



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

PERFORMANCE POLÍTICO DE LOS MILITARES EN GUATEMALA

TESIS

que para obtener el grado de

LICENCIADA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

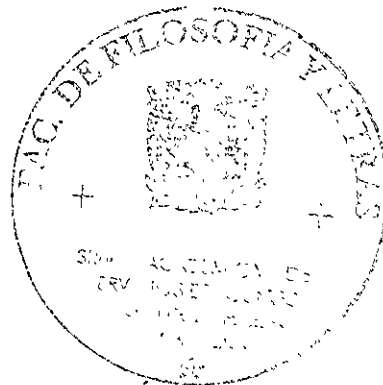
presenta

MARÍA DEL CARMEN HERNÁNDEZ AGUILAR

FACULTAD DE FILOSOFIA
Y LETRAS



COORDINACION DE ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS



Asesor. Dr. Ignacio Sosa Alvarez



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL	16
1. LA INSTITUCIÓN POLÍTICA	
2. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EL GOBIERNO	
3. EL CAMBIO INSTITUCIONAL	
4. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y LA DEMOCRACIA	
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS (1871-1944)	35
1. CINCUENTA AÑOS ENTRE LIBERALES Y CONSERVADORES	
2. GUATEMALA BAJO EL PROYECTO LIBERAL MODERNIZADOR	
3. ACUMULACIÓN DE FACTORES POTENCIALES DE UNA REVOLUCIÓN	
III. FUERZAS ARMADAS Y EL GOBIERNO EN GUATEMALA (1944-1982)	51
1. DE LA REVOLUCIÓN A LA CONTRARREVOLUCIÓN (1944-1963)	
2. EL ORDEN POLÍTICO INSTITUCIONAL BAJO DISEÑO MILITAR (1963-1982)	
IV. PAULATINO CAMBIO DE LAS REGLAS DEL JUEGO E IMPORTANCIA DE LA DESMILITARIZACIÓN (1986-1996)	86
1. AÑOS DE INTENSA MILITARIZACIÓN Y APARENTE APERTURA POLÍTICA (1982-1986)	
2. ESBOZOS DE CAMBIO EN TRES ADMINISTRACIONES CIVILES (1986-1996)	
3. AVANCES DEMOCRATIZADORES MEDIANTE LAS NEGOCIACIONES Y ACUERDOS DE PAZ	
CONCLUSIONES	126
FUENTES	134
SIGLAS	140

INTRODUCCIÓN

El 29 de diciembre de 1996, el presidente Álvaro Arzú, las fuerzas armadas de Guatemala (FF.AA.) y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) finalmente ponían término al conflicto armado de 36 años al suscribir el *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*, con el cual entraban en vigor todos los acuerdos signados desde 1994 sobre derechos humanos, reasentamiento de poblaciones desarraigadas, identidad y derechos de los pueblos indígenas, aspectos socioeconómicos y situación agraria, cese definitivo al fuego, bases para la reincorporación de la URNG a la legalidad, sobre el fortalecimiento del poder civil y la función del ejército en una sociedad democrática y sobre reformas constitucionales y régimen electoral.

En 1986, cuando se dio la cesión formal del poder que ejercían los militares a un gobierno civil electo que encabezaría el demócrata cristiano Vinicio Cerezo, no se podía prever si la apertura política, por tibia que fuese, continuaría o fracasaría y menos aún si se considera que el enfrentamiento armado no había concluido. Sin embargo, los siguientes diez años muestran que si bien no puede fecharse con exactitud la transición a la democracia, sí puede señalarse que durante este tiempo ha tenido lugar un muy largo y suave proceso democratizador, en el que nuevas reglas del juego político han ido dando forma a otro marco institucional, a través de la Constitución de 1986, de las expectativas y participación que trajo consigo la negociación, de la ejecución de procedimientos distintos al tradicional golpe de Estado para salvar eventos políticos críticos como

el "serranazo" o los estancamientos de las pláticas por la paz y mediante lo estipulado en los acuerdos mismos.

El presente trabajo revisa los años anteriores a 1986 a fin de estudiar cómo es que progresivamente una lógica militar fue privando sobre el diseño de las instituciones políticas y de los ordenamientos sociales. Es decir, cómo se militarizó¹ política y socialmente el país y, en función de ello, cómo es que las reglas del juego, formales e informales, han logrado conformar y consolidar una cultura política autoritaria tal, que de 1986 y hasta 1996 ha constituido un gran obstáculo a la consecución del proyecto democratizador. En mi opinión, y es esta es la hipótesis del presente trabajo, con base en los retos que se han presentado en estos diez años y con base en la larga historia política excluyente de Guatemala, se puede sostener que en el avance del proceso democratizador emprendido tienen un papel destacado la desmilitarización de la vida política y social del país y la construcción y cumplimiento de nuevas reglas del juego; es decir, de un nuevo marco institucional que permita un ordenamiento no excluyente a la interacción política.

Esta hipótesis proviene de líneas de investigación que surgieron de una primera aproximación que hice al estudio sobre las relaciones cívico-militares en Guatemala, y que tuve que dejar a un lado por falta de fuentes primarias. Sin embargo, ello me condujo a analizar la vecindad que ha existido entre los ámbitos civiles y militares a partir de los controles políticos y de las reglas del juego

¹La militarización se refiere a un proceso paulatino por el cual las instituciones (normas y cuerpos) que conforman al aparato estatal son colonizadas, hasta lograr una dominación directa e indirecta –presencia tutelar o poder factual-, por parte de las fuerzas armadas a nivel macropolítico y microsocioal Philip J. Williams and Knut Walter. *Militarization and Demilitarization in El Salvador's Transition to Democracy*. Pittsburgh University Press Pittsburgh 1997 p 7

impuestas en función de los propósitos gubernamentales. De ello surgió la examinación de los procesos de politización militar y militarización política y social que paulatinamente han ocurrido en ese país centroamericano, en el cual las acciones políticas se han basado en reglas escritas, las menos de las veces, y no escritas, la mayoría de éstas.

Precisamente esta informalidad institucional que ha privado en Guatemala es lo que más llamó mi atención y la razón que me llevó a titular esta tesis como *Performance político de los militares en Guatemala*. El título surgió en el curso de la investigación y hace referencia al significado de performance como representación o ejecución artística libre de restricciones formales a la expresión.² En Guatemala, de 1963 en adelante, las fuerzas armadas se convirtieron en el principal actor de poder que, esquivando una institucionalidad formal en repetidas ocasiones, se movieron libremente entre reglas políticas no escritas, pero sí efectivas para los fines gubernamentales deseados. El arte nada tiene que ver con el objeto de estudio de esta tesis, pero la informalidad de la ejecución que identifican al performance fue la razón por la cual tendí una analogía.

Para el estudio de la militarización y su institucionalidad, he tomado como referencia de análisis una propuesta de investigación, encabezada por James

²El término performance tiene un referente lejano en el teatro de lo absurdo en Europa. Un antecedente reciente se puede ubicar en EE UU, con la explosión del arte pop. Ha pasado por diversas definiciones, pero existe consenso en su significado como la libre ejecución de una expresión escasa de ensayo y cercana a la improvisación pública. Ver Elena Kontova, "Utopías" y Carla Stelweg, "Arte Acción" en *Revista de artes visuales*, num. 12, noviembre de 1995 y Melquidades Herrera, *¿El performance, tradición, moda o arte?*, en David Lopez, *Videohigh ultrapasteurizado*, Universidad del Tepeyac, Escuela de Ciencias y Técnicas de la Comunicación, México 1998. Lo anterior lo expongo con la única intención de ampliar la expresión utilizada en el título de esta tesis.

March y Johan Olsen,³ quienes sugieren que los procesos políticos, independientemente del tipo de régimen que prive, pueden ser analizados a partir de las instituciones formales e informales que marcan los límites del comportamiento político de los miembros de un Estado. El enfoque institucional indica que los comportamientos, al estar incorporado en un complejo de rutinas, reglas, imposiciones, procedimientos fijos, significados de la acción, referentes colectivos, expectativas y tradiciones requieren de un tratamiento que explique cómo es que las acciones de los miembros de una comunidad política se ven orientadas por una estructura institucional, formal e informal, democrática o no, que organiza el funcionamiento de la política al determinar los modos permisibles y no permisibles de hacer las cosas (políticas).

A la vez, debido a mi interés por analizar los retos del cambio en Guatemala en los últimos años, el cual en mi opinión implica una compleja transformación institucional de un régimen contrainsurgente con todo y su legado en el profundo enraizamiento de una cultura política autoritaria, el nuevo institucionalismo político también me fue útil, ya que proveyó de una metodología que, centrada en las reglas formales e informales, me ayudó a ordenar la investigación de fenómenos políticos cambiantes en este país centroamericano. Pertenece dicha propuesta metodológica de March y Olsen a un esfuerzo académico mucho más amplio de

³ Las ideas principales del nuevo institucionalismo político que James March y Johan Olsen desarrollan en su texto, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, giran en torno al duro cuestionamiento de la utilidad del paradigma racional para explicar el fenómeno organizacional en una comunidad política. Esta propuesta deriva de una serie de estudios emprendidos desde la década de 1960 y busca ampliar las investigaciones constitucionales que se han circunscrito a las instituciones políticas formales, cuando sugieren estos autores que las instituciones informales son también proveedoras de reglas del juego destinadas a disminuir márgenes de incertidumbre e inducir modos precisos de actuar en la comunidad política. Javier Romero, Blanca Heredia, Carlos Elizondo y Rodolfo Vergara (video), *Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo*. CNI México 2000

ciencia política, que he utilizado sólo como una referencia para el análisis en mi tesis, en la cual mi intención ha sido realizar una revisión histórica de eventos políticos. Cabe enfatizar que no es el propósito del presente trabajo demostrar los postulados de estos autores del nuevo institucionalismo político, sino sólo servirme de su definición de instituciones⁴ formales e informales y del vínculo que trazan entre éstas y la conformación de un cierto “modo de hacer las cosas” dentro de un Estado y entre éstas y las necesidades de cambio político. Precisamente esta exposición de ideas las presento en el primer capítulo, titulado “Herramientas para el análisis institucional.”

Debo reconocer que el enfoque institucional que he tomado como referencia para estudiar Guatemala, no es el único desde el cual se puede abordar la historia política en este país. Existen estudios centrados en el ejército, en los partidos políticos, en el terror, en EE.UU, en transiciones y/o en las relaciones entre economía y política. Sin embargo, y regreso a un punto al que me condujo la aproximación inicial que hice al tratamiento de las relaciones cívico-militares, el entender cómo se puede llegar a conformar un plan de gobierno desde una óptica militar en que los derechos de los ciudadanos fueron restringidos con la finalidad de alcanzar metas políticas, me llevó al estudio de las reglas del juego en Guatemala

⁴Las instituciones políticas son las reglas del juego político a nivel organizacional de la comunidad y las dependencias que estructuran el manejo del poder político, a nivel administrativo. Junto con un territorio y una sociedad, son los elementos constitutivos del Estado y funcionan como instrumentos formales e informales diseñados por los hombres para dar forma a la interacción humana. En su nivel práctico son rutinas y reglas y a nivel simbólico son significados y referentes de acción política. March y Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Sinaloa y FCE. México 1997 capítulos I al III

Ahora bien, el nuevo institucionalismo político expuesto por March y Olsen ofrece ventajas al análisis de diversos regímenes, aunque también presenta limitantes. En mi opinión, la principal ventaja radica en la flexibilidad de su unidad de análisis, la institucional, misma que, apuntan estos autores, tiene dimensiones formales e informales, desde las cuales son establecidas las reglas del juego que los gobernados deben acatar para permanecer dentro de la comunidad política. En cuanto a las limitantes de este enfoque, está el que haya sido elaborado con base en sociedades cuyas características distan mucho de la realidad guatemalteca. De esta manera, pese a que los autores reconocen la doble cara de las instituciones, consideran que un marco de reglas es más débil o vulnerable cuando lo informal pesa sobre lo formal. Ello podría obedecer a una sociedad cuya legalidad es termómetro de la buena salud política, pero no de una sociedad en guerra, como es el caso de Guatemala desde los años sesentas, en donde la informalidad prevaleciente, salvo importantes momentos, no fue limitante de la fortaleza de las reglas del juego político. Además, este enfoque no es una teoría ya dada; está en construcción en varios países y es susceptible de errores y modificaciones.

En el segundo capítulo presento brevemente los “antecedentes históricos (1871-1944)” de lo que considero una larga tradición autoritaria en Guatemala. En este periodo de gobiernos liberales se observa el fortalecimiento de rasgos estructurales fincados en la época colonial, tales como el racismo, la extrema concentración de tierra, la falta de legislación a las funciones específicas del ejército la dotación de facultades políticas y administrativas a cuerpos militares en todas las regiones sobre la cuales la autoridad estatal no podía desplegarse así como severos constreñimientos formales e informales a la participación política y

con ello a la ciudadanización. Enfatizo que en estos años el orden en la estructura institucional, inconclusa en tanto falta de linderos jurisdiccionales, de responsabilidades fijas y de autonomía administrativa, no formaba parte de las preocupaciones centrales de los gobiernos, mismos que lucieron por su carácter no representativo y sí excluyente.

El tercer capítulo, correspondiente a los años comprendidos entre 1944 y 1982, aborda el acercamiento que se dio entre las "fuerzas armadas y el gobierno en Guatemala". La función principal de este capítulo es, por una parte, comprender cómo en cuestión de dos décadas, una gama de sucesos políticos hicieron que este país transitara de un periodo reformista, en el que pese a perseguir lo contrario se sentaron las bases normativas para la militarización de la política nacional, y en el que por un momento se mostró que el ejército, bajo ciertas condiciones, puede ser compatible con lineamientos democráticos, a otro periodo de carácter contrarrevolucionario que comenzó a institucionalizar el anticomunismo y trajo de vuelta y reforzadas severas prácticas restrictivas a la participación política

Por otra parte, es también función de este capítulo demostrar cómo tras el golpe militar ejecutado en 1963, las fuerzas armadas se convirtieron en el actor principal de poder en Guatemala. Entre ese año y 1982, los militares asumieron la conducción política nacional y, en tanto, el diseño de una estructura institucional de gobierno, a nivel organizacional y administrativo, cuya lógica fue el anticomunismo y la contrainsurgencia y bajo la cual se caminó hacia la consolidación de una cultura política de exclusión y autoritarismo y se construyó

un andamiaje de terror como medio formal e informal, para regular el juego político. que mermó al máximo el consenso a la gestión gubernamental.

Aunado a ello, y sin profundizar, los años que van de entre 1963 y 1982 muestran cómo reglas “informales” y elementos discursivos sumamente ideologizados dominaron sobre un marco institucional formal, concretado en la Constitución de 1965, pero que funcionó más como fachada de procedimientos democráticos.

El capítulo cuarto y último aborda los años comprendidos entre 1982 y 1996 y trata sobre el “paulatino cambio de las reglas del juego político e importancia de la desmilitarización ” El propósito de este capítulo es analizar cómo a partir de la fuerte militarización sobre espacios políticos y sociales alcanzada hasta 1986 y mostrada a través de las reglas excluyentes que predominaron en los gobiernos anteriores, cualquier giro hacia una apertura política demanda la reversión de aquel proceso y la conformación de un nuevo marco institucional formal que impere sobre aquellos espacios que se van liberando, que progresivamente introduzca nuevas líneas al comportamiento político de los guatemaltecos nuevos referentes y significados a la acción gubernamental. que regule la administración del poder y que dé cabida a más expectativas y más participación

Para ello parto del periodo 1982-1986 en el que destaco la importancia que tuvo el nuevo proyecto político de los militares para Guatemala, tanto en la máxima cercanía entre las FF AA y el gobierno y en la máxima militarización social, como en la controlada y paulatina apertura política. Este proyecto, llamado *Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo* se basó en el reconocimiento de “la grave crisis institucional en que se encontraba el país y por la cual se requería de

un reordenamiento político.”⁵ Este cambio partió de las evaluaciones militares sobre la función del ejército en el gobierno y en la sociedad. sobre las causas de la insurgencia, lo apropiado de la apertura política como estrategia de guerra e implicó el perfeccionamiento de la estructura institucional contrainsurgente y la consolidación y reproducción de una cultura política autoritaria tanto entre gobernantes como entre gobernados.

Las expresiones de esta cultura autoritaria constituyen uno de los mayores obstáculos observados entre 1986 y 1996 al proceso democratizador en que derivó la liberalización⁶ planeada por la línea “institucionalista” del ejército de Guatemala desde el inicio de la década de 1980. Dichas expresiones autoritarias se manifiestan en forma de exclusión política, de actores resistentes al cambio, de impunidad, de dominios reservados y poderíos *de facto*, de uso de recursos extralegales para ejercer la justicia, de apatía política, de peso de viejas conductas sobre nuevas reglas que se enfrentan a la falta de referentes y prácticas democráticas. de desconfianza hacia el gobierno y, concretamente, del mantenimiento de una estructura contrainsurgente en la que se insertaron los primeros tres gobiernos civiles.

⁵Fernando Andrade Díaz Durán, ministro de Relaciones Exteriores del gobierno del general Mejía Víctores, en entrevista con Jennifer Schirmer, *The Guatemalan Military Project*, Pennsylvania University Press, Pennsylvania 1998, p. 19.

⁶Proceso gradual definido como la primera etapa de la transición a la democracia, que vuelve efectivos, redefine y/o amplía ciertas garantías que protegen a individuos y grupos sociales. En el plano individual, los derechos que puede incluir son la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, derecho a defenderse según debido proceso y de acuerdo a leyes preestablecidas, libertad de palabra, de movimiento, etc. En el plano de grupo, la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos, libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo, falta de censura en los medios de comunicación. O'Donnell y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Barcelona, 1986, tomo 4 pp. 20, 21 y 25.

De lo anterior desprendo que solamente el cambio institucional que permita el diseño y cumplimiento de nuevas reglas a la interacción política, que norme democráticamente las relaciones entre los individuos y el Estado, así como la canalización de conflictos y demandas sociales y las relaciones cívico militares, puede impulsar el avance del proceso democratizador. Así lo ha mostrado la discreta apertura política, entre 1986 y 1996, a través de las nuevas instancias creadas por la Constitución de 1986, de la línea de pensamiento castrense que ha frenado las intentonas golpistas, que lentamente ha trabajado en la depuración del ejército vía destitución y retiros de mandos y vía reeducación de la oficialidad joven en principios democráticos y de 1996 en adelante en el repliegue militar y la despolitización de las FF.AA. así como a través de las expectativas y participación social generadas durante las negociaciones y de la reestructuración del régimen político aceptado por las partes en los acuerdos de paz.

Finalmente, las conclusiones listan de manera breve los puntos a los que ha conducido esta investigación, al tiempo que resaltan la importancia de la concreción de una nueva institucionalidad democrática que sea la que demarque los límites al comportamiento político; es decir, nuevas reglas del juego en Guatemala

En cuanto al estado del arte en materia de relaciones cívico-militares se puede indicar que mucha de la literatura se ha concentrado en el análisis de las intervenciones militares en política y, más recientemente, de lo que se ha llamado transiciones a la democracia. Para explicar la intervención militar, algunos autores han dado peso a factores externos a la institución armada, como por ejemplo el

grado de desarrollo económico nacional⁷ o la conducta de la élites civiles⁸ o el funcionamiento de instituciones políticas.⁹ Mientras tanto, otros autores se han centrado más en factores internos al ejército para explicar su intervención política. De ahí que existan trabajos enfocados al grado de profesionalización de los cuerpos de oficiales,¹⁰ a la doctrina e ideología militar,¹¹ a los orígenes sociales¹² y a los entrenamientos y misiones militares de instrucción internacionales.¹³

⁷Una figura dentro de la teoría de la modernización que señalaba la correlación entre indicadores de desarrollo y el grado de intervención militar en política es Guillermo O'Donnell, quien enfatizó la relación entre una fase particular del desarrollo económico (la crisis del modelo de sustitución de importaciones) y el desarrollo de lo que llamó los regímenes autoritario burocráticos en América Latina. Ver O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Institute for International Studies, Berkeley 1973.

⁸En este enfoque destaca uno de los trabajos de Juan Linz y Alfred Stepan, quienes enfatizaron la proclividad civil a explotar la tendencia corruptible de la institución armada y a buscar alianzas convenientes con los mandos fuertes del ejército. Linz y Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1978.

⁹Samuel Huntington argumentó que las causas más importantes de la intervención militar en política no eran militares, sino precisamente la estructura política e institucional de los gobiernos. Huntington se quedó en el nivel formal de descomposición o debilidad institucional, sin atender a los niveles informales del quehacer político para explicar la intervención militar. Ver Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven 1968.

¹⁰Mientras Huntington consideró que a mayor nivel de profesionalización de los cuerpos militares correspondía una menor tendencia a su intervención en política, otros autores argumentaban que lo contrario era lo que ocurría en países en desarrollo. Ver Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge 1957. Para autores que sostengan la segunda postura se puede consultar, Bengt Abrahamsson, *Military Professionalization and Political Power*, Sage Publications, Beverley Hills 1972; S.E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Westview Press, Boulder 1988; y Stepan, "The New professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion" in Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, Yale University Press, New Haven 1973.

¹¹Algunos autores señalaron los cambios en la doctrina e ideología militar durante la década de 1960 como el motor del deseo militar de intervenir en la vida política. Como ejemplo se puede ver a Manuel Garretón, *The Chilean Political Process*, Westview Press, Boulder 1989 y a Alain Rouquié, *The Military and the State in Latin America*, University of California Press, Berkeley 1987. Stepan sostuvo en su estudio sobre el golpe de 1964 en Brasil que tanto la profesionalización militar como la doctrina de seguridad nacional ampliaron los roles militares hasta propiciar una extensa militarización y provocar que el ejército asumiera directa e institucionalmente funciones gubernamentales. Stepan, "The New Professionalism..."

¹²La importancia de los orígenes sociales de los cuerpos de oficiales generaron debates entre los estudiosos de las relaciones cívico-militares durante las décadas de 1960 y 1970. Entre los autores que sostuvieron este enfoque están José Nun, "The Middle-Class Military Coup", en Claudio Veliz (ed.) *The Politics of Conformity in Latin America*, Oxford University Press, London, 1967 y también Huntington, *Political Order in Changing Societies*.

¹³Algunos autores apuntaron hacia la importancia de la asistencia y entrenamiento militar internacional, especialmente el de Estados Unidos, en la conformación de un comportamiento político entre los militares. Entre ellos están: Miles Wolpin, "External Political Socialization as a

Años más tarde, en la década de 1980 los estudios se orientaron a la descripción y planteamiento de hipótesis sobre lo que en su momento se llamó el “desinvolucramiento” militar de la política. Fueron análisis muy valiosos que abrieron paso a posteriores proyectos de investigación sobre las transiciones a la democracia. De entre los primeros intentos explicativos destaca el trabajo de Danopoulos quien sostuvo que las dimensiones institucionales parecían estar en gran medida determinando el alcance, el momento y el modo en que el ejército se iría alejando del manejo de espacios políticos y sociales sobre los que se había volcado.¹⁴

Por lo que respecta a los criterios de selección de la bibliografía utilizada, comento que éstos respondieron a mi interés por nuevas líneas de pensamiento político centrados en los retos actuales a la democracia y nuevas herramientas de análisis, al tiempo que, sin caer en lo periodístico, abordaran lo más sistemático posible eventos muy recientes y me proporcionaran de viva voz pautas de explicación a los cambios ocurridos en Guatemala. A la vez, quise apartarme, en la medida de lo posible de varios textos latinoamericanos que aún estuvieran insertos en estudios estructuralistas en los que la política pierde autonomía como objeto de estudio y es explicada en función de otras áreas como la económica.

Para ello, en la elaboración de esta tesis me he centrado en los trabajos contemporáneos de carácter político que han hecho Susanne Jonas y Howard Lentner. En especial los he tomado porque son autores que interesados en la

Source of Conservative Military Behavior in the Third World’ en Kenneth Fidel (ed.) *Militarism in Developing Countries* Transaction Books, New Brunswick 1975 y Samuel Fitch, “The political Consequences of US Military Aid to Latin America: Institutional and Individual Effects” en *Armed Forces and Society*, no.3, Washington 1979, pp. 360-386

¹⁴Constantino Danopoulos “Military Dictatorships in Retreat: Problems and perspectives” en Danopoulos (ed.) *The Decline of Military Regimes* Westview Press Boulder 1985

oportunidad que brinda la experiencia de Guatemala para el replanteamiento de los criterios mínimos de un orden político democrático, evalúan de forma puntual acontecimientos muy recientes, señalando que la explicación de varios fenómenos políticos no debe limitarse al estudio de reglas formales, sino ampliarse a la informalidad de las reglas del juego, valiosas en tanto alternas a la construcción de los modos políticos de hacer las cosas. Además, los documentos históricos de que acompañan sus textos me fueron de gran utilidad.

