había tomado Guatemala desde el inicio del proceso de Esquipulas, favorable a la búsqueda de una concertación regional para concluir el conflicto centroamericano, actitud ésta que siguió coincidiendo con las posiciones del ejecutivo norteamericano en cuanto a la relación de política exterior con Centroamérica. Sin embargo, se observó un cambio en las posiciones guatemaltecas entre Esquipulas II (agosto de 1987) y la Cumbre de Alajuela, ya que si bien en la primera reunión el esfuerzo guatemalteco por lograr la inclusión de Nicaragua fue importante, en Alajuela, Guatemala acuerpó las críticas al documento de conclusiones y recomendaciones de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) y a la resolución que condujo a su disolución, en oposición a los esfuerzos de Nicaragua por retenerla.¹⁰

Este apoyo externo a Esquipulas contrastó con las dificultades que confrontó internamente el gobierno guatemalteco para cumplir con los acuerdos, lo cual puede explicar también la posición opuesta a la CIVS. En efecto, en dos temas muy sensitivos la evaluación de la CIVS había señalado problemas de cumplimiento por parte de Guatemala, temas éstos que continuaron presentándose como fuente de problemas después de la reunión de Alajuela. El primero de los problemas refiere a la no continuación del diálogo con las fuerzas insurgentes. Después de una primera reunión, de carácter muy preliminar, que se llevó a cabo en Madrid en octubre de 1987, no se llevaron a cabo nuevos encuentros, pese a los insistentes llamados que la URNG, entidad representativa de los insurgentes, hizo para que se reanudara el diálogo¹¹ y que tanto la Comisión Nacional de Reconciliación de Guatemala como otras entidades de la

¹⁰ Para un análisis de Esquipulas III, ver: FLACSO/CSUCA/UNAPAZ: *Segundo Informe Blanco*, San José, 1988.

¹¹ El texto de uno de los pronunciamientos de la URNG sobre la continuación del diálogo se puede ver en: URNG: Propuesta de la Comandancia General de URNG a la Comisión de Reconciliación Nacional para la Búsqueda de la Solución Política a la Situación Nacional, en: *Prensa Libre*, 17/6/88, Guatemala.

sociedad civil de ese país se pronunciaron en el mismo sentido.¹²

El segundo tema embarazoso para el gobierno guatemalteco, fue la continuación de graves hechos de violación a los derechos humanos, que si bien han disminuido numéricamente continúan afectando la imagen que se desea presentar de transición a una sociedad democrática.¹³

Ambos problemas tienen que ver con la problemática interna del país, en especial la continuación de la guerra interna y el balance de poder entre el gobierno civil y los militares, por una parte, y entre los impulsores de un proyecto reformista democrático-liberal, por un lado, y los defensores del antiguo y autoritario orden oligárquico por otro, así como la disputa entre diversas interpretaciones, en el seno del ejército, sobre la estrategia contrainsurgente.

Los dos problemas mencionados afectaron, sin embargo, sólo en menor medida la imagen externa del país; la no reanudación del diálogo con la insurgencia fue enjuiciada con cierta benevolencia por los otros países centroamericanos y los principales autores extrarregionales, dado el doble-estándar con que analiza el rol de los países centroamericanos en Esquipulas, ya que Nicaragua suele ser enjuiciada con mayor severidad. La cuestión de los derechos humanos, por su parte, aunque provocó críticas de organizaciones humanitarias, no generó reacciones gubernamentales o de organizaciones internacionales de condena.¹⁴

Por lo anterior, la política exterior guatemalteca estuvo en condiciones de continuar negociando hacia afuera, en prosecución de sus objetivos de apoyo político y económico. En cuanto a este segundo objetivo, el esfuerzo principal se dio regionalmente, coincidiendo con el intento de todos los países del área de elaborar los llamados "Plan de Acción Inmediata" y su corolario "Plan de Emergencia" para presentarlos a los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, Contadora y la CEE en Hamburgo. Si bien las expectativas de los países centroamericanos fueron elevadas en esa reunión, ya que se llegó a aspirar a más de mil millones de dólares para programas de asistencia, los logros son más

modestos, la asistencia Europea probablemente se mueva en alrededor de 320 millones para tres años. Bilateralmente Guatemala tampoco modificó su línea de relaciones amplia. Destacó la renegociación de la deuda externa con Nicaragua, que alcanza un monto de 211 millones de dólares. Guatemala concedió nuevas condiciones, extremadamente blandas, para el pago de esa cantidad.

Conclusión

Las recientes relaciones internacionales entre Estados Unidos y Guatemala no presentan mayores alteraciones en relación con lo que ha sido la posición de Guatemala, que parece privilegiar la búsqueda de objetivos congruentes con la percepción del interés nacional, aunque ello le lleva a disentir de posiciones auspiciadas por Washington.

Las posiciones guatemaltecas sobre el conflicto centroamericano constituyen una fuente de disgusto para Washington, pero no expresan diferencias *ESTRATEGICAS*, menos aún se ve en las posiciones guatemaltecas posturas antagónicas para la seguridad nacional norteamericana.

Por el contrario, un gobierno civil, producto de elecciones libres, cuya ideología sea occidental y favorable a la economía de mercado, constituye un aliado "natural" para Estados Unidos, aunque se discrepe en ciertas áreas.