En cuanto a Brian Loveman, Samuel Fitch, Constantine Danopoulos y la compilación hecha por Goodson, Mendelson y Rial, los he tomado puesto que forman parte de una literatura muy reciente que retoma las principales líneas de investigación de los años sesentas y setentas sobre relaciones cívico-militares, para explicar los panoramas que se abren en esta materia ante lo que se perfila como una reversión de la militarización alcanzada en América Latina. Sin limitar sus trabajos a las variables explicativas de las llamadas "transiciones democráticas", estos especialistas hacen un tratamiento crítico sobre la oportunidad que ofrecen estos procesos en la modificación del papel actual de los ejércitos en sociedades de posguerra. Principalmente los textos de Loveman y Fitch han sido elaborados con el propósito directo de colaborar en la redefinición de las funciones militares bajo ordenamientos democráticos, en la composición de una nueva legislación que demarque los linderos de su esfera de acción y nuevas líneas de formación militar así como en la reconstrucción de un concepto moderno de seguridad nacional que incluya a la democracia

Esta última razón también es motivo de que tenga entre los autores consultados a uno de los negociadores de la paz Héctor Rosaca aunque con

mayor precisión tanto su texto como los de los generales Héctor Gramajo y Cruz Salazar y el del ex-vicepresidente de Guatemala Villagrán Kramer responden a la riqueza que brindan las reconstrucciones testimoniales. En especial el libro de Rosada y los de Gramajo y Cruz Salazar han sido muy valiosos por cuanto muestran la lógica militar desde la cual la política fue interpretada, el orden social orientado y los proyectos de gobierno nacional diseñados.

Completan este objetivo de comprensión de la lógica militar, los textos de Jennifer Schirmer y Rachel McClearly, quienes basan sus trabajos en entrevistas a militares que encabezaron los cambios políticos de la década de 1980 en adelante, así como al sector privado; todo con la finalidad de entender cómo es que se han sostenido los cambios intencional y no intencionalmente emprendidos.

A nivel de recuentos y numeralias me han sido de gran ayuda las recopilaciones hechas tanto por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en su texto *Guatemala. Memorias del Silencio*, como el informe del Arzobispado de ese país. *Recuperación de la Memoria Histórica, Guatemala: Nunca Más*.

Por último, una referencia ineludible en la presente tesis ha sido el trabajo de O'Donnell, Schmitter y Whitehead, quienes desde finales de los ochenta ofrecieron un marco teórico que ha guiado diversos estudios comparativos sobre transiciones y aportado la terminología y periodización en cuanto a la "liberalización y democratización."

Con todo este material bibliográfico, fue mi propósito aproximarme a entender cómo es que Guatemala se militarizó, de dónde provino el poder que lograron conjuntar los militares durante la segunda mitad del siglo XX qué institucionalidad formal e informal estructuró la política cuál fue su repercusión

sobre la sociedad guatemalteca y qué límites ha impuesto ello a la desmilitarización y profundización de la apertura democrática. Las respuestas obtenidas a estas inquietudes no llegan muy lejos. Las pretensiones iniciales superaron por mucho los resultados logrados, aunque en la vía por aclarar las dudas, surgieron líneas de investigación que se mantienen como motivación de posteriores estudios a emprender a otro nivel de mi desarrollo académico.

A la vez, reconozco que el ámbito referencial y simbólico de las instituciones, quedó insuficientemente trabajado, pero los datos que pueden brindar un análisis de esta índole, sobre todo cuando existan más documentos consultables del periodo 1963-1996, serán de gran valía para el estudiosos de Guatemala. Asimismo, no realicé una evaluación específica sobre la insurgencia. Sin restarle importancia como coadyuvante en la militarización del país, sólo hago mención de ella para entender quién fue la razón de ser del ejército desde 1963 y hasta 1996, sin significar esto que los movimientos insurgentes en este país sean el objeto de estudio del presente trabajo.

I. HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL

De acuerdo con Abraham Kaplan para que un concepto sea de utilidad, debe aclarar la complejidad del mundo social introduciendo a la discusión la esperanza de un orden teórico.¹⁵ Estudiar la estructura política de Guatemala después de 36 años de guerra interna impone un reto al investigador ante la multiplicidad y simultaneidad de procesos, actores, comportamientos, valores, recursos e intereses que dificultan la comprensión del juego político en ese país centroamericano.

La unidad de análisis propuesta por March y Olsen para el estudio político es la institucional. A partir de ella sostienen que, dados los errores y omisiones en los que se cae desde los estudios del comportamiento político basados en la elección racional de la opción óptima, la acción política debe ser estudiada desde un marco más flexible y confiable; es decir, el institucional, ya que la mayor parte del comportamiento político se ajusta a una lógica de apropiación que conduce a que las reglas se acaten y las funciones se cumplan. Esta visión institucional, aunque derivada de la oposición a la teoría de la elección racional, no rechaza del todo la idea de un sujeto racional, pero sí aclara que no toda decisión política sigue el juego de la voluntad y cálculo de beneficio individual, sino que el comportamiento político, al estar incorporado en un complejo de rutinas, reglas, procedimientos fijos, significados de la acción, referentes colectivos, expectativas y tradiciones requieren de un tratamiento que explique cómo es que la acción

¹⁵Kaplan, Abraham, *The conduct of inquiry: Methodology for behavioral science*, San Francisco Chandler Publishing Company 1964, pp. 370-397

individual del hombre de a pie se ve orientado por una estructura institucional, formal e informal, que organiza el funcionamiento de la política.

En el texto de *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, March y Olsen parten de que las instituciones políticas no sólo responden al entorno, sino que lo afectan directamente al incidir intencionalmente en los comportamientos políticos a través del desarrollo de reglas y significados para la acción, y la orientación de preferencias individuales con base en la creación de referentes simbólicos de identidad colectiva, mismos que pueden ser creados y explotados por instancias gubernamentales. Esta idea unida a la concepción de que gobernar es una interpretación de la vida, lleva a que de la estructura administrativa y organizativa formal e informal que el gobierno diseñe apropiadamente a sus objetivos dependerá la efectividad del sistema político.¹⁶

La importancia del texto de March y Olsen está en la elaboración de un enfoque que reivindica el estudio de las instituciones como objetos autónomos de gran valía para explicar acciones políticas que en conjunto y simultaneidad conforman procesos políticos complejos. Su referente es la teoría de las decisiones, pero su alcance es mayor al extenderse, a partir de la definición de la institución política, al tratamiento de temas de actual resonancia, como son los problemas entre intereses individuales y colectivos, democracia como fenómeno gradual y reformas estructurales del Estado. Para los efectos de esta tesis, del texto mencionado centro mi atención en cuatro líneas:

1 ¿Qué es una institución política?

¹⁶ James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Autónoma de Sinaloa y FCE, México 1997 pp 130 y 164

2. ¿Qué es la estructura institucional para el manejo político?
3. ¿Qué propicia un cambio institucional y qué implicaciones tiene?
4. ¿Qué son las instituciones políticas para la democracia?

1. La **INSTITUCIÓN POLÍTICA** es el centro funcional de la estructura política. Son los instrumentos formales e informales diseñados por los hombres para dar forma a la interacción humana. Sin confundirla con una organización, estructuralmente vale la comparación en tanto que opera a partir de la asociación de individuos con preferencias o intereses incongruentes en conjunto e inestables en el tiempo y con recursos desiguales, así como a partir de situaciones ordinarias y extraordinarias y se dirige hacia la consecución de objetivos con base en comportamientos sujetos a pautas de acción. En su nivel práctico son rutinas y reglas y a nivel simbólico son significados y referentes de acción.

A. Rutinas y reglas. De acuerdo al nuevo institucionalismo, entre la situación y la acción hay un puente de toma de decisiones que está construido sobre la base de una cultura organizacional, integrada por reglas, significados, convenciones, leyes, mitos y tecnologías desarrolladas a partir de un abanico de **rutinas**¹⁷ que con el tiempo establecen el **modo en que se deben hacer las cosas**. Esta cadena de rutinas, reglas y deberes constituye el marco de referencia para la acción individual y colectiva. Se trata de márgenes institucionales de comportamiento que proporcionan estabilidad al juego político. Estabilidad en tanto un modo fijo de actuar, democrático o no, al tiempo que son también susceptibles de cambio.

¹⁷Rutinas: Reacciones repetitivas por definición que se constituyen en reglas de procedimiento que especifican un proceso a seguirse en circunstancias determinadas. Son independientes de los actores individuales que las ejecuten, por lo que pueden sobrevivir a una considerable rotación de individuos. Reglas: formadas de la repetición rutinaria de formas de reaccionar; en conjunto forma un marco referencial de acciones apropiadas e incluyen procedimientos, estrategias, formas organizativas y tecnologías así como creencias, paradigmas, códigos en torno a los cuales se construye la actividad política. *Ibid* p 68

En la esfera política, la acción es potencialmente caótica, sin embargo la obediencia a las reglas establecidas, ya sea de manera punitiva, por mandato de la autoridad, por asimilación vía educación y socialización, o por aceptación voluntaria hace que la "institucionalización de la acción por medio de reglas reduzca la incertidumbre y afecte directamente la política."¹⁸

El nuevo institucionalismo no excluye la acción razonada del individuo, aunque sí reconoce que una ventaja de la existencia de instituciones es que orientan el comportamiento a través de reglas, significados de la acción y referentes comunes desde de los cuales el individuo decide el modo de actuar más correspondiente por su lugar en la organización (¿quién soy?) y entre una serie de posibles reglas, cuál es la más pertinente por la situación enfrentada (¿qué debo hacer?). Este proceso de pensamiento se llama **lógica de la apropiación**.

B. Significados y símbolos. El marco institucional concibe para el comportamiento político un nivel simbólico, creable y asimilable en igual forma que un procedimiento normativo, perteneciente al nivel práctico, ya que la mayor parte de las preferencias y los significados se desarrollan tanto en política como en el resto de la vida gracias a una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia.¹⁹

Por una parte, el nuevo institucionalismo propone que la política en recurrentes ocasiones se organiza en torno a la construcción e interpretación del **significado de la acción** y menos en torno a la preferencia de una opción. Es decir, que la vida no es primordialmente elección racional entre opciones y resultados, sino interpretación de procedimientos. De ahí que entorno a la toma de decisiones políticas existan rituales valorativos (positivos y negativos) tales como una acción tomada de forma "apropiada" o "inapropiada" con base en la "capacidad" o "incapacidad" tenida al momento de su elección, hecha

¹⁸ *Ibid.* p. 67

¹⁹ *Ibid.* p. 256

inteligentemente en respuesta a la sensibilidad a preocupaciones e intereses legítimos.

Además, lo simbólico se ve completado por la conformación de **referentes comunes** que orienten las preferencias ante la multiplicidad de intereses que pueden existir en una sociedad. A partir de la idea clásica de la conformación del Estado, máxima institución política, en aras del bienestar común, el nuevo institucionalismo reconoce a las preferencias como endógenas tanto a procesos políticos como a intereses privados. De ello parten para considerar a las instituciones como agentes políticos que fomentan la construcción de códigos identitarios que, al orientar los intereses individuales bajo referentes comunes, dotan de respaldo a la acción política y cohesión comunitaria. Las instituciones políticas son instrumentos de orden interpretativo que permiten el desarrollo de cierto sentimiento propósito, de dirección y de pertenencia.²⁰

Si se considera que una estructura institucional a través de sus reglas y rutinas incide en el comportamiento, que mediante la lógica de la apropiación elabora significados de la acción y consenso o disenso en torno a las decisiones y que con base en la construcción de referentes puede delimitar márgenes a las preferencias, se aprecia, entonces que un orden institucional es vital para la consecución de un gobierno.

2. Las INSTITUCIONES POLÍTICAS SON PARA EL GOBIERNO las reglas del juego político, a nivel organizacional de la comunidad, y las dependencias que estructuran el manejo del poder político, a nivel administrativo. March y Olsen en torno a esto argumentan que la estructura institucional es “fuente de orden y estabilidad en un

²⁰ *Ibid*, p. 104.

mundo político interactivo que de otra forma podría parecer enteramente caótico.”²¹

A. Nivel organizativo. Las instituciones formales e informales proporcionan orden a la política, en tanto guían la interacción humana y definen y limitan un juego de opciones individuales a través de rutinas, reglas, procedimientos apropiados, leyes, significados y símbolos. En este sentido se puede afirmar que las reglas ofrecen criterios sobre deberes y funciones a ciudadanos y autoridades, quienes cumplen con esta serie de normas, procedimientos y creencias o se ajustan a lo especificado por los procedimientos estándar vigentes y concretados en instituciones políticas.²² Con base en esto se puede ver cómo la estructura institucional, por su organización, dota de estabilidad al juego político.

Aunado a esto, las decisiones tomadas en torno a referentes comunes y el modo en que esas decisiones fueron hechas son, a la vez, derivado de patrones institucionales que aportan o restan **consenso** al orden político, con respecto al acuerdo o desacuerdo en torno a multitud de problemas sociales y a la aceptación de modos congruentes de enfrentarlos. En este orden de ideas, las instituciones contribuyen a la **legitimación** o ilegitimación de la acción gubernamental e infunden en los participantes la apreciación de sensatez o insensatez en los arreglos de la vida política.

B. Nivel administrativo. Todo sistema político demanda, por razones de eficiencia, una división del trabajo que structure la realización de las metas trazadas. La constitución misma de un gobierno se encamina a ello al definir las principales esferas institucionales y sus linderos en función de los participantes apropiados, problemas, deberes, soluciones y reglas de decisión.²³ De aquí que las instituciones en su nivel administrativo tengan un impacto directo sobre el manejo adecuado del poder político al proporcionar las bases para la

²¹ *Ibid.* p. 110

²² *Ibid.* pp.67-91 y 251-268.

²³ *Ibid.* p. 262

coordinación de actividades simultáneas a través de dependencias con funciones y delegados claramente delimitadas y designados.

Ya que existe una relación directa entre la efectividad de las instituciones como unidades administrativas y el buen funcionamiento del sistema político, a través de aquellas se espera sienten las bases operacionales para que el gobierno administre el país. A partir de esta idea central March y Olsen con base en las críticas contemporáneas a la **competencia, alcance y forma** de las instituciones políticas marcan que éstas como dependencias deben contar con reglas internas capaces adaptarse inteligente y rápidamente a cambios experimentados en el entorno; no ser demasiado intervencionistas ni afianzadas en el poder de intereses organizados, así como responder a propósitos nacionales y permanecer bajo una dirección central.

Las funciones administrativas confiadas a las dependencias y su cumplimiento transparente aumenta la confianza en las reglas del juego político y el desarrollo de un sentimiento de **legitimidad** en la medida en que las decisiones sean alcanzadas por los actores encomendados para ello y que lo decidido haya sido hecho de manera apropiada. Al mismo tiempo, logran establecer cierto equilibrio entre la capacidad cognitiva del individuo en la medida en que lo que el ciudadano ve, gusta y confía está exento de ambigüedad y responde a intereses legítimos.

Con base en estos planos organizacional y administrativo de las instituciones, a lo largo de su texto March y Olsen destacan que la estructura institucional en la comunidad política simplifica las posibles confusiones de la acción libre y las complicaciones de la heterogeneidad de los intereses, al suministrar una vía para el comportamiento a través de rutinas reglas y leyes, y a través de referentes colectivos, normando con todo ello el juego de la convivencia política. Al tiempo que simplifican la comprensión de procesos políticos con base no en

comportamientos individuales, sino en líneas generales de acción, organización y administración.

3. Un **CAMBIO INSTITUCIONAL** conforma la manera en que las sociedades evolucionan en el tiempo, por lo que es la clave para entender el cambio histórico.²⁴ El principal rol de las instituciones en una sociedad es reducir la incertidumbre mediante el establecimiento de un orden que permanezca; sin embargo, ello no contradice el hecho de que éstas tengan a la vez un carácter cambiante. Las instituciones se transforman, alterando continuamente los modos posibles de hacer las cosas, y las opciones de comportamiento y de preferencias permisibles.

Apuntan March y Olsen que el cambio puede derivar de la adecuación natural de ciertas reglas a cambios del entorno. Sin embargo, esta eficiencia histórica pocas veces se da en la política real. El entorno de las instituciones políticas no es estable y la adaptación a él no es instantánea. De ahí entonces la necesidad de una modificación intencional que trastocará su entorno en proporción al grado de enraizamiento que la institución tenga en el sistema político. Estas modificaciones pueden ser por elección racional de una mejor o nueva solución de problemas, por aprendizaje experimental, por convenio y negociación, por contagio o por revolución y renovación.

A. Motivos de cambio Con base en las teorías políticas institucionales, March y Olsen encuentran constantes de cambios en gran escala motivados por uno o por la confluencia de los siguientes factores:

²⁴ Douglass North. "An introduction to institutions and institutional change". *Institutions. Economic Performance and Institutional Change*. Cambridge University Press, Cambridge 1990, pp. 3 y 6

1. Presiones sociales surgidas del desprestigio de las instituciones públicas. La falta de representatividad de reglas y dependencias hace eco en medios de comunicación, partidos políticos, intereses organizados, y gobiernos internacionales que apoyan demandas de reforma.
2. Crecimiento administrativo no controlado, en el que las dependencias públicas se han multiplicado, subdividido e interpenetrado, burlando el límite de los linderos y transparencia de sus funciones, inhibiendo con ello la credibilidad, la participación.
3. Decaimiento de la propia efectividad y competencia de las instituciones al volverse rígidas e incapaces de adaptarse inteligentemente a los cambios; demasiado poderosas e intervencionistas y débiles al haber perdido su propósito nacional y dirección central. Al respecto, se considera que el sistema político ha claudicado ante las principales grupos de interés organizados, especialmente los económicos, al tiempo que ha descuidado los intereses nacionales y los de aquellos grupos deficientemente organizados.²⁵

B. Dificultades y facilidades del cambio. Dado el impacto del diseño y efectividad institucional en el buen funcionamiento del gobierno, March y Olsen muestran la importancia que han tenido las **reformas en gran escala**, que se distinguen de otras modificaciones o intentos de, por estar colocadas dentro de las prioridades de la agenda pública y reglamentadas en acceso y tiempo.

Las **dificultades** del cambio institucional básicamente radican en que: a) la estructura institucional al estar sustentada en referentes de acción, lógica de apropiación y modos en que deben ser hechas las cosas, es decir, reglas y rutinas que por definición son poco cambiantes, se modifican a una velocidad muy por debajo en comparación de la rapidez con la que puede modificarse un entorno. De ahí que las reformas de instituciones si no se colocan en la agenda nacional tiendan aún a ser más lentas, menos controlables y a convertirse con el tiempo en acumulación de intenciones, opciones de solución, problemas, e instancias decisorias. y a derivar en transformaciones muy alejadas a las metas originales de reforma. Y b) Mientras más enraizada esté una institución a la cultura organizacional de una comunidad, más costará en tiempo y en energía transformarla.

²⁵ Esta crítica ha dado lugar a propuestas encaminadas a fortalecer la autoridad de las instituciones con la representación real de amplios intereses nacionales y a hacer a las instituciones responsables de la totalidad de la sociedad. March y Olsen. *Op. Cit.* p. 169

Las **facilidades** para el éxito de una modificación radican en el consenso que logre la propuesta de cambio entre las partes involucradas, en la delimitación del tema, los participantes, reglas y tiempo de cambio, en la elección del momento político y en su fuerza, persistencia y tratamiento como prioridad entre círculos políticos altos.

C. Implicaciones. Modificar una institución, aunque decadente, implica transformar una edificación de procedimental asimilada: desde modos concebidos para hacer las cosas y significados de la acción y de las preferencias hasta la renovación de antiguos responsables. Esto se traduce en la alteración de la cultura organizativa, lo cual por rápido respaldo que busque en la concreción legal, lleva a resultados inciertos y lejanos a lo óptimos. En parte tiene que ver con que aunque reglas formales cambien rápidamente vía decisión política o judicial, los constreñimientos informales incluidos en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho menos peneírables que políticas deliberadas.²⁶

En su tratamiento al tema del cambio institucional, March y Olsen concluyen que una reforma en gran escala, en el mejor de los casos obtendrán **resultados satisfactorios**. Muestra de ello es que los resultados de las crisis revolucionarias, métodos radicales para provocar un cambio a la estructura institucional, se ven influidos menos por sus visiones ideológicas o por los programas de vanguardia que por los legados de los antiguos regímenes y las situaciones en que se encontraron los propios dirigentes revolucionarios.²⁷ De ahí que un cambio formal con sustento constitucional, sea cual sea su índole intencional, es decir, negociada y pactada hasta radical, el cambio implica tiempo

²⁶ Douglas North, *Op. Cit.*, p. 6

²⁷ March y Olsen, *Op. Cit.* pp 125-170

de interacción y adecuación entre prácticas nuevas que tardarán en afianzarse y viejas que forman parte del abanico de comportamientos posibles.

4. Las **INSTITUCIONES SON PARA LA DEMOCRACIA** instrumentos políticos. Partiendo del planteamiento inicial de March y Olsen acerca de la incidencia que tienen las instituciones políticas sobre el comportamiento individual y de su función organizativa y administrativa dentro de un orden gubernamental, el problema ahora se circunscribe a la relación que guarda el diseño institucional y dos principios fundamentales de cualquier régimen que se pretenda democrático: la igualdad política y la soberanía popular.

El enfoque institucional considera que la política es el espacio de agregación, donde interactúan diversidad de individuos y grupos organizados con intereses o preferencias incongruentes en conjunto e inestables en el tiempo y con recursos desproporcionados. Sin embargo, añade que, la política es también el instrumento de la comunidad, y como tal tiene un sentido de interés público que integra a la sociedad. Desde estas **dos visiones de la política, agregativa e integradora**, March y Olsen analizan qué es lo que más allá de un paradigma economicista ha hecho a las sociedades modernas variar tanto unas de otras²⁸ con respecto a un orden democrático. ¿Cuáles son las razones de las disparidades del poder? ²⁹, ¿qué puede hacerse para mejorar los efectos de las disparidades irreductibles? Y ¿cómo lograr no sólo la base normativa restrictiva de

²⁸ Tanto DiMaggio y Powell desde el análisis sociológico, como Douglass North desde el económico, coinciden que es el la estructura institucional restrictiva y constructiva diseñada por los gobiernos lo que ha generado distintos ordenamientos y relaciones dentro de las sociedades

²⁹ Con base en las preferencias, el nuevo institucionalismo político define el **poder** como la habilidad para inducir a alguien a contribuir en beneficio del interés propio *Ibid* p 232

la participación en política, sino cómo garantizar la legitimidad de la representación y la prevalencia de la voluntad popular?

La finalidad del nuevo institucionalismo político es comprender las aportaciones y restricciones que tienen tanto instituciones agregativas e integradoras sobre un gobierno democrático y sobre la sociedad que en consecuencia éste construye. Ello, bajo el reconocimiento de que dado a que los individuos personifican intereses y recursos diferentes y que la desigualdad motivada por la asignación de recursos es muy poco controlable, los elementos que quedan para nivelar las disparidades y reivindicar la voluntad popular, son las preferencias.

A. Enfoque Agregativo. Desde esta visión, las **instituciones políticas** tienen un carácter restrictivo y responden a una concepción de política, entendida como sistema destinado a la agregación de intereses individuales diferentes, mediante intercambios voluntarios, descentralizados, dependientes de la distribución desigual de dotaciones³⁰ y a la existencia de marcos constitucionales y rutinas que regulen la negociación entablada por sujetos racionales, cuyo comportamiento lo define el interés privado

Dadas la heterogeneidad de preferencias y las imperfecciones “naturales” de la asignación de recursos, epicentro de la desigualdad política y ante lo cual las instituciones poseen limitada autoridad para hacer correcciones, en los procesos agregativos, las **soluciones institucionales** buscadas son las **satisfactorias** –no óptimas-- y cuentan por su resultado y por la normatividad impuesta al intercambio, no tanto por la pertinencia de la decisión o por el

³⁰ La perspectiva agregativa concibe a todo lo que pueda beneficiar las preferencias propias como un recurso, ya de carácter económico, de reputación o político. En este sentido considera a los **derechos políticos** como dotaciones negociables, intercambiables y no como preceptos anteriores a la política, como derechos naturales parte de un contrato social del que surge un sistema político ni como prerrogativas inviolables e inalienables de la integración de una cultura político así como de las identidades y los compromisos de los ciudadanos *Ibid*, pp. 206-7

significado de la acción. La decisión tomada y la acción emprendida por medio de este intercambio pone de manifiesto **el problema de la mediación política**, cuya lógica es la de la flexibilidad de la prebenda.

Desde la perspectiva de la agregación, todos los ciudadanos deben ser incluidos ya de manera directa o vía representación en el intercambio racional, en el cual de sus recursos, cálculos y coaliciones dependerá la satisfacción a sus preferencias y la identidad de lo **voluntad mayoritaria**, es decir popular. Esto define a la mediación como un problema de compatibilidad de incentivos, puesto que los responsables de las dependencias, los que finalmente toman las decisiones políticas, son personas con agendas y preferencias privadas que tratan de promover por medio de sus puestos oficiales. Entonces, las soluciones al problema radican en el diseño de incentivos y controles, de suerte que un funcionario que actúe racionalmente en beneficio propio, promueva a la vez los intereses del pueblo.³¹

La política agregativa no sólo deja sin solución al problema de la desigualdad, puesta en términos de la insalvable dotación de recursos, sino que se aleja de la prevalencia de la voluntad popular, al concentrarse en lograr la inclusión de todos los individuos –racionales por excelencia– en el intercambio, pero la satisfacción de sólo aquellos ganadores de la competencia política, cuyas preferencias se traducirán en la voluntad popular. Este medio y las campañas políticas son los modos por los que la política de agregación reconoce la voluntad del pueblo.

B. Perspectiva de integración. En este enfoque, las **instituciones políticas** tienen un carácter regulador del comportamiento, vía integridad y lógica de la apropiación y orientador de los intereses o preferencias, vía construcción de referentes. Este carácter simbólico de las instituciones está inserto en una concepción de política como instrumento de la comunidad. De acuerdo a los

³¹ Las **prebendas** se han justificado como modos de hacer las acciones de los agentes administrativos compatibles con los deseos de sus electores, en parte por cierto favoritismo hacia aquellos, derivado de sus antecedentes familiares, culturales, sexuales y étnicos convenientes, y, en parte por poner a su alcance recompensas condicionadas a la confiabilidad política. *Ibid.* p. 198

procesos integradores, la política implica la subordinación de las preferencias privadas a cierto sentido de **interés público**, definido por la comunidad, así como la confianza en que los demás individuos actuarán con integridad, en concordancia con el mismo criterio, y en los términos de la lógica de la apropiación a partir de su lugar en la organización y al problema que se enfrente.

Demanda este enfoque la existencia de un Estado portador de una cultura que proteja intereses comunes y critica los esfuerzos mínimos de aquel que diseña una estructura institucional operativa que si bien procura incluir en la lucha política a todos, da certidumbre limitada pues la negociación se hizo con base en posiciones momentáneas, sobre preferencias imperfectas; es decir, altamente incongruentes e inestables en el tiempo.

Precisamente en las **preferencias** y no en los recursos es donde centra su atención la visión integradora, puesto que al admitir el poco margen de control sobre las desigualdades por recursos, para que la política sea representativa y responda a los intereses legítimos del pueblo, éstos deben coincidir en una meta colectiva que sea de beneficio general, pese a situaciones de desacuerdo en preferencias individuales, valores y/o soluciones

La lógica de la integración, que se mueve más en el plano simbólico del análisis institucional, proporciona unidad e integridad a la sociedad al responder al problema de la desigualdad política y la **representación** a través no sólo de restricciones constitucionales que dictan los límites a la mediación, sino a través de la orientación institucional de preferencias individuales con base en referentes colectivos que definen la voluntad popular y que, en este sentido, permiten al gobierno responder satisfactoriamente a intereses más amplios, y a través de la educación cívica que hace que el funcionario asimile el principio del bienestar común y que decida con base en él, en la experiencia de situaciones similares y con base en la lógica de la apropiación.

El comportamiento de las dependencias institucionales no es incierto en cuanto apegado a un sistema prebendario, sino de confianza apegado a la **integridad** que tienen los métodos y soluciones seguidos y tomadas

apropiadamente de acuerdo a una criterio preferencial reconocido de antemano por los ciudadanos y que los hace empáticos: su bienestar colectivo.

De aquí que March y Olsen distingan a la integridad de la acción gubernamental y a la orientación de las preferencias como recursos institucionales para la reducción de la desigualdad política ya que al atender a más preferencias individuales bajo criterios colectivos dotan a más grupos de poder. A la vez, los reconocen como recursos de incremento a la legitimidad, ya que la acción gubernamental está atendiendo con integridad a la voluntad general, y en tanto, está siendo respetuosa de la soberanía popular.³²

Ahora bien, para este proceso de homologación de preferencias además referentes transmisibles vía educación y socialización, se requiere **niveles de competencia** que las instituciones deben garantizar para que los ciudadanos fortalezcan su capacidad de comprensión y actuación en problemas políticos y en la selección de representantes así como para que fortalezcan sus conocimientos técnicos y de sentido común.³³

March y Olsen afirman que pese a que las teorías políticas agregativas dominan el panorama actual de la política, el logro de la igualdad no sólo es cuestión de perfeccionar las instituciones entre intereses en conflicto, sino de exigir poner atención en qué consisten esos intereses y cómo pueden reconocerse, compararse y moldearse de tal manera que sustenten a la

³²Sin embargo, también estos autores están conscientes de las vulnerabilidades de las instituciones integradoras. Una es la corruptibilidad y otra la heterogeneidad cultural. Es la capacidad corruptora del poder la que desafía el diseño de instrumentos para la integración política. De ahí que una solución que da el enfoque agregativo es la educación cívica. Otra complicación a la igualdad es el grado de homogeneidad social. Las disparidades entre el potencial de procesos democráticos en sociedades relativamente heterogéneas o sociedades con divisiones lingüísticas, étnicas o religiosas, por una parte, y las sociedades relativamente homogéneas por la otra parecen ser importantes para los modernos de la democracia. *Ibid.* pp 216 y 245

³³ *Ibid.* pp 210-11

democracia y no que la socaven.³⁴ De ahí que luzca congruente la relación que estos autores han observado:

A > recursos => aumento de la lógica del intercambio
 A > recursos => aumento de estructuras integradoras

Ambas perspectivas institucionales son imperfectas y, sin embargo de ambas se requiere. De hecho, en el nuevo institucionalismo político de March y Olsen concluyen que en el diseño de una estructura institucional debe evaluarse convenientemente en términos de su aportación a la integración de una sociedad, así como de su contribución a la agregación de diversos intereses. De ello se desprende que los principales criterios agregativos e integradores de valoración de instituciones democráticas que entran en juego son:

- **Eficiencia**, entendida en términos de la capacidad institucional para satisfacer intereses privados y de grupos organizados, mediante una estructura administrativa acorde a los requerimientos jurisdiccionales nacionales y a la división de la responsabilidad administrativa.
- **Adecuación**: capacidad institucional de respuesta al entorno, a la vez que capacidad de modificarlo. (incidencia en el comportamiento y las preferencias)
- **Asignación de recursos** que garanticen recursos mínimos para la interacción, en los cuales no sean incluidos los derechos políticos.
- **Competencia** Que califiquen a los ciudadanos tanto para una mayor comprensión y actuación de y en ámbitos de política como que los provean de los medios para conformar una elección. Este último punto deja ver la concepción de March y Olsen sobre la democracia como fenómeno susceptible de gradaciones. Asimismo, que, aunque el significado de la democracia no es fijo, sus bases sí se mantienen
- **Integridad** Que cuenten con referentes nacionales claros que guíen la acción gubernamental hacia intereses de bienestar común y con base en ello se de sustento a la unidad nacional y a la legitimidad gubernamental

Para finalizar este capítulo, quiero reiterar que en el mismo sólo he presentado la propuesta de estudio institucional de James March y Johan Olsen de la manera en que a mí me sirvió para analizar el quehacer político en Guatemala e identificar su nivel formal e informal. Precisamente esta doble cara de las instituciones políticas, es decir, de la manera de dar orden a la interacción política, es lo que me ha permitido guiar el presente esfuerzo de investigación.

Es claro que el texto de dichos autores está directamente encaminado a hallar la manera en que las instituciones políticas puedan servir a fines democráticos en sociedades de ordenamientos políticos avanzados. Sin embargo, su propuesta metodológica, consistente en centrar la examinación de fenómenos complejos en el funcionamiento de las instituciones formales e informales imperantes en la política, tanto a nivel organizacional (leyes, normas y códigos escritos, así como reglas no escritas, pero sí acatadas y modos aceptados y castigados de hacer las cosas), como administrativo (dependencias gubernamentales) y simbólico (interpretaciones de la actividad política, referentes para la acción del gobernado y conformación de elementos identitarios), brinda un cuerpo analítico que no sólo es útil para explicar dinámicas dentro de regímenes altamente democráticos, sino para entender, por ejemplo cómo ha sido en Guatemala la vida política, qué grado de eficacia o funcionalidad han tenido sus instituciones con respecto a los fines gubernamentales, independientemente si se acató o no una formalidad signada en blanco y negro sobre constituciones o si se optó por la informalidad de las instituciones, quién puso las reglas y quién las cumplió, cuál fue su importancia para conservar determinado orden o plan de

gobierno a reserva de cambios en el ejecutivo, cuál fue su efecto sobre el comportamiento de los gobernados, qué motivaciones políticas y qué dificultades se encuentran al orquestar un cambio en “los modos establecidos para hacer las cosas” (políticas), o sea, al buscar la modificación de la estructura institucional que por años imperó y que formal e informalmente y con distinta intensidad privó de la participación de los derechos ciudadanos a amplios sectores guatemaltecos.

Por otra parte, como herramienta analítica, la propuesta del nuevo institucionalismo también ayuda comprender la trascendencia del nivel simbólico de la política. De esta manera, en Guatemala, un ejemplo claro fue el peso discursivo de las justificaciones a las acciones gubernamentales emprendidas en nombre del anticomunismo o del bien de la patria. De igual manera y también contenido en el ámbito simbólico de la institucionalidad política, es la creación de referentes para orientar los comportamientos de los gobernados. Esto destacó durante los años 1995 y 1996, o sea los últimos de las negociaciones entre el gobierno y la insurgencia, cuando el referente de la paz por fin pudo guiar por mismo rumbo y hacer converger los intereses de distintos sectores, tales como el ejército, los insurrectos, el gobierno, el empresariado, los partidos, y demás organizaciones que se integraron bajo el nombre de Asamblea de la Sociedad Civil. Esta última instancia, en igual medida que la informalidad practicada por los gobernantes, ocupó espacios colaterales a los formales para hacer política, toda vez que diversas asociaciones y grupos sociales excluidos de su participación abierta en asuntos públicos y ceñidos al estrecho abanico partidista en ocasiones electorales fueron espontáneamente construyendo espacios de debate sobre

materias políticas hasta ser integrados por el gobierno. bajo dicho nombre. a las negociaciones por la paz.

Por último, el punto cuarto de este capítulo, en el que trabajo la relación entre las instituciones políticas y la democracia, es útil, primero para ver que de avanzar en el cumplimiento de los acuerdos de paz y en la institucionalidad de carácter democrático que se comprometieron las partes a construir, se puede encaminar el país hacia un desarrollo político que no deje permanentemente fuera de la comunidad guatemalteca a ningún ciudadano. En segundo lugar, esta relación permite ver cómo es que pudiera seguir avanzando la transición a la democracia cuando cada vez más gente asuma las nuevas reglas formales y confíen en que el resto las seguirá, generándose con ello márgenes mínimos de consenso e interés creciente en la participación política: ambos criterios básicos para la democracia y para la invalidación de un ejército tutor del gobierno civil.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS (1871-1944)

En palabras de Eduardo Galeano, Guatemala permanece como fuente de grandes lecciones, dolorosamente aprendidas,³⁵ y es este proceso histórico el que puede darnos pautas para la comprensión de la cultura política actual del pueblo guatemalteco, e incluso explicar características sociales y políticas de la región centroamericana.

Durante el siglo XIX en Guatemala muchos rasgos estructurales fincados en la época colonial se agudizaron: la extrema concentración de la tierra entre pocas familias, el sistema monoexportador y descapitalizador (pues el excedente económico se enviaba al exterior o estaba "atado" a los intereses de una minoría en el extranjero), la carencia de infraestructura, las arcas empobrecidas, la estructura de clases polarizadas y la opresión sistemática a la población indígena, el racismo, los severos constreñimientos formales e informales a la participación política y con ello a la ciudadanización pretendida, los patrones de relaciones cívico-militares venidos desde la época de la reconquista y de la tradición ibérica colonial caracterizados por la mezcla de funciones y jurisdicciones político-administrativas, la sujeción a las armas para imponer determinado orden en detrimento a normas para la negociación política entre grupos de poder. a la vez que una característica definitiva que le dio su toque al siglo XX, la malquerida pero aceptada cercanía entre élites económicas y políticas con los caudillos militares.

³⁵Eduardo Galeano "Guatemala - Occupied Country", *Monthly Review Press* New York 1969, p 17

1. CINCUENTA AÑOS ENTRE LIBERALES Y CONSERVADORES

En el ámbito político, tras la independencia en 1821 y hasta 1871 se produjo una alternancia del poder entre liberales y conservadores. Ambos sectores políticos representaban a las clases criollas dominantes, aunque con matices. Los conservadores, aliados de la iglesia católica, representaban a la oligarquía más tradicional, oscurantista y sin ambiciones de modernización. Los liberales eran un sector en ascenso, más ilustrado y progresista que propugnaba por una modernización laicista de su sociedad.

Durante esos 50 años, diversos grados de inestabilidad prevalecieron y la relación entre liberales y conservadores fue típicamente una lucha entre facciones rivales de élite que en el momento de detentar el gobierno expandían sus cuerpos armados. Se trataba de milicias improvisadas que por su apariencia y formación distaban poco de ser simples grupos de civiles armados. En ellas, las promociones eran informales y se regulaban por el viejo método basado en los logros del campo de batalla o por otro que mostró gran eficacia décadas después, basado en relaciones de compadrazgo; es decir, en el pago adelantado por la lealtad garantizada.

Aunado a esto, Guatemala por su heterogeneidad cultural y agreste geografía era un país muy difícil de ser representado y gobernado por una sola autoridad central. De hecho, en esos años del XIX ni el paradigma de pensamiento político conservador ni liberal, significaron para los pueblos mayas una figura representativa y menos un horizonte esperanzador en lo concerniente al mejoramiento de sus condiciones. Tampoco lograron estos políticos controlar los poderes locales de los finqueros y productores de cochinilla.

2. GUATEMALA BAJO EL PROYECTO LIBERAL MODERNIZADOR

En 1871, con el triunfo de la revuelta militar encabezada por los generales Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios (1873-1885), comenzó el periodo conocido como la reforma liberal, la cual trajo consigo significativos cambios: inicio de la conformación del Estado-nación, la instauración formal de las fuerzas armadas, la sustitución del producto monoexportador de cochinilla al del rentable café y la consolidación de la élite cafetalera como dirigente política y económica definitiva en el país.

La reforma liberal, explotando el descontento popular que dejaban los gobiernos conservadores de los militares Rafael Carrera (1839-1865) y Vicente Cerna (1865-1871), se enfocó en la modernización económica en respuesta a los intereses del sector más dinámico de las clases dominantes. Rufino Barrios dio mayor fuerza al proyecto de un Estado nacional, unitario y centralista, y puso en marcha los cambios requeridos para adaptar la economía y la sociedad a las necesidades de la producción cafetalera. Mayor concentración de la tierra, facilidad de mano de obra numerosa y barata, orden social para capitales e inversiones en infraestructura fueron recursos que se debían garantizar y para lo cual se requirió del apoyo ilimitado del Estado, quien debía diseñar una estructura organizativa y administrativa que permitiera la consecución de las metas liberales. En este punto del desarrollo económico de Guatemala se legitimó la principal función interna del ejército, garantizar el control político del Estado sobre la sociedad: primordialmente, en este caso, ser el elemento coercitivo del Estado liberal con la finalidad de concentrar el poder en una sola autoridad central y

garantizar el orden social y laboral requerido para la expansión del mercado y el cumplimiento del proyecto político.³⁶

El proyecto, liberal en tanto comulgaba con la idea del *laissez-faire*, basó su economía en un modelo agrícola de labor represiva, necesitado de un sistema de control social regulado mediante leyes³⁷ y por la fuerza. El desarrollo del capitalismo fue el andamiaje inicial en que las fuerzas armadas se insertaron, a la vez que el evento que propició la estrecha vinculación entre los sectores económicos dominantes y militares. El mercado en expansión requería orden, y esto a consideración de los sectores que personificaban la ideología liberal sólo podía lograrse a través de la fuerza. Los grupos agroexportadores percibían en los militares tanto un conveniente aliado como una molesta amenaza. Sin embargo, desde el inicio buscaron vínculos muy estrechos con ellos, esperando que fuera el Estado quien dictara los límites de su actuación como guardianes nacionales de los intereses económicos. Liberalismo y élites económicas pronto se convirtieron en la naturaleza ideológica y material del recién conformado ejército. Como Alfred Vagts expone, los ejércitos descansan en el orden en que

³⁶ Dentro de las políticas liberales encaminadas a la institucionalización del poder, estuvo el atacar a las milicias que actuaban como bandas sin dirección central. Por ello en los primeros años de la década de 1870 se inauguró la Escuela Politécnica, evento que formalizó la creación de un ejército regular centralizado y nacional. Desde entonces y hasta la actualidad, a través de la instrucción recibida, las fuerzas armadas han mitificado la historia y hecho a nivel discursivo un manejo muy convincente, al interior de la institución, entre la historia política del país y la historia oficial militar.

³⁷ Los pueblos de indígenas debían proporcionar a los dueños de las fincas el número de mozos que ellos solicitasen. Mediante Circular-3 de noviembre de 1876 se ordena a los jefes políticos departamentales, en nombre del General Presidente que los pueblos indígenas proporcionen entre 50 y 100 mozos a las fincas, bajo argumento de que "la agricultura es el ramo principal de la riqueza y que dejando a los agricultores abandonados a sus propios recursos sin que cuenten con la más eficaz cooperación de parte de los agentes de Gobierno, inútiles serán sus esfuerzos por llevar a cabo empresas que siempre fracasarán ante la negligencia de la clase indígena que por otra parte es tan propensa al engaño. De negarse a tan noble misión civilizatoria, los indígenas serán castigados por la legislación que para ello se ha emitido." De hecho entre 1877 y 1880 se decretaron leyes contra vagancia y de vialidad para sancionar a los jornaleros que no prestaran servicio o hubieran de las fincas. Jorge Skinner-Klee *Legislación indigenista de Guatemala* México 1995 p 36

toman forma, convirtiéndose éstos en guardianes del *statu quo* predominante al momento de su origen.³⁸

Las políticas fomentadas por los gobiernos liberales, los cuales se mantuvieron en el gobierno hasta 1944, tuvieron un fuerte costo social y político. Por una parte, el liberalismo a través de las leyes de trabajo forzado, expropiación de tierras comunales y represión a las asociaciones artesanales y obreras que fueron creciendo en torno a las nacientes industrias cervecera, de fósforo, textilera, bananera y ferroviaria, sujetaron a indígenas y obreros organizados a la violencia institucionalizada de un Estado policiaco que probó ser más eficiente que los gobiernos anteriores en la supresión de revueltas periódicas. Como consecuencia, el ejército que se estableció sólidamente bajo el orden estatal de carácter liberal, vio a la Guatemala rural como su dominio particular y consideró como amenaza cualquier intento para alterar esa ideología.³⁹

En lo político, el proyecto liberal del general Barrios contempló la consolidación de la versión moderna del Estado-nación. Ello colocó al nuevo ejército nacional en un rol protagónico como institución controladora de una sociedad carente de integración e instrumento de un Estado que adolecía de la infraestructura administrativa mínima para hacerse presente en todo el país y para instituirse como única autoridad.

En este escenario, los militares fueron actores centrales de la defensa externa, del orden político interno –cumpliendo variadas funciones de recaudación

³⁸ Alfred Vagts, citado por Juan Rial, "The Armed Forces and the Question of Democracy in Latin America", en Goodman, Mendelson and Rial, *The Military and Democracy, The Future of Civil-Military Relations In Latin America*, Lexington Books Massachusetts 1990 p. 11

³⁹ Jim Handy, "Resurgent Democracy and the Guatemalan Military", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 18, November, pp 383-408, en Susanne Jonas, *The Battle for Guatemala*, Westview Press, Colorado 1991 p. 34

de impuestos, dotación de mano de obra, seguridad privada de finqueros, aplicación de justicia, tareas policiales, etc-, de la centralización del poder, de la conformación de una figura estatal que se extendía hasta las fronteras, del reconocimiento a una sola autoridad y, algo muy importante, de la creación entre la gente del referente patrio. En resumen, estas funciones, puestas en términos de la salvaguarda de la defensa nacional y la seguridad de la patria fueron asimiladas como un *ethos* militar inherente a tanto a la naturaleza humana como a la naturaleza de los estados-nación modernos. Los riesgos que retaran a la patria y la identidad de sus enemigos podían cambiar, pero el rol básico del ejército es inmutable.⁴⁰ Este razonamiento hizo que, desde el inicio de la república liberal, el Estado y la patria se constituyeran en los grandes referentes y motivos últimos del ejército, mismos que se situaron como su naturaleza mítica.⁴¹

Para la satisfacción de las misiones asignadas, destacamentos militares, que en última instancia respondían a mandatos de la autoridad presidencial,⁴² puesto que no había ley o constitución política que determinara formalmente sus roles, atribuciones y jurisdicciones, fueron dispuestos al cuidado fronterizo a la

⁴⁰Brian Loveman, *For la Patria*. Scholarly Resources Inc., Wilmington 1999, p. 7.

⁴¹La patria ha sido utilizada por varias generaciones militares guatemaltecas como corolario de diversos levantamientos, porque (el ejército) "toma a un hombre y lo transforma en un ciudadano, en un sacerdote del supremo culto a la patria, cuyo símbolo es la bandera y cuyo evangelio es la constitución. . . Todo por el ejército es exactamente lo mismo a decir todo por la patria." Discurso del general José María Orellana, primer presidente de Guatemala (1921-26) egresado de la Escuela Politécnica, citado por el coronel Enrique Ruíz García, *Historial de la Escuela Politécnica*, Editorial del Ejército, Guatemala 1973 p. 183. *Ibid.*, p 65

⁴²Antes de la revolución de octubre de 1944, no existió en Guatemala un ejército institucional con mision específica dictada por ley o constitucion política. La *Ley Constitutiva de la República de Guatemala* del 11 de diciembre de 1879 no especifica funciones precisas para las fuerzas armadas, pero si impone al poder ejecutivo además de la administración del país, cumplir con las responsabilidades de un cuerpo armado de la manera siguiente: defender la independencia y el honor de la nacion y la inviolabilidad de su territorio; velar por la conservacion del orden público; dirigir la fuerza armada; organizarla y distribuirla segun conveniencia del proyecto nacional. Héctor Gramajo *De la guerr... a la guerra* Fondo de Cultura Editorial, Guatemala 1995 p 43

garantía de la dominación política por parte del ejecutivo sobre la sociedad y a la defensa del *statu quo*, de beneficio reducido al sector político y económicamente dominante. Aunado a la turbia combinación de acciones encomendadas a los militares, los legisladores guatemaltecos tendieron a fusionar tareas del ámbito civil y militar en un fuerte ejecutivo con base en bandos escritos en términos vagos y prestos a ser ampliados en su interpretación local.

Al gobierno del general Barrios siguieron los de Alejandro Sinibaldi (abril de 1885), Manuel Lisandro Barillas (1885-1892), Reina Barrios (1892-1898) y el de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920). Durante la gestión de Estrada Cabrera se consolidó la presencia extranjera en el país con capitales que pronto se unieron a la oligarquía cafetalera local.⁴³ Las reglas del juego político siguieron trazándose en función de los requerimientos económicos, en primer término, y de la constitución de un Estado central fuerte. En términos de terror mejoró a su antecesor.⁴⁴ Estableció un orden político en el que la oposición no tuvo cabida y, pese a que propició la aceptación de reformas laborales, no contuvo las constantes movilizaciones obreras y levantamientos indígenas, ante lo cual se respondió con medidas más represivas. Su gobierno terminó con un golpe militar en un momento de decadencia política aunque de crecimiento económico en

⁴³Además de café, que cultivaban principalmente la élite local y una colonia alemana, el gobierno estimuló la producción de henequén, cárdamo y plátano, cuyo monopolio en el cultivo y comercialización lo absorbió en gran medida la United Fruit Company (UFCO), que se estableció en 1906 en Guatemala con una serie de concesiones sumamente favorables por parte del gobierno de Estrada Cabrera y que años después se ampliarían. Luis Cardoza y Aragón, *La Revolución guatemalteca*. Cuadernos Americanos, México 1956, pp. 21-44.