Ello se observa en los diversos apoyos que la administración ha continuado proporcionando al gobierno guatemalteco, en especial durante las reuniones del *XLIV* periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, cuya resolución sobre Guatemala es en general favorable a ese país; asimismo el Ejecutivo ha manifestado una actitud comprensiva en el marco de las conversaciones bilaterales en torno a la aplicación de la ley Simpson Rodino a los guatemaltecos ilegales en Estados Unidos, existiendo una oferta de un periodo de gracia de dos años antes de que se ejecuten las deportaciones.

Guatemala, en ámbitos diferentes a la disputa sobre Esquipulas, también ha llevado a cabo acciones favorables a Estados Unidos. Así, y pese a las críticas internas, ha continuado las fumigaciones en el oeste del país centroamericano, en el marco de las actividades en contra de las plantaciones de marihuana. En las votaciones en ONU y OEA sobre *issues* de mucha sensibilidad a Estados Unidos, Guatemala ha tendido a apoyar posiciones respaldadas por USA; un ejemplo de ello fue el intento de votación deslegitimadora del FMLN y el similar en relación con el gobierno panameño después de la destitución de Del Valle, ambas en la OEA y en las cuales la posición guatemalteca fue contraria a Contadora y al Grupo de Apoyo.

Evidentemente, la estrategia de política exterior de Guatemala no es opuesta sustancialmente

¹² Véase como ejemplo de estas posiciones la propuesta de diálogo y negociación del Centro de Estudios Políticos de Guatemala, un centro privado de formación de opinión pública. CEDEP; *Propuesta de Pacificación*, Guatemala, diciembre de 1987.

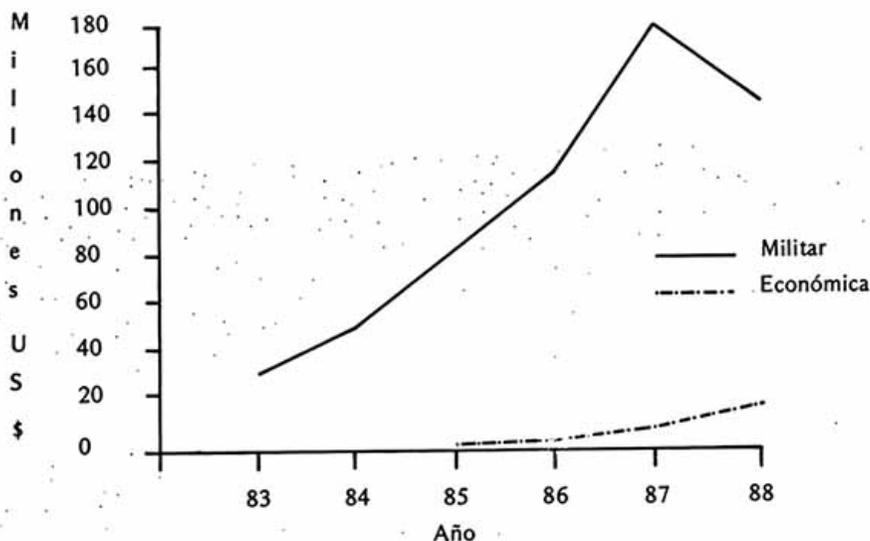
¹³ En el período se conocieron pronunciamientos críticos sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala emitidos por Amnistía Internacional, America's Watch y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁴ Por ejemplo, la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, emitida durante su *XLIV* Reunión, si bien señaló la persistencia del problema de violación a los derechos humanos en Guatemala, en general mantuvo una posición de apoyo al gobierno de ese país.

a la de Estados Unidos, en la medida que la agenda de relaciones entre ambos países está cargada de *items* vitales para Guatemala; entre ellos se encuentra la posibilidad de ampliar la asistencia militar, en particular en el renglón de la MAP, el sostenimiento y posible incremento de la asistencia económica y de las relaciones comerciales bilaterales, la mencionada búsqueda de un trato preferencial hacia Guatemala en cuanto a la aplicación de la Ley Simpson-Rodino y, en relación con el interés concreto del gobierno civil, el mantenimiento del apoyo político. Por otra parte, la misma agenda no tiene *items* de similar importancia para Estados Unidos, aparte de la posi-

ción hacia Nicaragua. Dada la desigualdad en el contenido de la agenda bilateral, se observa que Guatemala ha maximizado con gran capacidad diplomática el empleo de sus pequeñas cartas. Pero ese manejo tiene límites. La intensidad con que la diplomacia guatemalteca se ha abocado a la búsqueda de apoyos alternativos, en especial los de Europa Occidental y los en alguna forma limitados resultados de esa gestión señalan que se mantiene presente la posibilidad de un viraje de la política exterior guatemalteca, cuando el Estado considere —por una variación del balance interno de fuerzas— que la actual tendencia de política exterior ya no conviene a los intereses nacionales.

Asistencia Militar y Económica de Estados Unidos a Guatemala
1983-1988



Fuente: *Development Postponed. The Political Economy of Central America in the 1980's* SAIS in Latin America Studies, Washington, 1985. (Gráfico elaborado por M. González)