⁴⁴Sobre los excesos del presidente Estrada Cabrera, resulta ilustrativo la opinión de un diplomático estadounidense cuando, al describir a este gobernante por 22 años consecutivos, dijo que "debería ser nombrado entre los dictadores más importantes de Centroamérica y el Caribe para mi país. En una esfera de menor tamaño se encuentra junto a Porfirio Díaz. Sólo que él (Estrada Cabrera) tiene menos allegados y se trata de un hombre solitario que gobierna exclusivamente a base de miedo." Peter Calvert *A Nation in Turmoil*. London: Westview Press 1985, p. 67

exportaciones, principalmente hacia EE.UU., quien recibía el 80% de éstas y quien dotaba del 70% de las importaciones requeridas.⁴⁵

Siguieron a Estrada Cabrera breves gobiernos encabezados por militares, hasta el ascenso del general Jorge Ubico (1931-1944). Todos estos gobiernos liberales, por lo menos en su discurso, sentaron bases para una paulatina y casi rutinaria militarización social en áreas rurales.⁴⁶ A partir de la experiencia colonial, los liberales trataron de aminorar los riesgos de poblaciones dispersas en regiones alejadas de la capital con la formación de milicias campesinas. Ello, además, sirvió para asegurar la fuerza de trabajo, lo cual demandaba un poder coercitivo y eficaz. Para ambos fines, la representación de la autoridad política del gobierno central fue una de las principales tareas que se asignó a los finqueros y militares, a quienes se les facultó para desempeñar funciones civiles y policiales.⁴⁷

Hasta este punto, dados los fuertes poderes que investían a la figura presidencial, las fuerzas armadas desigualmente profesionalizadas e institucionalizadas permanecieron supeditadas a mandatos del poder ejecutivo. Su despliegue a nivel nacional satisfacía en gran medida las necesidades políticas y económicas del proyecto liberal, pero su desorganización interna, funciones extramilitares asignadas y mal coordinadas, así como la ausente configuración de

⁴⁵ Oficina de derechos humanos del arzobispado de Guatemala (ODHAG), *Informe Guatemala Nunca Más*, Guatemala 1998, Tomo III, anexos, tabla 3

⁴⁶ Como se definió en la introducción, la militarización social se refiere al establecimiento de un ordenamiento militar a través de reglas y de instancias administrativas, de la vida en sociedad. Se trata de un proceso que tiene gradaciones, pero que ha sido constante en la historia de Guatemala y que lo han mantenido tanto gobiernos militares como civiles

⁴⁷ La militarización de las plantaciones incluía también la penalización con trabajos forzados para la creación de la infraestructura cafetalera. Un mes de trabajo en la temible Compañía de Zapadores significaba soportar tratos inhumanos y muchas veces implicó la muerte. Todo tomado de Cambranes J.C (Ed) *500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala*, FLACSO Guatemala 1992, citado por *Ibid* p. 3

una eficiente estructura organizacional, el restringido grado de conocimiento que tenía la mayoría de los militares sobre el país y su manejo, las limitaciones expresamente impuestas por los dictadores sobre el empobrecido y bastante maltrecho ejército para intervenir en niveles políticos mayores de las formal e informalmente aceptadas, la instrucción de misiones militares que rechazaban el involucramiento político, tanto como los altos beneficios personales que obtenían los oficiales de alto rango por su obediencia a los mandatos de la autoridad central y regional, todos estos fueron motivos que relegaron o desincentivaron la participación autónoma, activa y directa de la dependencia armada en el diseño de políticas nacionales.

Sin embargo, factores tales como intereses personales, conocimientos específicos de geopolítica enseñados durante 50 años de instrucción militar, ejercicio de funciones administrativas, circunstancias socioeconómicas del país, manejo de recursos naturales y el desarrollo mismo de un deseo por fortalecer la autonomía militar contradijeron la apoliticidad adoctrinada por las misiones militares extranjeras presentes desde 1873⁴⁸. De ello da cuenta el gobierno del general Jorge Ubico

⁴⁸Las misiones militares europeas contratadas por Guatemala desde 1873 procuraron la profesionalización y la modernización de las fuerzas armadas dentro de un lenguaje nacionalista y cuasimítico de amor a la patria. Dieron educación y entrenamiento a los cadetes así como tecnología y doctrina a la institución, rubro en el que el concepto de seguridad nacional se sustentó sobre la base de progreso que debía lograr el gobierno del país y eso incluía desarrollo económico, orden político, avance tecnológico y construcción de la nación. En el pensamiento militar difundido, si ello fallaba se afectaría la capacidad de defender a la patria. En teoría las misiones formaban a oficiales en el principio clave del profesionalismo militar tradicional el cual dictaba como pilares de la vida militar dentro del Estado, la disciplina y subordinación a las autoridades existentes, así como la dedicación de la organización al desarrollo de las capacidades estrictamente castrenses. Es en este tenor que los oficiales eran adoctrinados para ser apolíticos, expertos en el arte y ciencia de la guerra y para rechazar los involucramientos políticos que por definición eran calificados como no profesionales. En la práctica dicho precepto de profesionalismo clásico no se cumplió debido principalmente a que estas mismas misiones

3. ACUMULACIÓN DE FACTORES POTENCIALES DE UNA REVOLUCIÓN

En 1931 Jorge Ubico fue electo presidente, al tiempo que golpeaba a Guatemala la gran crisis económica. La debacle afectó seriamente los precios del café⁴⁹ y con ello a la élite cafetalera, base del poder del presidente. Ubico buscó la manera de asegurarse el respaldo de su base política⁵⁰ y la obediencia militar. A pesar de que la situación mejoraba por momentos, el periodo del general Ubico terminó el 1 de julio de 1944, al firmar su renuncia, después de amplias demostraciones populares de rechazo a su gobierno, de una huelga general, de roces con la élite

fomentaron la participación militar en la construcción de la patria, y ante la ausencia y/o debilidad de otras agencias estatales que alcanzaran a desplegarse y administrar regiones distantes a lo largo del país, colocándose entonces las fuerzas armadas en una clase de columna del naciente estado nación y en los símbolos del gobierno nacional. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1998, p.4. Además, tanto la vaguedad de los términos con que se llegaron a plantear las funciones y limitaciones militares que debían velar por "los intereses de la nación ... ser los guardianes de la patria que encapsula ... nuestra familia, nuestros compañeros, nuestras posesiones, nuestras memorias, nuestra historia, nuestras vidas, en breve, todo lo que tenemos y somos", como la constante búsqueda de respaldo a intereses propios por parte de grupos civiles en los militares, ampliaron más el campo de acción militar y distorsionaron más los patrones ya existentes en la relaciones civilo-militares de fines del XIX y principio del XX. A partir de las alianzas entre élites políticas y económicas con círculos militares se otorgó más autoridad de la requerida para el cumplimiento de sus funciones a los oficiales en áreas donde aquellos no lograban establecer claramente su hegemonía. Esto condujo a inestables alianzas militares con civiles, lo cual contrasta con la incuestionable obediencia signada por el profesionalismo clásico. Samuel Rodríguez Solís "Culto a la Patria", en *Deontología Militar. Tratado de los deberes militares*. Ministerio de la Defensa Nacional, Guatemala 1964, citado por Brian Loveman, *Op. Cit.*, p. 97.

⁴⁹ Durante los años 30, los precios del café cayeron a menos de la mitad del monto al que ascendieron la década anterior. El conflicto mundial, por su parte, trajo consigo el cierre de los mercados a productos guatemaltecos. Esto contribuyó a que la economía agroexportadora se volviera muy dependiente del mercado estadounidense, lo que afectó negativamente los precios fijados para la comercialización de los productos. Además, la baja en los precios internacionales de los productos guatemaltecos de exportación se tradujo en una recesión general prolongada, que se hizo patente en la reducción drástica del gasto estatal, lo que trajo aparejado el incremento del desempleo y pérdidas importantes para los productores. Mats Lundahl y William Pelupessy. *Crisis Económica en Centroamérica y El Caribe*. DEI, San José, p. 65

⁵⁰ Ejemplo de ello es haber permitido la devaluación libre del quetzal. También cuidó del apoyo de los cafetaleros manteniendo el orden social en el campo mediante un programa de obras públicas forzadas. En 1934 canceló las deudas por habilitaciones en busca de beneficio a los empresarios menos competitivos en su lucha por obtener mano de obra y para entretener las presiones producidas por el excesivo endeudamiento de los trabajadores y la grave crisis fiscal. *Ibid* p. 4

gobernante,⁵¹ de percatarse que ni EE.UU. ni las FF.AA. de Guatemala intentaban defenderlo⁵² y de la decisión por parte de un grupo unificado de intelectuales de clase media y pequeña burguesía de minar el poder de la oligarquía terrateniente para instituir ciertas reformas económicas y políticas a fin de modernizar por otra vía al país. Este movimiento revolucionario triunfante contó desde el inicio con el respaldado deliberado de mandos medios militares, a quienes movieron sus propios intereses, reivindicaciones y "amor por la patria".

Durante su gobierno, Ubico se comprometió con el desarrollo económico de Guatemala con base en la férrea disciplina política y social. Soberanía popular, orden institucional formal a la política, derechos ciudadanos, todo podía esperar, pero la modernización económica no. El medio al que recurrió fue la militarización de la administración pública y el aumento del mismo proceso en lo social. Nombró a generales como gobernadores de cada departamento. Trató de integrar el país con base en el poder militar, y para ello ordenó el despliegue de redes de oficiales

⁵¹ Especialmente debido al control excesivo que ejercía Ubico sobre sus ministros, a la alta concentración de poder y imposibilitaba la delegación tareas de importancia significativa, al enriquecimiento que éste alcanzó y que no fue 'suficientemente compartido' así como al mantenimiento de ideas rígidas sobre la vías para del desarrollo. Ejemplo de ello fue la oposición de Ubico a la industrialización por identificarla con el surgimiento de una clase proletaria, cuyo destino, según el general, sería inevitablemente la búsqueda del comunismo. Gregorio Selser, "Guatemala: 30 años después del Alphem", en *Nueva Sociedad*, núm 72, 1984, pp. 134-5.

⁵² Los funcionarios estadounidenses calificaron al gobierno del general guatemalteco como un régimen anacrónico y un tanto ineficiente. También consideraron que el que otro individuo asumiera el gobierno no afectaría la estrecha relación que existía con EE.UU. con base en los intereses económicos. Ello, al tiempo que, por otra parte, miembros de sus leales seguidores -sus generales designados- también firmaban el documento del 24 de junio de 1944 en el que 311 prominentes guatemaltecos pedían fueran restauradas las garantías ciudadanas suspendidas por el gobierno para hacer frente a la difícil situación Howard Lentner, *State Formation in Central America the Struggle for Autonomy Development and Democracy* London Greenwood Press Londres 1993 p 49

con autoridad política, de más destacamentos encargados del orden público y la "probidad administrativa" y creó a los comisionados militares.⁵³

A decir del general Cruz Salazar, los cimientos de la dictadura de los 14 años fueron el ejército y la militarización del país. Pese a ello y por paradójico que parezca, el ejército permaneció al margen del ejercicio del poder político. Jamás estuvo el ejército tan restringido de su participación política.⁵⁴ Sin embargo, aunque no puede adjudicarse a este periodo el proceso de militarización política, a nivel micro-social sí cabe enmarcar a Ubico como un gobierno que incrementó las pautas de mando autoritario establecidas por sus antecesores como la forma aceptada para relacionar al ejecutivo con la población y que respaldó su poder con la militarización de la vida social. La oficialidad pronto aprendió que la máxima prohibición recaía sobre su participación en actividades políticas que desestabilizaran la autoridad de su presidente. Ubico mismo verificó que en la Escuela Politécnica los alumnos no tuvieran acceso más que información estrictamente castrense. Sin embargo, este ordenamiento que por más de una década le resultó positivo, en 1944 se le revertió cuando se hizo patente un sentimiento de indignación entre la oficialía media con respecto a la

⁵³Ubico, mediante acuerdo ministerial del 9 de julio de 1938, creó la figura de los comisionados militares como representantes locales del ejército. Ellos llenaron los vacíos dejados por la administración civil en el campo. Sus funciones incluyeron la captura de delincuentes, citaciones y el reclutamiento para el servicio militar obligatorio que también instauró el general en 1936 como vía para llevar instrucción cívica, crear un sentimiento de ciudadanía y patriotismo. El poder de negociar con las comunidades quienes debían prestar el servicio militar y quienes no, les dio gran influencia a los comisionados. Ese rol daría un giro dramático más adelante con el inicio del conflicto armado, sobre todo en el oriente del país. ODHGA, *Op. Cit.*, p. 5. Con el servicio militar, se formalizó la misión civilizatoria otorgada al ejército, dentro de cuyas filas se superaría el analfabetismo y se formarían ciudadanos, puesto que las barracas eran planteadas como escuelas de ciudadanía y nacionalismo que producirían verdaderos guatemaltecos. Brian Loveman, *Op. Cit.*, pp. 65-69.

⁵⁴José Luis Cruz Salazar, *Democracia gobernabilidad y sociedad política* Asociación de Investigación y Estudios Sociales Guatemala 1993, pp 213

manipulación que, según su interpretación, realizaban tanto el ejecutivo, como grupos económicos de la institución armada.

El gobierno de Ubico es una buena síntesis de las reglas del juego impuestas en torno al proyecto liberal que económicamente había redituado a inversores, pero cuya distribución no repercutió en el bienestar general. La cultura política que se completó durante su mandato fortaleció una larga tradición de dictadura, entendida como el poder político concentrado en un hombre o un pequeño grupo, ejercido con escasos controles legales o institucionales.⁵⁵ Mandatos con procedimientos constitucionales que formalmente establecían un modelo republicano de gobierno, con un sistema democrático de elecciones y alternancia en el poder, cedieron ante prácticas informales e ilegítimas de gobierno autoritario.

En Guatemala entre 1871 y 1944 privó un Estado no representativo que renunció a su papel de mediador entre intereses sociales y económicos diferentes, abriendo así un vacío que permitió el enfrentamiento directo entre quienes recibían los beneficios, defensores del orden establecido, y quienes estaban dispuestos a reivindicar sus aspiraciones. En violencia política, Ubico no fue una excepción. Muestra de ello es que para asegurarse mayor control social y ante la agitación laboral, en vez de políticas que respondieran intereses legítimos de amplias capas, convirtió al Ministerio de Trabajo en 1934 en un departamento adjunto de la Policía Nacional, a la vez que ordenó la elaboración del Código Penal de 1936 con la finalidad de que las funciones policiales de finqueros, guardias de finqueros y

⁵⁵ Comisión del Esclarecimiento Histórico (CEH) *Guatemala: Memoria del Silencio*. Capítulo 1, parágrafo 48. <<http://www.hrdata.aas.org/ceh/report>>

desde luego, del ejército fueran legalmente aprobadas. Entre otras cosas, estos hechos dejan ver que la estructura institucional, débil en tanto falta de linderos jurisdiccionales, de responsabilidades fijas y de autonomía administrativa, no formaba parte de las preocupaciones centrales del gobierno.

En cuanto a exclusión, los márgenes de pobreza sostenidos no ayudaron a aminorarla y los derechos políticos fueron restringidos. En gran parte, dado la proclividad de Ubico a juzgar todo intento reformista, por tibio que fuese, como amenaza inminente de subversión. De ahí que, en precaución, proscribiera cualquier actividad de los comunistas guatemaltecos, a quienes acusaba de conspirar y de intentar llevar a Guatemala a la revolución y al caos. Sobra, quizá, aclarar que los comunistas en este país eran un grupo débil, más preocupado en sobrevivir que en hacer una revolución.

A causa de estas características, se propició un fuerte descontento popular que, radicalizado ante la falta de libertad política y de oportunidades a proyectos alternativos de crecimiento económico, por la desatención a demandas generales y por la alta represión, derivó en la indignación de capas medias y la reacción militar de mandos medios, exigiendo la renuncia del gobierno del general Ubico.

En el verano de 1944, como si se tratase de una abdicación, Ubico renunció al gobierno y dejó la conducción del país en una junta militar nombrada por él, en la cual finalmente el general Federico Ponce Vaidés se perfiló como el presidente provisional. Se anunciaron elecciones y se permitió un controlado marco para la competencia política. Sin embargo, en octubre ante el mantenimiento de ubiquistas en sus puestos, la represión sostenida y el convencimiento del propio Ponce Vaidés de que él resultaría ganador, maestros y estudiantes

principalmente optaron por la revuelta armada, y con el respaldo de la Guardia de Honor y la oficialía media lograron separarlo de su cargo.

A partir de ello, en octubre de 1944 comenzó una etapa trascendental para la vida de Guatemala, en medio de contradicciones sociales e interétnicas no resueltas, de un ejército con considerable poder formal e informal en la sociedad, de estrictos patrones de concentración de la tierra, apoyados en un sistema de latifundio-minifundio y de intereses transnacionales bien asentados.

Terminaba así la etapa liberal que había dejado inconclusa la conformación del Estado-nación. Tres atributos de éste, el marco legal, compuesto de instituciones, códigos y leyes; cierto grado de organización burocrática, con el consiguiente distanciamiento del personalismo y los intereses puramente individuales; el desarrollo elementos de integración cultural (v. gr. una ideología nacionalista ampliamente difundida por la educación pública y diversas formas de participación en el sistema político) quedaron pendientes. haciendo al régimen político, hacia 1944, institucionalmente débil y poco funcional como para permanecer con vida.⁵⁶

A nivel administrativo fuera del ámbito puramente legal, las formas burocráticas y la delimitación de linderos jurisdiccionales y de responsabilidades fueron muy débiles. Además, el personalismo y las formas de participación política llenas de exclusiones fueron moneda corriente. El principal marco institucional formal a nivel organizativo, es decir, la Constitución con sus mandamientos republicanos y liberales, quedó supeditado a reglas no escritas (informales), pero sí acatadas, con las que desde este periodo liberal se organizó

⁵⁶ Hector Percz Briqñoli *Breve Historia de Centroamerica* Alianza Editorial, Madrid 1989, pp 104-105

la actividad política. En la práctica, la vigencia de las instituciones formales fue un inmenso monólogo de las clases dominantes consigo mismas. Intentos de golpes de Estado, elecciones controladas y candidatos impuestos desde el gobierno fueron la regla en la renovación presidencial. Las asambleas legislativas se debatían entre su escaso poder, frente a la preeminencia del ejecutivo y las dificultades de trabajar como un verdadero ente colegiado.⁵⁷ Estas prácticas muestran que en la agenda nacional de los gobiernos liberales no existió el propósito de conformar una institucionalidad formal sólida, ni incluyente, y menos creadora de ciudadanos.

Ibid., p 113-114

III. FUERZAS ARMADAS Y EL GOBIERNO EN GUATEMALA (1944-1982)

1. DE LA REVOLUCIÓN A LA CONTRARREVOLUCIÓN (1944-1963)

En octubre de 1944 la caída del general Ponce Vaides fue bienvenida por distintos sectores guatemaltecos. Profesionistas, estudiantes, trabajadores, intelectuales, pequeños comerciantes, empleados públicos, militares y algunos miembros de la élite terrateniente celebraron la conclusión de su gobierno que, aunque provisional, tomaba visos de un nuevo triunfo electoral del Partido Liberal Progresista. Sin embargo, así como este hecho los unió, de la misma manera enormes diferencias los separarían más tarde al grado de convertirlos en decididos oponentes.

Esta paradoja forma parte de una gama más amplia de sucesos que en cuestión de dos décadas llevaron a Guatemala de un periodo reformista, en el que pese a perseguir lo contrario, se sentaron las bases normativas para la militarización de la política nacional y en el que, por un momento, se demostró que el ejército bajo ciertas condiciones puede ser compatible con lineamientos democráticos, a otro periodo de carácter contrarrevolucionario que comenzó a institucionalizar el anticomunismo.

Los años entre 1944 y 1963 en Guatemala dan cuenta de dos proyectos políticos opuestos: uno de 1944 a 1954, que se conoce como revolucionario y que

Revolución es el nombre que se le ha dado al periodo político en Guatemala entre 1944 y 1954. Por este motivo, me refiero a esa etapa como 'revolución', pese a que considero fueron años de reformas democráticas que no lograron consolidarse y que no llegaron a constituir un verdadero cambio revolucionario. Sin embargo, no es el propósito del presente trabajo profundizar sobre el concepto de revolución. Para ello sería mejor consultar el texto de Hannah Arendt, *On Revolution*, Viking Press, New York 1963.

impulsó cierta apertura democrática, y otro de 1954 a 1963 contrarrevolucionario que revirtió al primero y volvió al *statu quo* de exclusión. Se trató de 19 años en los que tanto las reglas para interacción política de los guatemaltecos como la organización administrativa del poder obedecieron a dos paradigmas institucionales opuestos, bajo los cuales las reformas realizadas no pudieron ser ni controladas ni consolidadas en ese marco temporal.

A. Constitución de 1945: bases normativas para la militarización política

La junta cívico-militar provisional⁵⁸ que sustituyó al general Ponce, desde el inicio expresó su propósito de lograr el establecimiento de un nuevo esquema institucional y militar.⁵⁹ Para ello, abrió con la disolución de la Asamblea Nacional Legislativa, con la convocatoria para la conformación de una nueva Asamblea Legislativa, de un Congreso Constituyente, así como para elecciones presidenciales. Autorizó la formación e inscripción de partidos políticos, el aumento de actividades sindicales en campo y ciudades y enunció el *Decreto 17* con los *Principios de la Revolución*. En ellos se estipularon intereses militares que abogaban por principios democráticos, tales como la defensa de un orden republicano, la alternabilidad en el poder, el reconocimiento del derecho del pueblo a rebelarse, la elección de autoridades municipales, el sufragio obligatorio y

⁵⁸ Formada por el mayor Francisco Arana, el capitán Jacobo Arbenz y el civil Jorge Toriello. Los dos militares contaban con una reputación de hombres honestos, decididos y profundamente respetuosos de la institución militar. Howard Lentner *Op Cit.*, p. 51.

⁵⁹ "Nueva constitución y organización del Ejército, que garantice en forma efectiva su posición apolítica y le permita desempeñar las funciones para las que fue instituido, de defender la libertad, constitución y la integridad nacional creando dentro de la nueva organización una garantía efectiva para sus miembros a efecto de que su profesión quede instituida bajo bases sólidas que no puedan ser destruidas al capricho del gobernante quien no tendrá injerencia en la organización técnica ni profesional del mismo." Principio 4to. de la Revolución. Francisco Villagrán Kramer. *Biografía política de Guatemala*. FLACSO Guatemala-Costa Rica. 1993. p. 21.

secreto para el hombre alfabeto y analfabeto, así como el reconocimiento de la ciudadanía a la mujer preparada para ejercerla.⁶⁰

La nueva etapa apuntaba ya hacia una reforma institucional a gran escala que, como tal, afectó el viejo orden político.⁶¹ Dado que cualquier transformación de esta índole puede alterar los valores del Estado, los propósitos y significados de las acciones gubernamentales, la racionalidad y legitimidad de los líderes institucionales, el referente de las preferencias y suscitar conflictos,⁶² fue indispensable un nuevo marco institucional que formalizara e impusiera obediencia a las nuevas reglas, que asegurara el cambio y diera certidumbre a la vida política.

Por ello se elaboró la Constitución de 1945, la cual se enfocó a la reestructuración de cuatro puntos fundamentales en la modernización de la vida económica y política del país: equilibrio de poderes, la apertura política, recomposición del régimen de propiedad de la tierra y la transformación de la organización interna del ejército y de su funcionamiento dentro de la sociedad y del Estado.

Al respecto, la intención inicial, tanto de algunos constituyentes como del ejército, era impedir que el presidente de la república pudiera utilizar a los militares para respaldar órdenes inconstitucionales que le permitieran perpetuarse en el

⁶⁰ Las aspiraciones de las FF.AA. de Guatemala, además de ser reacción principal a motivaciones internas, no eran ajenas a la ola nacionalista, liberalizadora y modernizadora que trajo aparejada el fin de la Segunda Guerra Mundial. Además, dejan ver una postura muy progresista si se considera que para 1940 de los poco más de 60 países existentes, sólo el 30% contenía la institución política del sufragio universal, entendiéndose por este el voto masculino. Dato tomado de Robert Dahl, *La democracia* Taurus, Madrid 1999, cuadro 1

⁶¹ En principio, la élite latifundista no obstaculizó los cambios puesto que después de todo, el ejército se había distinguido siempre por auxiliarlos incondicionalmente. Goodman, Mendelson y Rial *The Military and Democracy*, p. 43

⁶² March y Olsen, *Op. Cit.* p. 189

poder.⁶³ El interés de los civiles era generar una normatividad constitucional que eliminara la posibilidad de que el ejército fuera nuevamente un instrumento de los dictadores. Por su parte, los militares buscaban la aprobación de un estatuto especial de autonomía que les diera independencia en su organización y administración interna.

De acuerdo con el artículo 149 de la Constitución decretada en marzo de 1945, las funciones del ejército serían la defensa de la integridad de la nación, la vigilancia del cumplimiento a la Constitución y del principio de alternabilidad en la presidencia de la república, así como garantizar la seguridad interior. En cuanto a sus atributos, se estipuló que sería apolítico, esencialmente profesional, obediente, no deliberante y sujeto a las leyes y reglamentos militares.

Por lo que respecta al estatuto de autonomía, nunca comprendido del todo y sí muy debatido,⁶⁴ la Constitución aprobó la creación de una nueva figura con poder sólo al interior de la institución, el jefe de las fuerzas armadas,⁶⁵ el cual sería nombrado por el Congreso con base en una terna propuesta por otra nueva figura, el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CSDN). Esta instancia quedó

⁶³ El cambio pretendido en cuanto instituir límites a las funciones y jurisdicciones de las FF.AA. y del ejecutivo, sólo se explica atendiendo a los comportamientos políticos anteriores, a la vez que da cuenta de una línea de pensamiento en Guatemala hasta entonces desconocida. De aquí que el nuevo institucionalismo enfatice tanto la importancia de los cambios en las reglas del juego para el estudio del desarrollo de comunidades políticas.

⁶⁴ La autonomía solicitada por el ejército pronto causó resquemores. La desconfianza entre civiles y militares era mutua y también mutua la indefinición sobre los alcances de la pretendida autonomía militar. Se admitía que el ejército debía desembarazarse de la manipulación del ejecutivo. Sin embargo, faltaban definiciones concretas en lo concerniente a la autonomía del ejército, al grado que en la asamblea se llegó a reconocer que "el estatuto especial tal vez no le estemos interpretando bien ... quizá estemos otorgando demasiadas atribuciones y estemos elevando al ejército a la categoría de un poder dentro de otro poder." Palabras expresadas por el constituyente Rolz Bennet, en Villagrán Kramer, *Op. Cit.* p. 31

⁶⁵ El mayor Francisco Javier Arana, miembro de la junta de 1944, fue el responsable de la creación de este nuevo puesto con más poder que el del ministro de Defensa. Exigió que la nueva Constitución garantizara su posición dominante en el ejército a cambio de permitir a Arevalo tomara posesión. Jennifer Schirmer, *The Guatemalan Military Project* Pennsylvania University Press, Pennsylvania 1998, p. 11

integrada por el jefe de las FF.AA., el ministro de la Defensa Nacional, el jefe del Estado Mayor del ejército, los jefes de zonas y 13 militares,⁶⁶ quienes serían designados por votación secreta de todos oficiales de alta en las fuerzas permanentes

El CSDN,⁶⁷ que eliminó la larga injerencia del ejecutivo, en su calidad de comandante en jefe de las FF.AA., sobre la organización militar interna, quedó conformado como único órgano de consulta encargado de resolver las cuestiones relacionadas con el funcionamiento del ejército y se le facultó para acudir a la Corte Suprema de Justicia, "órgano más imparcial que tenemos en Guatemala, para apelar una orden que considere anticonstitucional y el fallo de aquella será acatado."⁶⁸

Finalmente, la Constitución que permitió la elección presidencial de militares, en su artículo 154 estipuló el juramento que anualmente debería reiterar el jefe de las FF.AA. a nombre de la institución. Con él se completaron las bases legalmente aceptadas que favorecieron la militarización:

⁶⁶ La legalización de la elección secreta de los 13 miembros que no eran de asiento permanente fue calificada de democratizadora de la arbitraria vida militar, pero afectó la disciplina y cohesión militar, ya que los procedimientos previos a la elección implicaron la alteración de la rutina castrense y la ejecución de campañas políticas, reñidas con los fundamentos de cohesión y obediencia militar y provocaron diferencias a veces insalvables de las que la administración de Arbenz puede dar cuenta. Héctor Rosada, *Soldados en el poder*. FUNPADEM, San José 1999, p. 69. A la vez, las discusiones y alianzas realizadas para conformar la terna a jefe de las FF.AA. impulsaron un proceso de politización que convirtieron al ejército en un estamento deliberativo. José Luis Cruz Salazar, *El ejército como una fuerza social*. Op. Cit., pp. 135-142.

⁶⁷ En 1986, Carlos Paz Tejada explicó que "en la práctica el consejo era deliberante, era una especie de asamblea donde los militares hacían política, la política del ejército. Dicha realidad contradecía a la misma constitución la cual establecía que el ejército debía ser apolítico, obediente y no deliberante". Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States 1944-1954*. Princeton University Press, New Jersey 1991 p. 53

⁶⁸ Villagrán Kramer, Op. Cit. p. 36-37

Las fuerzas armadas de la república jamás serán instrumento de arbitrariedad ni de opresión ... que ninguno de sus miembros acatará órdenes que impliquen la comisión de un delito.⁶⁹

En 1944, la intención inicial había sido institucionalizar a las fuerzas armadas, pero a lo largo de la década revolucionaria esta reforma llegó a puntos ajenos al planteamiento inicial. De tal suerte que, fundamentalmente las prerrogativas otorgadas en nombre la autonomía organizativa, la ambigüedad de los términos, la facultad de cuestionar órdenes presidenciales y las votaciones internas permiten ver en el *status* jurídico, que la Constitución de 1945 reconoció al ejército. los factores que pesaron más en su gradual politización en su autosustracción de la esfera de decisiones de la autoridad central y en la expansión de su propia esfera de deliberación, intereses y decisión, lo cual en conjunto y tiempo después fue determinante en la militarización de la política de Guatemala.

La reestructuración del ejército es una buena muestra de la falta de control y de resultados distintos en los que puede caer una reforma compleja. Si de suyo las tareas asignadas por los liberales en cuanto a la edificación nacional y estatal y al sustento del proyecto económico no predispusieron exactamente a la neutralidad⁷⁰ la reforma de 1944 hizo el resto al motivar la participación militar directa en la vida política

⁶⁹ También incluía el juramento la defensa de la integridad territorial, de la Constitución, de los derechos y libertades del pueblo, de la democracia, de los principios de sufragio libre y no reelección, así como las leyes debidamente emitidas e instituciones políticas y sociales del país. Sin embargo estas disposiciones y la falta de estipulación clara de los medios propiciaron no solo ambigüedad sino aplicaciones arbitrarias y contradictorias. Schirmer, *Op. Cit.*, p. 13

Alain Roudié América Latina *Introducción al extremo occidente* Siglo XXI, México p. 215

B. El gobierno reformista de Juan José Arévalo (1945-1951)

El doctor Arévalo,⁷¹ candidato de los recién formados Frente Popular Libertador, de base universitaria, y Renovación Nacional, inició su gobierno en 1945 bajo el nuevo marco constitucional.

Arévalo mantuvo una postura suave, y si bien sugirió la necesidad de reformas estructurales, enfatizó en que éstas no comprenderían la redistribución de la propiedad e insistió en que la naturaleza de los principales problemas que enfrentaba Guatemala eran de orden espiritual.⁷² El programa de estímulo a la inversión dirigido a la diversificación de la base económica, de la dotación de créditos y asistencia técnica, no incidió en la restricción efectiva del poder y los privilegios de las grandes compañías extranjeras y de los terratenientes.

En lo político, su gestión se caracterizó por un sistema amplio, aunque controlado de partidos, el desarrollo de sindicatos urbanos y el empadronamiento político de más segmentos de las clases populares.⁷³ No obstante, la democratización adolecía de severas limitantes: el sindicalismo en el campo fue muy controlado, el Partido Comunista quedó proscrito,⁷⁴ a las mujeres analfabetas

⁷¹ Los presidentes Arévalo y Arbenz desarrollaron un sólido *modus vivendi* con los 6 mil hombres del ejército a fin de asegurar su lealtad a la revolución: aumentaron los sueldos, crearon puestos de gobernadores bien pagados en todo el país para los coroneles (el rango más alto en ese tiempo) y otorgaron generosas becas para estudios militares en el extranjero. Schirmer, *Idem*.

⁷² Su gobierno tuvo cuidado de no alterar dos áreas críticas: los enclaves y la tenencia de la tierra. A los intereses extranjeros, se optó por dejarlos intactos, aunque se intentó limitar algunos excesos, como las tarifas aplicadas por la Empresa Eléctrica de Guatemala, subsidiaria de la empresa estadounidense Electric Bond and Share. También se insistió en que la United Fruit Company (UFCO) se sometiera al arbitraje en lo relativo a las disputas sobre salarios, tanto en las plantaciones como en Puerto Barrios. Susanne Jonas, *Guatemala*, North American Congress on Latin America, New York 1974, p. 47.

⁷³ Piero Gleijeses, *Op. Cit* p 35-38.

⁷⁴ El anticomunismo en Guatemala ya traía historia antes de la Guerra Fría. Ejemplo de ello es que en 1932, como respuesta a la insurrección campesina encabezada por comunistas, estos fueron reprimidos y encarcelados durante 13 años. En 1944, los comunistas estaban debilitados y

no se les reconoció el derecho del voto, el indígena siguió como el último escalafón social y en el campo la gente no percibió cambio alguno en su ya perenne condición precaria.⁷⁵

Su medida más fuerte fue la promulgación del Código de Trabajo el 1º de mayo de 1947. Con ello y el sistema de seguridad social (1948) se dio un ordenamiento institucional al sector laboral,⁷⁶ aunque su cumplimiento, como varias medidas posteriores, se vio obstaculizado por la sobrevivencia de viejas prácticas y de actores acostumbrados a otras pautas de convivencia, como los latifundistas que, pese a lo insuficiente y superficial de las medidas sociales de Arévalo, comenzaron a desconfiar del alcance de las reformas y de lo que calificaron de aire comunista.⁷⁷

En este ambiente el país se condujo a la organización de elecciones presidenciales para 1950. Las candidaturas evidenciaron la debilidad institucional formal del nuevo régimen que había hecho arreglos personales con el jefe de las fuerzas armadas, mayor Francisco Arana. La legislación que marginaba al ejército de la política y el juramento de apoliticidad no bastaban.⁷⁸ Ya que las nuevas

pensaban más en sobrevivir que en una revolución. Aún así fueron proscritos. CEH, "Antecedentes Inmediatos 1944-1961". *Op. Cit.*, par. 73.

⁷⁵ En 1945, la fuerza de trabajo guatemalteca, rural aproximadamente en un 90%, estaba constituida mayoritariamente por indígenas desorganizados y carentes de cualquier protección, que trabajaban en plantaciones cafetaleras y bananeras. Piero Gleijeses, *Op. Cit.*, p. 40-47

⁷⁶ Se reconoció el derecho a la sindicalización, a la huelga y a la protección en caso de despido injustificado. Se instrumentó un mecanismo de conciliación que aunque poco efectivo, pretendía brindar protección a los trabajadores, se estipuló la jornada de 48 horas semanales e hizo recomendaciones sobre características mínimas de sanidad y seguridad. CEH, *Op. Cit.*, Código de trabajo (anexos)

⁷⁷ Las tensiones políticas y la paulatina polarización ideológica se tradujeron en varios intentos de derrocamiento a lo largo del decenio democrático. Durante los seis años de Arévalo se registraron 32 complots para derribarlo. CEH, "Antecedentes inmediatos 1944-1961". *Op. Cit.*, parágrafo 60

⁷⁸ Los cambios radicales en la estructura se enfrentan resistencias y requieren de tiempo para la modificación de intereses y los recursos. Como consecuencia, los resultados de las crisis revolucionarias se ven influidos menos por sus visiones ideológicas o por los programas de

reglas eliminaron el control presidencial sobre el ejército y que se lo restaron al ministro de la Defensa, el gobierno arevalista ofreció al mayor Arana que, a cambio de que contuviera todo levantamiento militar que amenazara la continuación del proyecto revolucionario y de que en ausencia del presidente Arévalo el mayor controlara a las FF.AA., en 1950 los partidos arevalistas apoyarían su candidatura a la presidencia. Este acuerdo se conoció como el *Pacto del Barranco*.

El texto constitucional había provocado un vacío de mando en las funciones del ejecutivo sobre la institución armada. al haber creado la jefatura de las FF.AA. como una instancia con poder autónoma a la administración pública nacional y fiel a los intereses del cuerpo. Los jefes de las zonas y bases militares le debían lealtad al jefe de las FF.AA. y no se la regateaban.⁷⁹ A decir del propio presidente Arévalo, el sistema constitucional había creado dos presidentes, uno con ametralladora y otro sin ella, pero con el pueblo.⁸⁰

Con todo y pacto del Barranco (1946). Arana dudó de la simpatía que su contendiente, el coronel Jacobo Arbenz, tenía ante las fuerzas políticas que habían acordado respaldarlo. Los dos militares contendientes tenían amplio prestigio dentro de la institución militar, pero Arana⁸¹ contaba con mayor poder y el

vanguardia que los legados de los antiguos regímenes y las situaciones en que se encontraron los propios dirigentes revolucionarios. March y Olsen, *Op. Cit.*, p. 126

⁷⁹ Cruz Salazar, *Op. Cit.*, p. 29

⁸⁰ Villagrán Kramer, *Op. Cit.*, p. 54.

⁸¹ De Arana era sabido que consideraba que el poder no debería estar en manos de civiles pues éstos eran poco responsables en la administración de recursos públicos y en el mantenimiento del orden. Ideas muy en el tono de la concepción militar en América Latina acerca de la falta de rectitud y patriotismo de los políticos civiles. La mayor profesionalización y autonomización de las FF.AA. ocurridas entre 1930 y 1950 propiciaron un sentimiento militar en el que los oficiales se consideraron mejor organizados, informados sobre materias nacionales, con mayor contacto con la población y sobre todo con mayor amor a la patria que los políticos corruptos Samuel Fitch: *The*

apoyo de la élite cafetalera que buscaba desesperadamente un caudillo que asegurara la “tranquilidad y prosperidad” deseadas.

El mayor Arana no abandonaba el propósito de la contienda legal, pero recurrió a posibilidad del golpe de Estado, en cuya planeación murió, suscitando con esto amplias protestas de los aranistas quienes nunca vieron con buenos ojos a Arbenz. Lo consideraron involucrado en la muerte de su líder, pero ello no obstaculizó su triunfo electoral, el cual alcanzó con el apoyo de las dos confederaciones más grandes de trabajadores, Confederación de Guatemala de Trabajadores y Federación de Sindicatos de Guatemala, y de algunos grupos de terratenientes e industriales.

C. El gobierno de Arbenz (1951-1954)

Jacobo Arbenz inició su gestión en 1951 con tres propósitos que significaron la profundización del proyecto revolucionario: convertir al país en económicamente independiente, transformar la economía en un capitalismo moderno y elevar el nivel de vida de las masas. Para ello era necesario atacar el problema de la tenencia de la tierra desigualmente distribuida,⁶² limitar las prerrogativas de los intereses económicos extranjeros⁶³ y forzar al país a reestructurar el rígido ordenamiento social

Armed Forces and Democracy in Latin America. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1998, p. 7

⁶² De acuerdo al censo agropecuario de 1950 el 99.1% de las fincas eran minifundios que sólo ocupaban el 14% de las tierras mientras el 0.1% ocupaba el 41% de la superficie censada, el 40% de las fincas eran propiedad de 23 familias y cerca de 250 mil campesinos carecían de ella. ODHAG, *Op Cit*, tomo III, p. 7

⁶³ Se trataba de romper con el monopolio del ferrocarril, recuperar control sobre la generación de energía eléctrica para la zona central del país, la administración de Puerto Barrios y la nivelación entre pequeños y grandes propietarios de tierra. Villagran Kramer, *Op Cit*, p. 94. Además las compañías extranjeras tendrían que olvidarse de concesiones especiales y de intervenir en asuntos internos. El objetivo era limitar las facultades irrestrictas y proporcionar alternativas para la

El cambio de gobierno significó un giro en la orientación política del proyecto de la revolución. La etapa de la generación de las bases institucionales debería continuarla otra de profundización del contenido popular y democrático, lo cual implicó la toma de decisiones trascendentales en materia de política interior y exterior. En este empuje con que entró Jacobo Arbenz pesó el respaldo que tuvo de parte de los principales mandos militares, aun de los conservadores.

El prerrequisito para el desarrollo capitalista, sobre la base de un mercado interno era una reforma agraria que modificara la condición tan desfavorable en que se encontraban infinidad de campesinos frente a una clase terrateniente que mantenía ociosas gran parte de sus tierras. Se emprendió la elaboración de una Ley de Reforma Agraria, la cual se aprobó en 1953⁸⁴

La ley preveía la expropiación de tierra ociosa de aquellas extensiones mayores a 223 acres y su posterior distribución entre campesinos que recibirían la tierra en propiedad, a cambio de una contribución que realizarían mediante el pago de bajos intereses. Para 1954 se habían afectado 2.7 millones de acres y se habían beneficiado más de 138 mil familias campesinas⁸⁵ Esto representó un fuerte desafío al andamiaje de poder tradicional en el campo, no sólo por la reestructuración de la tenencia de la tierra, sino porque la reforma impulsó la

inversión. Esto evidentemente tocó los intereses de la IRCA, de la EGG y de la UFCO. Susanne Jonas, *Guatemala: Una historia inmediata*, pp. 90-93

⁸⁴ Artículo 1: La reforma agraria tiene por objeto liquidar la propiedad feudal en el campo para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura y preparar el camino para la industrialización de Guatemala. Artículo 2: quedan abolidas todas las formas de servidumbre y esclavitud y por consiguiente prohibidas las prestaciones personales gratuitas de los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas, el pago en trabajo del arrendamiento de la tierra y los repartimientos indígenas. CEH, *Op. Cit. Decreto 900. Ref. Agr. anexos*.

⁸⁵ Esto puede traducirse en un estimado de medio millón de habitantes sobre una población de 3 millones que tenía Guatemala en 1954. Datos tomados de Jim Handy *Revolution in the Countryside: rural conflict and the agrarian reform in Guatemala*. University of North Carolina Press 1994, p. 171 y Piero Gleijeses *Op. Cit.*, p. 151

organización de Comités Agrarios locales en las fincas que favorecieron la creación de nuevos escalafones en la escalera de autoridades. Además, el bajo control sobre la aplicación, hizo que campesinos ocuparan tierras legalmente no afectables y que el poder judicial se viera incapacitado para resolver conflictos derivados. Toda la medida en conjunto generó tensión entre los mismos revolucionarios y rechazo entre los finqueros afectados.

Entre los afectados estuvo el mayor terrateniente del país, la United Fruit Company,⁸⁶ lo cual provocó la rápida reacción del Departamento de Estado de EE.UU. contra el gobierno de Arbenz. Ello ocurrió en un momento coyuntural en el que el contexto de bipolaridad dotaba a América Latina de un valor estratégico para Washington, al grado que entre 1947 y 1961 las naciones latinoamericanas se incorporaron al esquema de Guerra Fría a partir del diseño e involucramiento en el sistema de seguridad hemisférica. El nuevo referente de la política de defensa exterior estadounidense fue el anticomunismo y, con base en ello, trazó su relación hacia América Latina. Este contexto, sumados a los intereses norteamericanos lesionados por la reforma agraria, aceleraron el frenesí anticomunista y Guatemala se convirtió en el primer blanco para la seguridad regional.⁸⁷

⁸⁶ De sus más de 550mil acres, no más del 15% eran cultivados. La expropiación se hizo según decreto, mediante el pago correspondiente al valor de la tierra, declarado por la propia UFCO para fines de su pago de impuestos. Guillermo Toriello. *Tras la Cortina del Banano*. México, FCE, 1976, p. 37.

⁸⁷ En 1953. Milton Eisenhower rindió su reporte al pentágono con respecto al gobierno de Arbenz "grupos comunistas trabajan ilegal abierta e incesantemente en las repúblicas americanas y... una nación ya ha sucumbido ala infiltración comunista, se hace necesaria la intervención norteamericana " Richard Immerman *The CIA in Guatemala*. University of Texas Press, Austin 1982 p. 10

La relación entre Washington y Guatemala se deterioró fuerte y rápidamente,⁸⁸ al grado que en mayo de 1954 EE.UU. encontró en un envío de armas checoslovacas a Guatemala la justificación para apoyar abiertamente el golpe de estado planeado desde 1951 por el general Miguel Ydígoras Fuentes y el teniente coronel Carlos Castillo Armas⁸⁹ y apoyado por la burguesía guatemalteca. Bajo asesoría EE.UU. se hicieron los arreglos finales al golpe y el 23 de diciembre de 1953 se dio a conocer el Movimiento de Liberación. Seis meses después triunfó la invasión y se logró la renuncia de Jacobo Arbenz

Si bien el papel del Departamento de Estado estadounidense fue muy importante en la conclusión de la década revolucionaria fueron factores nacionales los que finalmente decidieron el golpe de 1954.⁹⁰ La combinación de la fuerte animadversión de la derecha y de todos los intereses económicos nacionales afectados, la debilidad institucional formal de la política, el disenso entre revolucionarios y la actuación del ejército explica en gran medida cómo se abortó la consecución de un proyecto que planeó la construcción de un orden político de carácter democrático y liberal.

⁸⁸ En marzo de 1954 en la Conferencia Interamericana de la OEA, EE.UU. logró integrar a los gobiernos latinoamericanos en la toma de una postura común frente a la seguridad hemisférica y al comunismo. Se firmó la Declaración de Solidaridad de Caracas en la que se estipuló que cada gobierno lucharía dentro de sus territorios contra el comunismo que por su naturaleza antidemocrática y tendencia intervencionista era incompatible con el concepto de libertad americana. Brian Loveman, *Op. Cit.*, p. 157.

⁸⁹ Castillo Armas encabezó el movimiento de liberación, cuya finalidad era dar fin a la revolución guatemalteca y la reversion de las reformas impuestas. Según cálculos, EE UU gastó cerca de \$7 millones en la operación, bajo justificación anticomunista. Piero Gleijeses, *Op. Cit.*, p. 251

⁹⁰ Cuando los ejércitos latinoamericanos han sentido amenazada su autonomía han rechazado las presiones de EE UU (ej. Guatemala 1979-1983). Esta observación mina el argumento referente a que las políticas norteamericanas merecen el crédito por cualquier progreso o retroceso en la estructura institucional democrática de otros países. Richard L Millet, "The limits of influence: The United States and the Military in Central America and the Caribbean" in Goodson, Mendelson and Rial *Op. Cit.*, p. 136

Por lo que respecta al ejército, entre 1951 y 1954 la estructura legal decretada durante el periodo anterior, más que solucionar el problema que siempre habían representado los uniformados, los transformó en materia política.⁹¹ Los altos mandos se acercaron más a la esfera de decisión política, en principio en respaldo a las acciones gubernamentales. Sin embargo, esa cercanía permitida por Arbenz y conjugada con el proceso de autonomización militar en marcha, dio pie al cuestionamiento abierto de los manejos públicos, así como a la formulación de una valoración propia del momento político y de la configuración de sus propias preferencias y modos de acción.

La profesionalización⁹² estimulada durante el gobierno de Arbenz no llevó hacia la sustracción militar de materias políticas, como lo estipulara el concepto clásico y, en cambio, sí apuntó hacia la existencia en Guatemala de un proceso de autonomización⁹³ paulatina a partir de la cual, CSDN y Estado Mayor utilizaron los recursos de poder, obtenidos dentro del marco estatal más que a través del poderío de las armas.

La preferencia de 1944 por la apoliticidad ya había cambiado. Aunado a ello, la coyuntura de guerra fría hizo que las FF.AA. ante la conocida invasión que se preparaba, solicitaran, dentro de los márgenes legales, explicaciones a Arbenz

⁹¹ Yurrutia, "The Transition from Military to Civilian Rule in Guatemala", *Ibid*, p. 76.

⁹² Explicada ésta en términos de tecnificación, capacitación en materias castrenses, formación disciplinaria y acceso irrestricto a la información en áreas que les permitieran comprender el país y régimen político defendido. Héctor Gramajo, *Op. Cit.*, p. 79.

⁹³ La autonomización tiene gradaciones y parte de la defensa frente a 'interferencias de agentes externos a la organización', cuestión que es en sí misma politización, en cuanto que implica una disputa sobre esferas de poder. Se trata de un proceso gradual tanto de autosustracción de la esfera de decisiones de la autoridad central como de la expansión de la propia esfera de decisiones que no necesariamente armonizan con los supuestos del régimen democrático Felipe Aguero. "Autonomía de las fuerzas armadas en el autoritarismo y la democracia en Chile", en Augusto Varas, *La autonomía militar en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela 1988, p.168

sobre dos acciones que consideraban antidemocráticas: la cercanía con el Partido Guatemalteco del Trabajo y la formación de milicias populares. Los militares habían ya deliberado sobre las medidas a adoptar y el cuestionario que entregaron a Arbenz estaba encaminado a que el presidente actuara conforme a lo que ellos habían evaluado convenía a los intereses de la patria ante tal situación.⁹⁴ Más tarde, y en ese mismo tenor, las fuerzas armadas de Guatemala, sugirieron su renuncia.

D. Inicio de la institucionalización del anticomunismo (1954-1963)

A partir del verano de 1954, las reglas del juego que se habían venido implementando desde 1945 fueron destruidas y un nuevo ordenamiento comenzó a perfilar el carácter de la nueva época: anticomunista y más tarde contrainsurgente. Los avances registrados en 10 años en materia de apertura política y modernización económica no se consolidaron y ante la crisis de 1954, no pasaron la prueba del tiempo y el conflicto.

Con la llegada al poder de Castillo Armas, principal representante de los actores duros opuestos a los cambios de la década revolucionaria, se regresó a algo muy parecido al *status quo* de exclusión anterior a la revolución. Para Castillo Armas, la consigna era eliminar toda forma de organización popular y garantizar a través de cualquier medio la estabilidad del sistema político. Para ello Castillo Armas requirió del ejército como único respaldo a sus decisiones puesto que no

⁹⁴ Se trató de un memorando en el que el mensaje era que el proceso democrático podría continuar si el presidente se desembarazaba del apoyo comunista y procedía a realizar una purga inmediata de los elementos que el ejército consideraba hostiles. Era un ultimatum lanzado en nombre de las fuerzas armadas, mismo que días después sería acompañado por la advertencia de que el respaldo total del ejército se condicionaba a que el ejecutivo atendiera a las recomendaciones militares. Edelberto Torres Rivas, "Crisis y coyuntura crítica: La caída de Arbenz y los contratiempos de la revolución burguesa." en Villagrán Kramer, *Op. Cit.*, p. 137

tenía un electorado político.⁹⁵ No obstante, no descuidó que la fachada legalista respondiera a la necesidad anticomunista.

Mediante el estatuto político del 10 de agosto de 1954, vigente hasta 1956, los liberacionistas derogaron la Constitución de 1945 y leyes adyacentes,⁹⁶ se conformó una nueva Corte Suprema de Justicia, se decretó la construcción de instancias para el control social e ideológico,⁹⁷ la elaboración de listas de sediciosos antidemocráticos, la desarticulación de organizaciones sindicales, culturales y de partidos políticos de tendencia revolucionara y comunista, la persecución generalizada contra campesinos, ideólogos agraristas, políticos, estudiantes, intelectuales, la integración de un solo ejército, golpistas y revolucionarios, y la depuración de los elementos “nocivos a la patria”.⁹⁸ A la vez, se llamó a plebiscito para legalizar el mandato de Castillo Armas y se convocó a la elección de una nueva Asamblea Constituyente.⁹⁹

⁹⁵ Mediante diversas formas de discrecionalidad represiva, los derechos políticos fueron acotados al máximo. 1954 fue el año de la primera gran ola de terror estatal. Se encaminó a la desarticulación del movimiento obrero, campesino y popular que había cobrado fuerte actividad durante los 10 años revolucionarios. Carlos Figueroa, *El recurso del miedo*, EDUCA, San José, 1991, p. 64.

⁹⁶ El código de trabajo fue reemplazado por otro que enfatizó en la apoliticidad de los sindicatos y el derecho del ejecutivo a suspender cualquier huelga cuando lo considerara necesario. *Ibid.*, p. 104.

⁹⁷ El 19 de julio de 1954, se creó el Comité Nacional de Defensa contra el Comunismo, dotado de facultades acusatorias y punitivas, y el 24 de agosto, por Ley Preventiva Penal contra el Comunismo, se le encomendó la elaboración de un registro de todas las personas que en cualquier forma hubieran participado en actividades comunistas. Estas listas, que entre julio y noviembre juntaron 72 mil nombres, constituyeron el primer antecedente del archivo de inteligencia militar organizado años después. En noviembre de 1956 el comité se convirtió en la Dirección General de Seguridad. CEH, “Antecedentes Inmediatos”, *Op. Cit.*, parágrafos 89 y 90

⁹⁸ La integración de un solo ejército motivó el primer alzamiento militar, de seis más que habrían hasta 1963. Fue encabezado por cadetes de la Escuela politécnica en rechazo a la deslealtad de sus superiores que participaron en el golpe o que se negaron a combatir; que pactaron con fuerzas invasoras y que avalaron rendirles homenaje e integrarlas al ejército nacional. Héctor Rosada, *Op. Cit.*, p. 92

⁹⁹ Ambos procesos estuvieron dominados por partidos de derecha. Luego entre 1955 y 57 fue permitida la inscripción de partidos sin filiación internacional. Se constituyeron entonces las organizaciones partidistas que dominarían la escena política de los años contrarrevolucionarios por venir: Movimiento Democrático Nacionalista (brazo político de los liberacionistas); Democracia

Los avances en materia de propiedad agraria fueron revertidos; se redistribuyeron las tierras y se otorgaron nuevos privilegios y concesiones a intereses económicos tradicionales y a sectores burgueses, algunos de ellos fortalecidos por las políticas de inversión seguidas por Arbenz.

A la muerte de Castillo Armas en 1957 se desencadenó una pugna electoral. Una vez más el ejército fue el árbitro de la disputa y finalmente en 1958 la presidencia la ocupó, por elección, el general Ydígoras Fuentes. De inmediato hizo patente su línea de gobierno anticomunista, pero no sumisa a los mandamientos de EE.UU. y su política de "borrón y cuenta nueva" con la cual pretendió limpiar la imagen de las autoridades políticas, frenar la militarización de la vida social, terminar con la persecución de líderes políticos y con la violación de los derechos ciudadanos y dar un margen legal para una restringida reapertura de participación popular y política.

Idígoras anunció el ingreso de Guatemala al Mercado Común Centroamericano. Esta medida simpatizó a civiles y grupos de militares con resabios reformistas, quienes buscaban un desarrollo económico vía regional de línea nacionalista, mismos que años atrás habían participado en ejercicios democráticos y que consideraron a este mandato una tutoría militar temporal del manejo político. Sin embargo, no fue lo mismo entre otra línea castrense, encabezada por el propio ministro de Defensa, coronel Peralta Arzudia, representante del ala dura del ejército y hacia quien los cuadros militares

Cristiana, Partido Revolucionario y Partido Reconciliación Democrática Nacional. Este abanico de derechas participó en elecciones que desde 1954 se volvieron en objeto de todo tipo de irregularidades. Legislación electoral violada, evadida o simplemente ignorada, competencia restringida, fraude electoral: todo se volvió cotidiano. Susanne Jonas, *The Battle for Guatemala* p. 157

guardaban obediencia, en detrimento la autoridad que el presidente nunca pudo imponer sobre el ejército. Fue el coronel Arzudia quien en 1963 coordinó la caída de Ydígoras Fuentes tras haber asumido la tesis sobre la preferencia del derrocamiento preventivo de gobiernos considerados demasiado débiles con respecto al peligro comunista.

Desde 1960, el ejército dudó de la capacidad política de la derecha,¹⁰⁰ y ante el riesgo de una elección en la que se conocía participaría Arévalo, se consideró apropiado el golpe a Ydígoras Fuentes. La velada justificación argumentaba la imposibilidad de atender a la legalidad cuando era ésta la que concedía a los comunistas la libertad para filtrarse en el gobierno.

En esta decisión golpista de 1963 fue definitivo tanto el peso no sólo de la amenaza lejana de un complot soviético, sino la alarma por la revolución cubana,¹⁰¹ así como la irrupción en 1962 del primer movimiento guerrillero encabezado por ex oficiales y suboficiales del ejército y apoyados por civiles convencidos de que la única posibilidad de cambio en Guatemala era la vía armada.¹⁰² Comenzó con ello la larga vida insurgente en Guatemala, lo cual dotó

¹⁰⁰ Por una parte, vio dividirse a la "vanguardia anticomunista", el MDN en un grupo que apoyaba a Ydígoras y otro, Movimiento de Liberación Nacional, que se aliaba con el Partido Revolucionario y Democracia Cristiana Guatemalteca para desconocer al gobierno por corrupto, ineficiente en la lucha anticomunista y en el manejo de la crisis política, económica y social y para *salvar al sistema democrático*, pero que perdía al hilo dos importantes procesos electorales, legislativo nacional y la alcaldía de la capital. Por otra parte, el PR también se fraccionaba y los nuevos partidos, Unificación Revolucionaria y Revolucionario Auténtico promovían la candidatura del ex-presidente Juan José Arévalo Bermejo para los comicios de 1963. Héctor Rosada, *Op. Cit.*, pp. 108-9.

¹⁰¹ La derrota del ejército cubano por las guerrillas castristas y luego el anuncio de la opción socialista por Castro, marcaron el inicio de una era de guerra revolucionaria y contrarrevolucionaria que hizo a las FF.AA. latinoamericanas enfocar su atención en la seguridad interna. Cuba significó un parteaguas a la política de seguridad exterior de Estados Unidos y a la de las FF.AA. latinoamericanas y ello incrementó considerablemente los roles de los militares. Loveman, *Op. Cit.* p. 159

¹⁰² El 13 de noviembre de 1960 un grupo de oficiales nacionalistas del ejército guatemalteco se levantaron para derrocar al presidente Ydígoras por su complicidad con la proyectada invasión a

de sólido argumento a los grupos dirigentes de la institución armada, encargada del orden interno y defensa anticomunista, para justificar su permanencia en el poder. La patria estaba en riesgo y ellos cumplirían su misión de defensa. Esta amenaza, como otras anteriores y por venir, representó la ocasión para que el ejército ampliara su capacidad institucional y extendiera su poder.

Con la guerrilla como amenaza interna real y ante la agitación popular, el deterioro por corrupción y la falta de respaldo a su gobierno Ydígoras acudió al respaldo castrense y militarizó los cargos ministeriales, pero aseguró que el proceso electoral seguiría su curso. Con figuras uniformadas ya dentro del gabinete, la reacción no se hizo esperar y respondieron con un veto al presidente, pronunciado por el ministro de la Defensa, Peraita Arzudia:

el ejército no permitirá que ninguna persona sindicada como responsable directa o indirectamente con la muerte del coronel Francisco Javier Arana llegue a la presidencia.¹⁰³

Finalmente, el golpe de 1963 depositó en el ministro de la Defensa el desempeño de las funciones ejecutivas y legislativas y contó con la aprobación de fuerzas políticas que sabían no triunfarían en la elección, con la complicidad de sectores civiles proclives y desde luego con el beneplácito de EE.UU., que ya contemplaba la entrada en vigor de un nuevo sistema de seguridad en la que los militares controlarían tanto los riesgos reales como las potencialidades del comunismo. A partir de 1963, el ámbito macropolítico y micro social fue abierta e

Cuba por parte de la CIA. La rebelión fracasó, pero en junio de 1961 una veintena de esos oficiales se vincularon con grupos civiles opositores y se trasladaron al departamento de Izábal, donde se constituyeron en el Movimiento Revolucionario 13 de noviembre (MR-13). A fines de 1962 el MR-13, junto con el PGT y el Movimiento Revolucionario 12 de abril (MR-12) crearon las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR). Daniel Pereyra *Del Moncada a Chiapas*. Libros de la Catarata Madrid 1997, p 161.

¹⁰³ Palmieri Guillermo *Retorno a la Barbarie en Guatemala Constitución o Muerte* Editorial Costa Amic, Mexico 1963 p 22

intencionalmente militarizado: es decir, "colonizado" por ordenamientos militares en aras de la seguridad nacional y, en nombre de ello, se desarrolló un incontrolable terrorismo de estado que mermó la evolución política de Guatemala y fortaleció patrones culturales racistas y autoritarios de difícil reversión.

2. EL ORDEN POLÍTICO INSTITUCIONAL BAJO DISEÑO MILITAR (1963-1982)

Tras el golpe de 1963 las fuerzas armadas se convirtieron en el actor principal de poder en Guatemala. Asumieron la conducción política nacional y, en tanto, el diseño de una estructura institucional de gobierno, organizacional y administrativa, cuya lógica fue el anticomunismo y la contrainsurgencia, y bajo la cual se consolidó una cultura política de exclusión y autoritarismo y se construyó un andamiaje de terror como medio formal e informal, aunque finalmente cotidiano, para regular el juego político, que mermó al máximo cualquier intento de consenso a la gestión gubernamental que pueda haberse pretendido.

Fueron poco más de dos décadas en que con altibajos la política fue la extensión de la guerra y en que la militarización de los espacios políticos y sociales se extremó, pero en los que a la vez se mantuvieron procedimientos democráticos muy restringidos y vigilados que fueron explotados por el activismo popular que nunca cesó y por agrupaciones de carácter político que no abandonaron las vías legales de competencia. También se trata de años en que varios actores, incluida la institución armada, reconfiguraron sus referentes de acción y en que el crecimiento macroeconómico aunque discreto fue constante (excepto en los años 80) principalmente por el aumento de las exportaciones.

fluctuaciones favorables de los precios, participación en el Mercomún, contracción salarial y limitado acceso a la propiedad de la tierra.

A. En nombre de las FF.AA. ...Inicio del proyecto político de los militares

El régimen del coronel Peralta Arzudia, que enfatizó que las metas del gobierno militar que él abría eran la derrota de las fuerzas disolventes, el reestablecimiento de la probidad administrativa, la reestructuración económica y la preparación de caminos para la vuelta a un régimen constitucional, impidió efectivamente que los partidos reformistas de oposición participaran en la política, decretando sanciones y emprendiendo campañas antiterroristas selectivas,¹⁰⁴ contra líderes de agrupaciones, mediante cuerpos clandestinos designados para impedir cualquier alteración a las estructuras económicas y sociales del país.¹⁰⁵

Su gobierno fue la concreción de la primera fase del proyecto militar en que la solución a la insurgencia se diseñó según lineamientos estrictamente militares. Se tituló *Guía para la planificación de la contrainsurgencia* y consistió en la promulgación de una legislación de emergencia, un sistema de control de identificación (cédula de vecindad); el entrenamiento de unidades convencionales del ejército en operaciones de contrainsurgencia y la estructuración del sistema nacional de inteligencia.¹⁰⁶ respaldado en una vasta red que incluyó el uso de

¹⁰⁴ El objetivo fundamental del terrorismo de Estado es crear una suerte de consenso pasivo, aniquilando la voluntad de transformación en el seno de la población. El terror selectivo genera temor, en la medida en que todos aquellos que han tenido alguna participación dirigente o de activismo connotado en partidos políticos democráticos, agrupaciones vecinales o estudiantiles, presumen estar "enlistados" y por tanto temen ser liquidados en cualquier momento. Carlos Figueroa. *Op Cit.*, pp 37-8

¹⁰⁵ La Comisión del Esclarecimiento Histórico da cuenta de 35 organizaciones paramilitares anticomunistas que se formaron entre 1962 y 1981 bajo el auspicio de los gobiernos militares CEH. *Op Cit.*, Apéndice 5

¹⁰⁶ Michael McClintock. *The American connection: State terror and popular resistance in Guatemala*. Zed Press Londres 1987 vol II: p 96

comisionados militares,¹⁰⁷ la creación y entrenamiento de grupos paramilitares bajo la coordinación militar y la creación Policía Militar Ambulante¹⁰⁸.

Se trató de un fuerte programa de contrainsurgencia de larga duración por el que el gobierno, en consideración a la amenaza inspirada por Cuba, duplicó el número de efectivos militares, modernizó el armamento militar y la capacidad técnica de contrarrevolucionaria contra el enemigo interno. Asimismo, en el marco de la política de seguridad nacional adaptada a Guatemala, se instituyeron programas de acción cívica militar (ACM),¹⁰⁹ se promovió y ratificó la formación del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) para la cooperación entre institutos armados de Centroamérica y se organizó una agencia presidencial de seguridad –Oficina Gubernamental de Telecomunicaciones- para coordinar los recursos del órgano de inteligencia militar y policial.

En estos años el ejército fundó su propio partido, el Institucional Democrático (PID) y comenzaron a implantarse dos principios clave de la contrainsurgencia: que ésta no estaría sujeta a reglas de guerra o

¹⁰⁷ El factor decisivo de la derrota de la guerrilla fue el apoyo de los comisionados militares en las operaciones militares regulares. Fueron definidos como los ojos y oídos del ejército. Se les dieron armas y entrenamiento y se les encargó la seguridad local con el fin de destruir a la guerrilla y de elaborar listas de inteligencia (sospechosos). ODGHA, *Op. Cit.*, tomo III, p. 51.

¹⁰⁸ La Policía Militar Ambulante era el ejército guerrillero de los ricos en tanto sus principales actividades, fuera de lo represivo, se ubicaban en la protección de bancos, industrias, comercios vinculados al gran capital. Héctor A. Gramajo, *Op. Cit.*, p. 104.

¹⁰⁹ Para la realización de la ACM se desplegaron desde mediados de los 60 proyectos que, bajo el slogan de "Seguridad y Progreso", se encaminaron a facilitar el proceso de pacificación, para legitimar a las fuerzas de seguridad, para ganarse a la población mediante obras sociales en que los militares participaban en campañas de salud, alfabetización, otorgamiento de títulos, etc. En los 70 se trabajó en estrecha colaboración con agencias civiles e iniciativa privada, pero dejando al ejército al mando, como parte del Plan Nacional de Desarrollo. Hacia finales de esa década, los Comités de Reconstrucción Nacional sirvieron como un modelo de integración civil y militar en la planificación del desarrollo del altiplano Schirmer, *Op. Cit.*, p. 76. Se trata de funciones que se financian desde 1963, pero que para 1982 constituyen un complejo de dependencias poco coordinada de ineficiente control social y de enriquecimiento personal. H. Rosada *Op. Cit.*, p. 119.

consideraciones morales y que el terror de la guerrilla sólo podría ser combatido con el uso libre del contra-terror.¹¹⁰

En 1964, con motivo de la integración de una Asamblea Constituyente se fijaron estrictos requisitos para la constitución de partidos que pocos pudieron cumplir.¹¹¹ Entre algunos avances en materia laboral, la Constitución que se promulgó en 1965 destacó, entre otras cosas, por la amnistía aprobada para todos los actos tipificables como delitos que hubiesen cometido las fuerzas de seguridad a partir el 3 de julio de 1954, además de que ratificó la Ley Constitutiva del Ejército 1956, misma que establecía el respeto absoluto a la autonomía militar, como única instancia reguladora de las fuerzas armadas, aún por encima de la Constitución, misma que reestipuló los atributos de apoliticidad y no deliberancia militar.¹¹²

B. Gobierno civil bajo amparo militar

Pese a que explícitamente Peralta Arzudia había calculado un mínimo de tres años más para la consolidación del proyecto militar, el ejército respetó el triunfo electoral presidencial del lic. Julio César Méndez Montenegro, previo acuerdo¹¹³

¹¹⁰ Michel McClintock, *Op. Cit.*, p 167.

¹¹¹ 50 mil afiliados, sin antecedentes comunistas y en un 80% alfabetos. La Unidad Revolucionaria Democrática no alcanzó inscripción, aunque era representativa de centro-izquierda, no radical. Ello confirma la tendencia hacia la polarización de la sociedad y al crecimiento paulatino de la confrontación armada. En esas elecciones, el abstencionismo fue cercano al 70%. Datos tomados de ODGHA, *Op. Cit.*, p. 41. La importancia del respeto al voto estaba en su carácter simbólico de rito democrático y en su carácter estratégico para deslegitimar la lucha armada. Esta medida que se repitió en diversas ocasiones. En 1984 esta estrategia fue exitosa al lograr una alta participación electoral en los comicios para integrar la Asamblea Nacional Constituyente, proceso que fue planeado para deslegitimar la lucha armada. Héctor Rosada, *Op. Cit.*, p 119.

¹¹² Schirmer, *Op. Cit.*, p. 14

¹¹³ Por pacto del 4 de mayo de 1966, el ejército garantizó la entrega del poder y la permanencia del presidente en su cargo por cuatro años, bajo la condición de que el lic Méndez Montenegro luchara contra el comunismo, no celebrara entendimientos con los subversivos, salvo si se tratara de su rendición, diera libertad amplia al ejército para la organización de la campaña antiinsurgente, respetara y protegiera personas y bienes de todos los funcionarios civiles y militares del gobierno y respetara en todo momento la autonomía militar. Villagran Kramer *Op. Cit.* 425-430

con los militares, quienes durante el cuatrienio 1966-1970 constituyeron un verdadero poder *de facto*.

Durante el gobierno de Méndez Montenegro, las agrupaciones paramilitares y los escuadrones de la muerte tuvieron su gran escalada, ante el aumento de la actividad insurgente. Este gobierno abrió con la segunda ola de terror estatal, de carácter selectivo contra movimientos revolucionarios urbano y rural¹¹⁴ así como contra el movimiento obrero que en 1968 creó la Central Nacional de Trabajadores que luego reuniría a la mayoría de los sindicatos en el país. Durante este periodo se distinguieron dos grupos de oficiales; uno ferozmente anticomunista, que creía que las “buenas obras” (ACM) eran mucho menos eficaces que el uso al 100% de fuerzas bruta contra la insurgencia. Y otros oficiales contrainsurgentes pro acción cívica, quienes creían que era mejor la combinación de ambas.

A partir de la gestión del presidente Méndez Montenegro se inició un verdadero accionar contrainsurgente que para 1967 tuvo al movimiento insurrecto, con sus cerca de 300 combatientes y 5 mil bases de apoyo, desarticulado y renuente a aceptar las amnistías ofrecidas por el gobierno. Se cumplió así, aunque temporalmente, la segunda fase del proyecto militar contrainsurgente, en la cual los grupos armados debían ser replegados y debilitados al máximo, en acción conjunta de las fuerzas de seguridad y paramilitares.¹¹⁵ Ante el desprestigio internacional que causaron los abusos cometidos en esta ola de terror, en 1968 se aprobó una nueva ley constitutiva del

¹¹⁴ Carlos Figueroa, *Op. Cit.* p. 113.

¹¹⁵ McClintock *Idem*. En la consecución de este objetivo político y militar, su gobierno se caracterizó por “la trivialización de la vida y el desplome del sistema jurídico-legal”, lo cual costó la crítica internacional, y la invalidez de las acusaciones que en su momento el ejército lanzó contra la debilidad anticomunista del presidente civil, quien sobra decir no logró controlar a sus fuerzas de seguridad. H. Gramajo *Op. Cit.* p. 221.

ejército que depuró, acción constante hasta la fecha, a los elementos que comprometían la imagen externa de la institución armada y que devolvió el cargo de general suspendido desde 1944.¹¹⁶

C. Contrain surgencia e informalidades de la política

En las elecciones de 1970, con el apoyo del MLN y PID obtuvo la presidencia el coronel Carlos Arana Osorio para el periodo 1970-74. En cumplimiento de la ley mencionada, Arana recibió el grado de general, mismo con el que invistió a sus allegados, cuya lealtad compró mediante sistema prebendatario que causó la reacción de las clases altas y la división al interior del ejército.¹¹⁷ Años después, durante el gobierno de Lucas García los alcances de este sistema tomarían un cariz de ofensa entre nuevos empresarios y filas militares reformistas.

El general Arana Osorio entró con un programa político de mediano plazo para la erradicación de la insurgencia y el fortalecimiento del aparato de inteligencia que requeriría del mantenimiento de gobiernos militares, a la vez que el de las formas democráticas. Puso entonces en marcha un mecanismo no escrito, pero de buen agrado admitido, por el cual se volvió estratégico el cargo de jefe del Estado Mayor del ejército, ya que virtualmente se convirtió en el paso

¹¹⁶La suspensión del grado de general se estipuló en la Constitución de 1945 y fue parte de la reorganización interna del ejército. Esta medida se encaminó a destruir el viejo orden en que los generales de línea, es decir sin instrucción militar aprendida en la Escuela Politécnica, habían sido los mejores aliados de políticos y civiles adinerados. A su vez, la oficialía media que impulsó la supresión del generalato, impugnó a los viejos generales el desprestigio que hacia medio siglo XX tenía el ejército, debido a lo que llamaron el papel instrumental que jugaba en el tablero político.

¹¹⁷El sistema de remuneraciones consistió en la asignación de cargos políticos, empleos de alto nivel en el sector público, pago de sobresueldos, dotaciones de tierra, corrupción tolerada. Los siguientes gobiernos ampliaron la gama, de tal modo que para 1981 estaba conformada una camarilla de militares de alto rango con permiso de amasar grandes fortunas con la dirección de unas 43 instituciones estatales, con su propio departamento de radio y televisión con una red financiera, una editorial, instituciones de crédito, una fábrica de cemento, parqueos, el instituto de Previsión Militar y el Banco del Ejército y franquicias para la libre importación de vehículos. Aún durante los años noventa se añadieron a la lista de negocios empresas de importación-exportación y maquilas. Schirmer *Op. Cit.*, p. 19

previo obligado para poder ascender al cargo de ministro de la Defensa Nacional y de ahí ser seleccionado del PID para la presidencia.¹¹⁸ Pese a ello y para no contravenir su propia legalidad, hasta antes del golpe de 1982, se realizaron tres procesos electorales más, tras de los cuales hubieron entendimientos tácitos con el sectores privados.

Ante la menguada amenaza insurgente y controlada la oposición interna legal que se logró mediante casi un año de estado de sitio,¹¹⁹ el gobierno durante 1971 y 1972 dedicó presupuesto al mejoramiento de la vida de los soldados y al incremento de la tecnificación militar. Sin embargo, al persistir las remuneraciones informales, creció el descontento entre grupos de oficiales que se identificaban con tendencias reformistas, orientadas hacia la necesidad de cambios en el país para asegurar el bienestar de la población y que rechazaron la vía de ascenso presidencial y, con ello, el ataque a la institucionalidad constitucional.¹²⁰

Durante los dos primeros años de Arana, el control social se enfocó a las zonas urbanas contra el movimiento popular que iba de nuevo en aumento y las agrupaciones políticas¹²¹ Fueron años, sobre todo de 1973 en adelante, en que los sindicatos buscaron la separación de líneas corporativistas, en los que subió considerablemente el activismo obrero con respaldo estudiantil, en los que se

¹¹⁸“Es como si se agregara un grado más a la carrera militar, la del presidente de la república máxima autoridad del proyecto militar.” Héctor Gramajo en entrevista con Brian Loveman, Loveman, *Op. Cit.*, p.193

¹¹⁹La Constitución de 1965 había dejado abiertas muchas puertas para suspender las garantías individuales a través de los distintos estados de emergencia, pero como éstos tenían un límite máximo de 30 días, Arana, facultado por la legislación, declaró un estado de guerra civil como medida de ajuste que no requería ser renovada ODGHA, *Op Cit.*, p 74

¹²⁰Dentro de los llamados "reformistas" destacan ex-candidatos presidenciales como el general Jorge Lucas Caballeros (1970), el general Ricardo Peralta Mendez (1978) y el ex-presidente Efraín Ríos Montt H Rosada *Op. Cit.* p 134

¹²¹El cierre de espacios para la organización popular y política reporta una escalada en estos años de asesinatos, desapariciones de líderes políticos, activistas sindicales y estudiantes. En 1972 desarticulan las fuerzas de seguridad aranistas el buro político del PGT. CEH *Op Cit* Apéndice 5

formaron nuevas organizaciones obreras y en que el número e importancia de huelgas fue en aumento, igual que la represión. Cateos y alta censura a la prensa convivieron con la existencia de libertades formales amparadas en la Constitución.

Para el bienio 1972-1973, el centro de atención se movió hacia la contrainsurgencia cuando surgió en la zona de Ixcán el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) que por primera vez integró a grupos indígenas¹²² a la lucha armada, ante la reagrupación de cuadros sobrevivientes de las FAR en el departamento del Petén y la detección de movilizaciones en San Marcos y Quetzaltenango, que eran las primeras fases de la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), las cuales harían públicas hasta 1979.

En ese ambiente se realizaron las elecciones entre el abanico tradicional de derechas e izquierdas moderadas, en las cuales "ganó" el ex-jefe del Estado Mayor y ex-ministro de la Defensa de Arana, general Kjell Eugenio Laugerud, impulsado por el PID y como vicepresidente el candidato del ultraderechista MLN, Mario Sandoval. La estrategia había sido efectiva al proyecto de permanencia militar, pero contraproducente al constreñido margen de credibilidad entre el electorado, puesto que la Democracia Cristiana, el Frente Unido de la Revolución y el Partido Revolucionario Auténtico daban cuentas del fraude cometido contra su candidato, el general Ríos Montt, quien aceptó un cargo diplomático en España, sin pelear por sus votos. Ello confirmó que la vía legal de oposición no llevaba

¹²² Muchos de los movimientos rurales que emergieron en los años 70 fueron fundamentalmente del pueblo maya. Se caracterizaron por su carácter masivo y presencia de otros temas y reivindicaciones (tierra, crédito, apertura de mercados, mejores precios para los productos, buenos salarios, etc). Tales reivindicaciones prefiguraron lo que en la segunda mitad de la década de 1980 se formularía como los derechos específicos del pueblo maya. CEH. *Op. Cit.*, parágrafo 291.

más lejos que el abstencionismo, al tiempo que alimentó las filas de la opción armada como único medio restante para reformar al país.

El general Laugerud (1974-1978) inició su gobierno entre un alto descontento popular, motivado principalmente por el alza inflacionaria iniciada en 1973, por el cierre de espacios políticos, el empobrecimiento creciente, la pérdida de poder adquisitivo del quetzal, los asesinatos de líderes estudiantiles y sindicales y el fraude de las recientes elecciones. Su mandato fue más tolerante que el anterior y emprendió reformas muy controladas,¹²³ a fin de quitar banderas a los grupos de oposición y disminuir la susceptibilidad al contagio revolucionario y legitimar las elecciones. La distensión incluyó acercamientos con dirigentes de la Democracia Cristiana, ampliación de márgenes de acción a las organizaciones sindicales y populares en general. Ello fue desde el inicio rechazado por el MLN que vio en la reactivación de la agitación social organizada una amenaza potencial a la pérdida de control sobre las reformas.

Pese a ello, el desprestigio internacional por la generalización de la represión que Laugerud no logró esconder tras la fachada democrática, incidió en la descomposición de su régimen. Al final de su gestión, la línea de oficiales contrainsurgente del 100% de fuerza bruta se impusieron. El Congreso de Estados Unidos en varias ocasiones durante la década de 1970 protestó contra el apoyo regímenes militares latinoamericanos. y con el inicio de la administración Carter (1977-1981) hubo un cambio sustancial en la política exterior que enfatizó el

¹²³ En lo económico, con la finalidad de atacar la pobreza extrema y reducir la dispersión global de ingresos, sectores empresariales y militares aceptaron el aseguramiento de un ingreso mínimo vital familiar... a través de la política tributaria y el gasto público. Ampliación de servicios de salud, educación, asistencia social y capacitación laboral; así como redistribución regional de la inversión son los puntos fundamentales del Plan de Desarrollo 1975-79. ODGHA. *Op. Cit.*, p. 96

respeto a los derechos humanos.¹²⁴ En marzo de 1977, EE.UU. condicionó la ayuda militar a Guatemala a que observara el respeto a los derechos humanos. Cuestión que Laugerud y los mandos militares principales vieron con desagrado pues para ellos era una contradicción con los términos de la doctrina de seguridad nacional que dictaban que la guerra contra el comunismo era una lucha a muerte. Establecieron entonces nuevas alianzas con Taiwán, Sudáfrica, Chile, Argentina e Israel.

Las relaciones con EE.UU. se deterioraron aún más ante la actitud belicista de Guatemala con respecto al reconocimiento que hizo la ONU sobre el derecho de Belice a la libre autodeterminación. El general Laugerud, en lugar de buscar una salida política al interés independentista de Belice, ordenó una vasta movilización militar, bajo el argumento, muy débil, por cierto, sobre una conspiración anglocubana. Vista la dimensión que podía cobrar el problema, EE.UU. frenó su apoyo a Guatemala.

Por otra parte, el gobierno del general Laugerud García impulsó la inversión y se formaron nuevos grupos empresariales en la rama exportadora y de construcción. Los buenos índices económicos provinieron principalmente de la ayuda financiera post-terremoto (1976), de los altos precios del café y de las recaudaciones por primera vez se acercaron a las metas planteadas -debido a la mayor exportación de la prevista. Sin embargo, hacia el final de su gestión, este equilibrio financiero se agotó.

¹²⁴ El cambio de política exterior hacia los gobiernos militares latinoamericanos fue considerada por éstos como evidencia del carácter "caprichoso y voluble" de EE UU, en la lucha anticomunista. Por lo cual asumieron que los intereses transcendentales de la patria en primer y última instancia descansaban sobre medios nacionales y que no podían ser dejados a los "zigzags" de la política exterior estadounidense. B. Loveman *Op. Cit.*, p. 181

En 1977-1978, el incremento de la política de otorgamiento de tierras a oficiales de la élite contrainsurgente en la Franja Transversal del Norte y en el Petén con su consecuente despojo de tierra a indígenas, la desaceleración económica y el creciente descontento entre élites,¹²⁵ la atmósfera de libertad propiciada por la participación social en las tareas de reconstrucción,¹²⁶ en conjunto con los resultados de la distensión permitida en 1974, condujeron a la pérdida de control sobre la activación popular, y al inicio de la tercer ola de terror en medio de una evidente falta de consenso que legitimara la actividad nacional e internacional gubernamental.

Ésta también fue reacción a la reactivación de la insurgencia que, tras una distensión en los enfrentamientos suscitada por el terremoto, asesinó al terrateniente el Tigre de Ixcán. El significado del acto fue magnificado, dentro de la ideología anticomunista y el general Laugerud García lanzó una nueva campaña represiva que para el final de su gobierno no logró ni debilitar la insurgencia ni desarticular la guerrilla. Aunque sí abrió camino al terror masivo que perfeccionarían sus sucesores.

¹²⁵ En 1977 ya era notoria la molestia que causaba entre los grandes grupos económicos de más reciente formación la rectoría militar sobre la economía nacional, sobre todo tipo de políticas públicas, al extremo de adoptar una actitud intervencionista en la actividad económica. Además vieron con desconfianza como muchos jefes militares se transformaban en finqueros, agroexportadores, comerciantes industriales, rentistas o simplemente pasaban a engrosar las filas de los nuevos ricos después de su paso por algún puesto público, como efecto indudable de la corrupción y la impunidad H. Rosada *Op. Cit.* p 147.

¹²⁶ A dos años del terremoto de 1976 se había dotado de techo a 252.254 familias, construido 740 escuelas de carácter permanente, reparado centros de salud, edificios administrativos, carreteras, puentes y mercados. Lo más importante, la solidaridad nacional lograda a través de los comités nacionales de reconstrucción (CNR) que dotaron de cierto espíritu de comunidad entre la población tradicionalmente segmentada y que conformaron una coordinación burocrática e interinstitucional —oficiales, funcionarios civiles, sector privado, estudiantes cooperativas— enfocadas hacia comunidades más aisladas donde no llegaría otra organización institucional General retirado Ricardo Peraita en entrevista con Schirmer. *Op. Cit.*, 37

D. En camino al extremo de la militarización social y política

Las elecciones de 1978 siguieron los patrones establecidos desde el gobierno militar del general Arana Osorio, aunque en este proceso las desaveniencias de la fórmula PID-MLN terminaron por separarla, reflejando con ello el desgaste en la cúpula política. Pese a ello, ganó el ex ministro de Defensa, general Lucas García. Tras los resultados vinieron las tradicionales protestas y denuncias de fraude.¹²⁷ El principal propósito de gobierno a partir de 1978 fue la reversión del desorden generado por la distensión de su antecesor.

Su gobierno podría dividirse en dos: los años 1978-1980 en que la represión selectiva se dirigió al descabezamiento del movimiento sindical, de partidos políticos de oposición,¹²⁸ asesinatos de líderes estudiantiles y comunitarios en el área rural. Y los años 1981-1982 en los que se abrió una gran ofensiva masiva contrainsurgente, consistente en operaciones militares dirigidas al desmantelamiento de cuadros guerrilleros de apoyo en la ciudad y al aniquilamiento de la base social de la insurgencia en áreas rurales. Para estos efectos, en 1981, el gobierno luquista inició la construcción de una nueva estructura contrainsurgente, las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) para consolidar el control sobre la población rural y contrarrestar la influencia de la

¹²⁷ El MLN discutió fraude contra su candidato, el coronel Enrique Peralta Arzudia y argumentó sobre la invalidez de las elecciones, puesto que registraron el porcentaje de abstención más alto en elecciones presidenciales en Guatemala, 63.5%. Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales, *Los partidos políticos y el Estado guatemalteco hasta nuestros días*, en CEH, "Agudización de la violencia y militarización del Estado (1979-1985)", *Op. Cit.*, párrafo 362

¹²⁸ Casos elocuentes son los de Manuel Colom Argueta fundador del Frente Unido de la Revolución, asesinado en 1979 o el de Alberto Fuentes Mohr, dirigente de la socialdemocracia Figueroa. *Op. Cit.*, 27

insurgencia.¹²⁹ En efecto, la opción armada en su llamada a la guerra de guerrillas, había estrechado contacto con organizaciones sociales y con el activismo indígena que en este periodo tuvo su mayor expresión en el Comité de Unidad Campesina (CUC), surgido en 1977.

Junto al desgastado discurso anticomunista, al evidente cierre de espacios para la participación ciudadana y ante la crítica internacional por la violencia en Guatemala, el general Lucas García, su ministro de Gobernación y el director de la policía –que en su conjunto tenían control directo sobre las fuerzas de seguridad– invitaron a la inscripción de partidos políticos y celebraron públicamente los triunfos en pro de la pacificación. En busca de consenso para apuntalar el terror, iniciaron la “propaganda negra”, como en aquel momento se le denominó, que intentó hacer aparecer al gobierno luquista como una institución colocada más allá de la “irracionalidad de las extremas”, mientras simultáneamente se difundía la idea de que la represión era justificable pues, por el bien de la patria, intentaba erradicar un espantoso mal que corroía a la sociedad guatemalteca: la subversión.¹³⁰

Las decenas de textos dedicados a la represión de su gobierno dan idea de la magnitud de la rudeza de su gestión, la cual en cuatro años alcanzó la cifra,

¹²⁹ Durante el gobierno del general Lucas García, el accionar guerrillero tuvo una gran escalada. En 1979 ORPA se dio a conocer y en ese mismo año PGT, FAR y EGP formaron una alianza tripartita. En 1980, las operaciones guerrilleras se intensifican en la capital y áreas rurales. 1981 reporta la máxima actividad insurgente que, extendida en 16 de 22 departamentos, incluyó tomas de cabeceras municipales, sabotajes, cierre de carreteras, secuestros, asesinatos. También se intensificó la actividad de comandos urbanos en la capital, con ataques a puestos de policía y acciones de sabotaje de gran envergadura. En 1982 ORPA, PGT, FAR y EGP se integran y crean la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG) CEH, *Loc. Cit*

La propaganda negra en uno de sus modalidades consistía en publicar por radio, prensa y t.v. fuertes desplegados firmados por organizaciones fantasmas, en los cuales se intentaba profundizar en el seno de la población el miedo contra el cancer del comunismo. Carlos Figueroa *Op. Cit.* p

según estimación de Jennifer Schirmer, de cerca de ocho mil guatemaltecos menos, entre muertos y desaparecidos y un número no confirmado de tres mil refugiados.¹³¹ Los grupos de paramilitares, escuadrones de la muerte, policía, comisionados militares, ejército, redes de inteligencia en sindicatos, todos actuaban en diversos niveles políticos y sociales con una sola finalidad: el combate a la insurgencia. Sin embargo, los bajos criterios de coordinación coadyuvó a la desmesura de actividades represivas para las cuales no había instancia de denuncia real, puesto que aquellos jueces y abogados que tramitaban recursos contrarios a los intereses de gobierno eran asesinados.

El sistema de división de poderes existente en Guatemala hacia 1982 era sumamente endeble, puesto que el ejercicio de poder del presidente no parecía tener claros linderos ni entre instituciones, ni entre funciones propias de civiles y propias de militares, ya que el ganar la guerra al comunismo y a la insurgencia eran no sólo las metas de un proyecto político, sino los referentes simbólicos y ejes de las reglas del juego en torno a los cuales se normaron comportamientos políticos y se buscó orientar las preferencias entre la población.

Por otra parte, el recorte parcial¹³² de ayuda militar a Guatemala por parte de la administración Carter y la campaña contrainsurgente que en vez de lograr su objetivo radicalizaba las posturas políticas e incrementaba la guerra golpeó a los

¹³¹ Ilustran la brutalidad vivida la destrucción de los CRN que, formados bajo conducción militar, fueron considerados por Lucas como peligrosos, ordenando por ello la persecución de sus líderes en lo que se conoció como el inicio de un modelo de tierra arrasada. También destaca la masacre de la embajada de España donde las fuerzas de seguridad especial además de encargarse de la destrucción de la sede diplomática, quemaron a 39 personas. ODGHA, *Op Cit.*, tomo III, p. 95

¹³² Las restricciones sobre ayuda militar de EE UU, iniciada en 1977, golpearon más la moral militar guatemalteca que el poder adquisitivo de armas, puesto que la asistencia directa asignada a través del Military Assistance Program (MAP) y el Foreign Military Sales (FMS) se sostuvieron. CEH, *Op Cit.*, parágrafo 370

militares de las montañas entre quienes el número de bajas aumentaba, mientras veían cómo la alta oficialía, ocupada en diversas actividades políticas económicas ordenaban la guerra contra la guerra sin buscar otra salida al conflicto. Esta indignación se reflejó en la evaluación de la situación nacional realizada en 1980 por el Centro de Estudios Militares (CEM), en el que el Estado Mayor y los oficiales pro acción cívica reconocieron las limitaciones del “síndrome de ejército de ocupación” y en la cual se estimó que la existencia misma del ejército estaba en peligro, y que ante la mayor credibilidad de la insurgencia *vis a vis* la del gobierno en zonas rurales, se debía emprender una nueva etapa de pacificación, por medios más complicados, más políticos, más humanitarios.¹³³

Fue el CEM mismo quien recomendó al presidente que, para las elecciones en puerta y por motivos de legitimidad, era conveniente hacer que el ciudadano ejerciera el rito del voto, como “herramienta democrática” y postular a un civil como candidato oficial, restringiendo a los participantes para garantizar el triunfo. Lucas García no encontró al civil y el PID propuso al ex-ministro de Defensa, general Ángel Aníbal Guevara, quien ganó para el periodo 1982-86. Sin embargo, en esta ocasión en que la derecha se presentó fraccionada al evento la protesta post-electoral fue decisiva ya que el fraude fue denunciado por los tres contendientes ‘perdedores’, quienes más días más tarde fueron golpeados y encarcelados

¹³³“Este era una semblanza del nuevo pensamiento militar que un par de años después reestructuraria y encabezaría el proyecto político para Guatemala. Era el resultado del Estado Mayor del Ejército que quería la reconstrucción nacional y que llevó a analizar las debilidades y capacidades del ejército dentro del gobierno.” Generales Gramajo y Peralta Méndez en entrevista Schirmer *Op. Cit.* p. 22 v. 37

“Guatemala había caído en el abismo de una profunda crisis y necesitaba un reordenamiento político.”¹³⁴ Las viejas prácticas de corrupción lastimosas aun dentro de las capas de poder, la agitación social tras el fraude electoral, las malas relaciones internacionales, principalmente con la administración Carter, la crisis financiera, el nivel desempleo, debilitamiento de la estructura jerárquica del ejército y las fisuras al interior de éste, las pugnas entre las principales derechas, PID y MLN, la polarización de la lucha insurgencia-contrainsurgencia, la desgastante militarización social, el desprestigio internacional y la falta de respaldo de Washington al gobierno de Lucas García: en resumen, la situación en que había caído la gestión gubernamental que parecía satisfacer cada vez menos intereses y que, en consecuencia, no se legitimaba¹³⁵ ni en sus procedimientos, ni en sus resultados ni en el simbólico anticomunismo *-liev motiv* de “en el nombre de las fuerzas armadas..”- fue el telón del fondo para el golpe de estado marzo de 1982. Esta medida finalmente definió la cara del nuevo gobierno militar, el cual encabezó el general Efraín Ríos Mont.

¹³⁴ Fernando Andrade Díaz-Durán, canciller entre 1983 y 1986, Schirmer, *Op. Cit.*, p. 20.

¹³⁵ La situación revolucionaria que se vivió en el país durante ese gobierno, evidenció dramáticamente que la clase dominante no había sido dirigente, ni había logrado parecer, de una manera sólida sus intereses particulares como los intereses de toda la nación. El terror ante la incapacidad de construir consenso, el racismo, la apelación dictatorial, el anticomunismo como forma específica del oscurantismo reaccionario, la sofisticación de los aparatos represivos son factores que siendo herencia del pasado, aparecen como necesidades profundamente actuales. Figueroa, *Op. Cit.*, pp. 34 y 116. La habilidad para gobernar de los regímenes militares se había deteriorado durante la década de 1970 obedeciendo a dos razones principales: el debilitamiento en la cohesión interna del grupo gobernante debido a la intención de asirse al poder por parte de la camarilla militar, alienando a otras fracciones de la burguesía y 2) la escasez de la base consensual alguna para lograr la legitimidad societal. Susanne Jonas, *The Battle for Guatemala*, p. 167.

IV. PAULATINO CAMBIO DE LAS REGLAS DEL JUEGO E IMPORTANCIA DE LA DESMILITARIZACIÓN (1986-1996)

Nuestro objetivo estratégico ha sido el de revertir la filosofía de guerra de Clausewitz para afirmar que, en Guatemala, la política debe ser la continuación de la guerra. Pero ello no significa que estemos abandonando la lucha, sino que la estamos librando desde un horizonte mucho más amplio, dentro de un contexto democrático. (General Héctor Gramajo, ministro de la Defensa, 1987)

Desde 1982, inició un periodo nuevo en la historia de Guatemala; un cambio en la concepción militar de política y guerra que dictó el comienzo de una lenta apertura política. Para ello, primero se consideró necesario aplicar un máximo de violencia para neutralizar la fuerza de la URNG, y después pacificar a través de instancias y programas contrainsurgentes de desarrollo y del establecimiento de un orden jurídico institucional único que rigiera la esfera política. Ello quedó contenido en el *Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo* que contempló, como estrategia de guerra, la máxima cercanía entre ejército y gobierno y el máximo control sobre espacios sociales, sobre todo rurales, para llevar a cabo la pacificación y vuelta a la institucionalidad (formal) de Guatemala.

Esa militarización, entendida como la colonización paulatina de espacios y ordenamientos políticos y sociales por parte de militares, a través de sus propias reglas y cuerpos, llegó a su mayor expresión durante los gobiernos de los generales Ríos Montt y Mejía Vítores y consolidó una cultura política autoritaria que, ya trazada a lo largo de décadas anteriores, ha sido un gran obstáculo a la profundización de la apertura democrática, simbolizada ésta con la llegada al poder de administraciones civiles.

Sin embargo, el cambio de régimen, aunque lento, ha continuado desde 1986 y, entre vaivenes, a mi consideración ha demostrado a través de los nuevos

mecanismos de consenso y participación que han surgido y menguado los niveles alcanzados de exclusión, que en el avance del proceso democratizador emprendido tienen un papel destacado la desmilitarización de la vida política y social del país y la construcción y cumplimiento de nuevas reglas del juego, es decir, de un nuevo marco institucional que permita un ordenamiento no excluyente a la interacción política.

1. AÑOS DE INTENSA MILITARIZACIÓN Y APARENTE APERTURA POLÍTICA (1982-1986)

El *Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo* (PNSD) es la guía tanto de la guerra como de la política en estos cuatro años. Constituyó un viraje estratégico en los planes de gobierno militares, principalmente al haber admitido el ejército que no estaba preparado para combatir la nueva forma de organización guerrillera, ni para controlar el desarrollo de un movimiento indígena, menos aún para reducir la simpatía creciente hacia la vía armada cuando se tenía a una administración muy escasa de legitimidad nacional e internacional y políticamente incapaz de ofrecer algo distinto al cierre de espacios de participación.

Una de las preocupaciones más apremiantes para los diseñadores de este plan fue que los gobiernos militares habían reproducido la guerra y agotado su propio recurso, el ejército. Su evaluación era que las causas de la insurgencia seguían arraigadas en el país. De ahí que retomaran las observaciones hechas desde mediados de la década de 1970 por oficiales desarrollistas y, en consecuencia, el PNSD reconociera que el origen de la subversión era heterogéneo basado en la injusticia social, el desarrollo desigual y el drama del hambre el desempleo la pobreza la rivalidad entre facciones, la falta de

espacios políticos y su derivación en la polarización de la sociedad.¹³⁶ La reversión de estos aspectos que nutrían a la insurrección redefinió el concepto de seguridad en torno al desarrollo, aunque sin abandonar la tónica de guerra.

El PNSD¹³⁷ tuvo como fin principal proporcionar una dirección centralizada a la lucha antisubversiva (política, económica y psicosocial) y, como parte de ésta y en busca de la pacificación con seguridad, establecer una apertura democrática formal, consistente en un marco jurídico institucional que moldeara la democracia electoral, en la que el ejército seguiría ejerciendo la mayor parte del poder como medio para derrotar a la insurgencia y protegerse de su resurgimiento, y en la que el gobierno civil no implementaría una agenda transformadora de reformas estructurales, sino que “se presentaría como eminentemente de transición”.¹³⁸ Esto fue conocido como la fórmula del cogobierno o solución mixta al conflicto armado.

Para alcanzar este objetivo contrainsurgente, se elaboró un programa de acción militar y política,¹³⁹ que muestra cómo en el periodo 1982-1986 se

¹³⁶Fuerzas Armadas de Guatemala, *Catorce Puntos, Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo*, 1982, punto 1.a

¹³⁷El general Efraín Ríos Montt encargó la elaboración del PNSD a los expertos en estrategia militar, coroneles Rodolfo Lobos Zamora (Ministerio de la Defensa), César Augusto Cáceres Rojas (Estado Mayor) y el general Héctor Alejandro Gramajo (CEM), junto con escogidos miembros de la secretaría general de planificación económica. Héctor Gramajo, *Op. Cit.*, p.201

¹³⁸Coronel y abogado Girón Tánchez, encargado de la redacción militar de decretos desde 1982 en entrevista con Schirmer. *Op. Cit.*, p. 228 y 254. Más adelante los demócratas cristianos mantendrían su promesa de no investigar la participación del ejército en la violencia y la corrupción del pasado y rechazarían la realización de una reforma agraria significativa. Rachel M. McCleary, *Dictating Democracy*. University Press of Florida, Florida 1999, p. 94.

¹³⁹Campañas *Victoria 82 u operación ceniza*, para la pacificación vía tierra arrasada; *Fuerza de Tarea 83* que incluyó el establecimiento de patrullas civiles, coordinadoras interinstitucionales, polos de desarrollo y el plan de alivio y asistencia en áreas de conflicto (PAAC) con sus respectivos programas de “fusiles y frijoles”, “techo, tortilla y trabajo” y “pico y pala”, *Reencuentro institucional 84* para el fortalecimiento de valores civiles y facilitación del retorno a la constitucionalidad y la elección legal de una asamblea nacional constituyente, *Estabilidad nacional 85* que previó la intensificación de operaciones militares y el funcionamiento de dependencias gubernamentales por todo el país que orientaran la participación masiva de los ciudadanos en programas

fusionaron al máximo las acciones políticas y las militares y por qué estos años son los de mayor militarización de la vida social. Las primeras fases del proyecto se encaminaron hacia la pacificación mediante masacres e incorporación de la gente a la guerra para ganar su apoyo, cortar las bases de la guerrilla, hacerlos partícipes de su propia defensa y fomentar en ellos el nacionalismo. Las segundas, sin descuidar la neutralización de la guerrilla, se abocaron a la reestructuración del proceso político mediante la formación de partidos y elecciones. La última fase, que se planeó para ser desarrollada durante "25 años de transición", fue diseñada para reestablecer la sociedad civil por medio de la educación, la persuasión, el manejo de crisis por vías políticas y, de ser necesario, la represión selectiva y el asesinato.¹⁴⁰

A. Gobierno de Ríos Montt (marzo 1982-agosto 1983)

Tras el golpe de marzo de 1982, el general Efraín Ríos Montt se impuso sobre los miembros de la junta militar con el abierto respaldo de la CIA y condicionado del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y el MLN. El apoyo sería fugaz, pero en su cerca de 17 meses de gobierno cumplió con parte del PNSD.

"El ejército ya no podía ganar sólo con armas," y el gobierno de Ríos Montt identificó la crisis de legitimidad¹⁴¹ del ejercicio político como el principal problema

socioeconómicas y las elecciones por venir *Avance 86* para el profesionalismo militar y la controlada cesión del poder a un civil que no representara riesgo a las FF.AA. Schirmer, *Op. Cit.*, p. 53 y H Rosada, *Op. Cit.*, pp. 157-188

¹⁴⁰ General Gramajo en Schirmer, *Op. Cit.* p. 385

¹⁴¹ La legitimidad se establece demostrando que las decisiones se han tomado de forma apropiada de acuerdo a preferencias representativas o que alcanzan resultados satisfactorios es susceptible de las interpretaciones de las acciones políticas de la efectividad de las dependencias administrativas de las reglas que permitan la participación y de los significados que posibilitem

contrainsurgente que acercaba a la gente a la guerrilla, incrementaba el abstencionismo en las ciudades y la oposición del CACIF, distorsionaba intereses nacionales y fomentaba prácticas prebendarias y respaldos temporales, en detrimento de un grado mínimo de consenso social en las relaciones entre el Estado y la sociedad completa. El general se propuso lograr un mandato hegemónico, en el que las FF.AA. fueran disciplinadas y prohibida la deliberación política en su interior,¹⁴² en el que se controlara la reorganización del gobierno, de las fuerzas de seguridad¹⁴³ y se favoreciera la vuelta a la institucionalidad formal, es decir, a la constitucionalidad.

En lo político y como parte del PNSD, se contemplaron cambios ante la crisis de legitimidad, para “hacer sentir a los ciudadanos que la autoridad está al servicio de la gente y no a la inversa.”¹⁴⁴ Para ello, previeron “incentivos entre empleados estatales con la finalidad de crear un genuino espíritu público de servicio acorde a los intereses nacionales y el castigo ejemplar la corrupción.”¹⁴⁵

algún margen de integración de distintas preferencias bajo referentes comunes. March y Olsen, *Op. Cit.*, pp. 130 y 238.

¹⁴²Conocía Ríos Montt las debilidades de un ejército politizado y las crisis que de ello devenían. Por ello, de nuevo depuró al ejército, dando cargos en el extranjero a los mandos más conflictivos y premiando con puestos administrativos a aquellos leales. Quería la disciplina de la época de Ubico. Los luquistas que fueron dados de baja intentaron en varias ocasiones el derrocamiento del general. Schirmer, *Op. Cit.*, 56-57.

¹⁴³Ilustrativo es el que la policía nacional haya quedado bajo control del ministerio de la defensa y las principales carteras ministeriales, como gobernación, a cargo de militares. A niveles menores, cuando la autoridad política real no era directamente el comisionado militar, se practicó el nombramiento directo de alcaldes rurales bajo amenaza en caso de que se negaran. *Ibid.*, p. 55

¹⁴⁴Punto 1.6.1.a del PNSD. Hay situaciones críticas en que las instituciones políticas, a nivel organizacional de la vida política y administrativo ya no son competentes, no responden a problemas apremiantes de la sociedad, son demasiado intervencionistas y poderosas y/o han perdido propósitos nacionales y dirección central, al claudicar ante grupos de interés organizados. Desde el enfoque institucional, la reorientación de la función pública implica marcar un nuevo referente a la acción: un carácter simbólico institucional, inserto en una concepción de política como instrumento de la comunidad. De acuerdo a los procesos integradores, la política implica la subordinación de las preferencias privadas a cierto sentido de **interés público**, definido así por la comunidad. March y Olsen, *Op. Cit.*, pp. 169 y 203

¹⁴⁵Punto 1.6.1.b del PNSD

Todo ello con el objetivo de reestablecer el “régimen constitucional” en el país, que permitiera, a su vez, a los guatemaltecos “asimilar sus derechos y obligaciones dentro del libre juego del proceso democrático.”¹⁴⁶

Con el plan puesto en marcha, el ejército penetró, una vez más, los tres poderes. Del ejecutivo se hizo cargo y al poder judicial se le limitó aún más en el alcance de sus funciones. El presidente mismo designó magistrados y los hizo compartir la esfera de justicia con los Tribunales de Fuero Especial.¹⁴⁷ En cuanto al legislativo, la Asamblea Nacional fue clausurada y la Constitución suspendida. En sus lugares fueron puestos un Consejo de Estado,¹⁴⁸ cuya finalidad era mostrar la existencia de canales directos de comunicación entre la sociedad y el gobierno, y el *Estatuto Fundamental de Gobierno*.

Entremezclada con una brutal guerra contrainsurgente, el general Ríos Montt emprendió una reducida apertura política de carácter contrarrevolucionaria. Comenzó con la creación del mencionado Consejo y siguió con la ley de organizaciones políticas que, además de autorizar el funcionamiento de instancias comunistas prohibidas desde 1954, marcó flexibles requisitos de inscripción

¹⁴⁶ Punto 1.6.2 c del PNSD. Cambios trascendentales requieren ser incluidos como prioridad en la agenda y respaldados por un Estado que propicie el cumplimiento de procedimientos ‘únicos’, es decir de una sola vía de beneficio general, la institucional. March y Olsen, *Op Cit* p. 169. Comenta Susanne Jonas que el gobierno de Ríos Montt en su “centaurización” (término que la autora aclara pertenece a Carlos Figueroa), si contempló la transformación del país hacia una sociedad que aprendiera a vivir según pautas constitucionales, Jonas, *The Battle for Guatemala* capítulo 4.

¹⁴⁷ Bajo la frase de “el fruto de la justicia es la paz”, Ríos Montt ordenó a los recién creados Tribunales de Fuero Especial la ejecución de autoridades civiles y policiales que hubieran corrompido la ley durante el régimen de Lucas, así como la captura, juicio de subversivos y la ejecución de los ‘traidores a la nación’. Funcionaban en una discrecionalidad tal que los procesos e identidad de los jueces no eran conocidos por los enjuiciados. CEH, *Op Cit*, parágrafo 436.

¹⁴⁸ Establecido por Ríos Montt y presidido por Jorge Serrano. Constó de 34 miembros civiles representantes de la élite económica: universitarios, colegio de abogados, prensa, municipalidades y indígenas y de los cinco partidos legalmente inscritos que debían asesorar al presidente y elegir miembros del nuevo Tribunal Supremo electoral. Schirmer, *Op Cit* p. 52.

Además, el Consejo aprobó la esperada ley del Tribunal Supremo Electoral, antes inexistente, y anunció que pronto se llamaría a elecciones, al tiempo que el general formó una Oficina para Asuntos Civiles y comenzó a auspiciar los trabajos para construir una nueva central sindical que estuviera al servicio del Estado, y por ende, adecuada a los propósitos del reformismo contrarrevolucionario.¹⁴⁹

A la vía política acompañó una cruda lucha militar en la que en tan sólo 17 meses de gobierno, de aquel hombre que "dios había decidido que llegara a ser presidente",¹⁵⁰ más de 440 villas fueron completamente arrasadas, más de 150 mil civiles desaparecidos, más de un millón de campesinos desplazados y más de 15 mil personas asesinadas.¹⁵¹ En 1982, los movimientos populares urbanos estaban muy debilitados, no así la guerrilla, que actuaba principalmente en las zonas rurales, y hacia esos espacios se dirigió el accionar militar contrainsurgente, cuyos objetivos fueron la desarticulación militar de la insurgencia y el aniquilamiento de las motivaciones directas de la incorporación de la gente a la vía armada: es decir, restarles base social, en primer lugar al Ejército Guerrillero de los Pobres y a la Organización del Pueblo en Armas, las dos instancias más fuertes dentro de la URNG

¹⁴⁹Pese a que sí había una vocación democratizante en el equipo romontista, las facilidades de inscripción para organizaciones políticas obedecieron más a una estrategia de "divide y vencerás", pero con representatividad, así como de menguar al tejido político más retardatario. Sin embargo, la apertura emprendida tuvo el fin de construir una sociedad civil desde el Estado, que solucionara de una vez por todas el problema de la inestabilidad y la debilidad estatal. Ello fue lo verdaderamente novedoso de la centaurización del régimen de Ríos Montt. Figueroa. *Op. Cit.*, pp 178 y 180

¹⁵⁰Palabras del Efraín Ríos Montt citadas en Richard Nyrop *Guatemala A Country Study* American University Press 1983, Washington 1983, p XVII

¹⁵¹ Adolfo Aguilar Zinser *Guatemala de la Tierra Arrasada a la Aldea Estratégica*, en Nexos, #55, Mexico 1984, p 28

El aparato contrainsurgente militar de Ríos Montt incluyó la campaña de tierra arrasada y, sobre estos territorios “neutralizados” y otros de potencial subversivo, se movilizó a poblaciones que fueron incorporadas a las patrullas de autodefensa civil¹⁵² (PAC) y/o con los que se formaron aldeas modelo, en las cuales el gobierno invirtió en infraestructura, dotó de trabajo a la gente e impulsó el cultivo y comercialización de nuevos productos agrícolas. Todo era para “proporcionar seguridad y confianza a la población y estabilidad a territorios recuperados”, y parte de ello se logró a través de programas de reconstrucción llamados Plan de Alivio y Asistencia en Áreas de Conflicto (PAAC), principalmente aplicados en los Polos de Desarrollo.¹⁵³

También se crearon las coordinadoras interinstitucionales,¹⁵⁴ integradas por civiles y dirigidas por militares y con representación a todos los niveles

¹⁵²Patrullas que había iniciado el general Lucas y que los estrategas de Ríos Montt perfeccionaron. Se trató de la incorporación forzosa de la gente a la lucha antisubversiva y, en ese sentido, lograr además de su colaboración en la guerra, su coparticipación en las matanzas y el desarrollo en ella un nacionalismo a través de su servicio a la patria. Constituyeron un verdadero conflicto a la guerrilla, puesto que se enfrentaban no al ejército, sino a civiles armados, a la vez que la alteraron la vida comunitaria, incorporaron por la fuerza a los campesinos a la lucha, fingiendo con ello el apoyo civil y el establecimiento de futuros poderes factuales a nivel local. Sus funciones eran de vigilancia interna y externa de las poblaciones, tenían capacidad punitiva sobre las comunidades, eran apoyo al patrullaje y acciones militares y realizaban trabajos de infraestructura y agricultura. En 1981 había 40 mil campesinos organizados y en 1984 alcanzaron el millón, según estimación militar. CEH, *Op. Cit.*, párrafos 431 y 432. En 1986 por decreto 19-86 pocos días antes de la asunción de Vinicio Cerezo, se convirtieron en Comités Voluntarios de Defensa Civil y en 1993 el ejército, sabedor de los beneficios internacionales, por decreto los convirtió en los Comités de Paz y Desarrollo, cuyas tareas serían auspiciadas por el Banco Mundial. Amnistía Internacional, *Guatemala. ¿Hasta cuándo la impunidad?*, EDAI, Madrid 1997, p. 12

¹⁵³Comunidades desarrolladas a partir del esquema de seguridad y desarrollo del proyecto militar, según el cual el ejército ayudaría a la conversión de las comunidades en unidades productivas, corrigiendo con ello las vulnerabilidades económicas que acercaban a la gente a la guerra. Fuerzas Armadas de Guatemala, *Polos de Desarrollo*, (folleto), Guatemala 1984, p 1

¹⁵⁴Tanto las coordinadoras institucionales (de asuntos civiles antisubversivos), que durante el gobierno del presidente Cerezo cambiarían por el nombre de Consejos Nacionales de Desarrollo Urbano y Rural, como los Polos de Desarrollo fueron consideradas por Mejía Victores “los mejores procesos para instrumentar el control social sobre las necesidades cotidianas básicas. Fue la mejor manera para promover la producción moderna y la propiedad privada entre la población campesina con la finalidad de que se hiciera de los medios que la alejarían de la vía armada al tener algo que defender.” Ex-presidente Mejía Victores en entrevista con Schirmer: *Op. Cit.* p 118-9

administrativos de contrainsurgencia. De esta forma al interior tenían al párroco del pueblo, dirigentes de cooperativas, notables del lugar, al alcalde y al militar de más alto rango de la localidad, y de ellas respondían los comisionados militares, el jefe departamental, el regional y finalmente la dirección de inteligencia (S-2) y la Oficina de Asuntos Civiles de la presidencia.

En términos generales, el terror de Ríos Montt fue masivo y centrado en el campo, pero para 1983 volvió a su carácter selectivo y sin abandonar sus logros rurales. regresó la mira a los movimientos urbanos. En ese año comenzó su debacle. Los resultados de la guerra eran exitosos, pero se requería dinero para mantener el paso. Intentó entonces una tibia reforma tributaria¹⁵⁵ que causó animadversión entre los industriales y los comerciantes y el recelo entre agroexportadores y asociaciones de productores agrícolas.

Esta medida se lanzó casi a la par de una prometida reforma agraria que contaba con el apoyo estadounidense¹⁵⁶ y que, pese a su nombre, sólo buscó el establecimiento de un banco de tierras para darse en crédito a los campesinos que carecieran de ellas, la continuación de programas de colonización agraria y la formación de empresas de desarrollo agrícola.

¹⁵⁵Incluía el impuesto a licores, cigarrillos, refrescos y vinos, así como la elevación del mismo para salir país; la revaloración de mercancías en las aduanas para evitar que los importadores redujeran el valor de los objetos que traían; el incremento de los precios de permisos otorgados a establecimientos donde se expidieran bebidas alcohólicas; el impuesto selectivo al consumo, aplicado a los bienes suntuarios importados, la implementación del IVA del 10% aplicable a bienes y servicios no personales y la desgravación progresiva de exportaciones. Además se anunciaba un estricto control sobre el impuesto territorial, las extensiones rurales y los bancos ODHAG. *Malos socios. Op. Cit.*, p. 159.

¹⁵⁶También recibió la oposición tanto de la clase terrateniente como del ultraderechista MLN a través de su líder, Mario Sandoval Alarcón quien advirtió a Ríos Montt: "Cuidado con las reformas agrarias no bien planificadas, es una gran tentación por motivos políticos y para distribuir riqueza rápidamente. Cuidado con la asesoría norteamericana. Ellos no son amigos confiables ni permanentes." Figueroa *Op Cit.* p. 193.

Ante la falta de fondos y las limitaciones para implementar los cambios, Ríos Montt anunció que la vía a la paz para afianzarse requeriría de más tiempo y que postergaría siete años las elecciones. La crisis de poder sobrevino entonces, cuando sumado al anuncio, estuvieron la oposición de fuerzas políticas tradicionales a la apertura política que permitió la inscripción masiva de partidos y la pérdida de sus bases electorales; la de la iglesia católica que recibió el duro embate de la represión desde 1980; las acusaciones de figuras políticas y militares al general por sus prácticas nepotistas al nombrar a familiares suyos y de otros oficiales, así como miembros de la iglesia evangelista, en puestos de gobierno; la indignación de generales ante el rompimiento de jerarquías que hacía Ríos Montt al rodearse de asesores de cargos medios y el desprestigio internacional del ejército ante el creciente número de muertos.

En conjunto, todas estas fisuras entre los grupos de poder alejaron al gobierno de sus objetivos de legitimidad y consenso político¹⁵⁷ y redujo, al recuerdo, el deseo de:

que dios nos ayude y nos ilumine para mantener una granítica unidad entre nosotros los comerciantes, los industriales, los financistas y los dedicados al agro con nuestro gobierno y con nuestro ejército, unido, renovado¹⁵⁸

En agosto de 1983 el ala blanda¹⁵⁹ del proyecto contrarrevolucionario cometió un golpe irreversible contra Ríos Montt, ya que el general actuaba de la

¹⁵⁷ La creación de un consenso activo sólo puede construirse en aquellas sociedades capitalistas en las que en alguna medida se satisfacen las necesidades materiales de la población y en las que, por tanto, las condiciones de existencia son medianamente soportables. También se puede lograr cuando hay un espacio político que permite, dentro de ciertos límites, la expresión de distintos intereses o bien, cuando una causa reivindicativa de carácter nacional prende en el seno de las masas y se vuelve poderoso unificador. Figueroa. *Op. Cit.*, p. 35.

¹⁵⁸ Ríos Montt en alocución radial transcrita por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Compilación de informes publicados sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala 1980-1995. Tomo I, Washington 1995, p. 266

manera más ortodoxa, queriendo ser el “Pinochet de Guatemala” El general Mejía Vítores fue el designado para presidir el nuevo gobierno de facto, dar continuidad a la campaña de pacificación devolver a Guatemala un régimen de legalidad.¹⁶⁰

B. Cambio de junta militar: gobierno del general Mejía Vítores (1983-1986)

Se realizaron algunos ajustes al proyecto, orientados al cumplimiento de la nueva mentalidad militar desarrollista que dictaba que un ambiente de seguridad y gobernabilidad sólo se produciría mediante el control sostenido sobre la insurgencia, el fortalecimiento institucional y de los valores civiles democráticos, así como sobre el desarrollo económico, para mejorar las condiciones de vida de la mayoría sin afectar a los sectores mejor colocados ¹⁶¹ El PNSD seguiría su curso y ahora se ponían en marcha las fases institucionales. Se trataba de una poderosa estrategia contrarrevolucionaria de trabajar por la legitimidad, la recomposición de la coalición gobernante y el establecimiento de objetivos nacionales creíbles, como la paz y el bienestar general.

Tras el relevo de 1983, cada vez más mandos altos se mostraron dispuestos a respaldar el nuevo pensamiento político-militar de legalidad-legitimidad electoral como instrumento contrainsurgente que les garantizaba que la guerra continuaría sin importar quien ganara los comicios En este escenario, el

¹⁶⁰ Los actores blandos son aquellos que conscientes de la prescindibilidad del régimen que contribuyeron a implantar y en el cual por lo común ocupan cargos importantes, aceptan en un futuro previsible algún grado de legitimación electoral. Consideran que para que la legitimación sea factible el régimen debe apresurarse a conceder ciertas libertades, por lo menos en una medida admisible a los sectores moderados de la oposición interna y de la opinión pública internacional; Schmitter y O'Donnell, *Transiciones desde un gobierno autoritario* Paidós Barcelona 1986, tomo 4, p 33-34

¹⁶¹ Canciller Andrade en entrevista con Schirmer *Op Cit.* p. 61

Hector A. Gramajo *Tesis de la estabilidad nacional* Editorial del Ejército octubre de 1989 Impreso num 1580 pp 38-39 en H. Rosada *Op Cit.* p 181

nuevo gobernante llamó al retorno de la constitucionalidad y la “transición a la democracia” en Guatemala.¹⁶²

La vía optada y con la que desde 1983 concordó la democracia cristiana, fue la mixta.¹⁶³ Aún con la oposición de los militares duros¹⁶⁴ que, destaca el general Gramajo, eran los mandos medios casados con la vía contrainsurgente por medios estrictamente militares y los más jóvenes opuestos a un gobierno civil, había una sensación compartida en las FF.AA. sobre la necesidad de cambiar a costa de la existencia misma del ejército como institución. “Controlar la política civil combinándola con el ejército que se encargue de la guerrilla. Un gobierno civil que permitiera al ejército llevar a cabo operaciones más amplias e intensas porque la legitimidad de éste, contrariamente a la ilegitimidad de los gobiernos militares anteriores, no permite que la guerrilla movilice a la opinión pública.”¹⁶⁵ En ello coincidieron con la democracia cristiana de Guatemala, que consideró que dada la tradición autoritaria de gobierno en el país, la única manera en que podría la democracia empezar a funcionar sería a través de las estructuras tradicionales (v.gr. control sobre las formas de participación y los actores permitidos, andamiaje

¹⁶² Este término fue utilizado en el discurso político gubernamental guatemalteco como sustituto al del término “cambio”. René Herrera Zúñiga, *Nicaragua, el derrumbe negociado: los avatares de un cambio de régimen*. Colmex, México 1994, p. 30.

¹⁶³ Esta opción mixta o fórmula de cogobierno entre civiles y militares consistió en lo pactado con la democracia cristiana para que los civiles fueran la imagen del gobierno y los encargados de ciertos asuntos políticos, pero dejando a los militares a cargo de la guerra y de la supervisión de acciones políticas que sirvieran de escape a la radicalización de la izquierda revolucionaria.

¹⁶⁴ La línea dura del ejército pertenece a una línea más amplia de actores duros que, contra el consenso prevaleciente en el mundo actual, suponen que la perpetuación del régimen autoritario es posible y deseable, y rechazan todas las formas democráticas. O'Donnell y Schmitter, *Op. Cit.*, p. 32.

¹⁶⁵ General Cruz Salazar en Schmitter, *Op. Cit.*, p. 67.

contrainsurgente. tolerancia de la impunidad militar, etc), enfoque que colocó al electoralismo en el centro de la transición.¹⁶⁶

Los demócrata cristianos desde años atrás tenían en mente un plan político por el que los militares podrían actuar como sus socios igualitarios en un proyecto democrático, en el que convergieran contrainsurgencia y legitimidad constitucional. De ahí que, hacia 1984, ya hubieran entablado pláticas con los militares en las que acordaron recomponer al Estado sin alterar las estructuras económicas y sociales fundamentales. El nuevo régimen planeado para 1986, no reflejaría en el futuro grandes transformaciones, sin embargo, "la mayor importancia de este periodo fue su carácter transicional hacia una civilización occidental moderna, más institucionalizada, más justa."¹⁶⁷

El primer paso en ese sentido fue el anuncio de la elección de la Asamblea Constituyente en junio de 1984, cuya tarea fue la redacción de una nueva constitución, así como el establecimiento de las reglas para la elección presidencial de 1985

A la par, la represión contra los pocos líderes sociales que sobrevivían y la estructura contrainsurgente se mantuvo. Sin embargo, aun bajo las cortas

¹⁶⁶ "La democracia es un sistema que surge o que vive de la participación del pueblo, pero como nosotros habíamos vivido con gobiernos autoritarios represivos que no habían abierto espacios políticos para la organización, las únicas manifestaciones concretas al principio (1986) serían los partidos." Ex-presidente Vinicio Cerezo en entrevista con Schirmer. *Ibid.* p. 313

¹⁶⁷ Gramajo, *Op. Cit.* p. 221 Dentro de los debates de la democracia, el paradigma que guiaba el cambio era el liberal, en el que se transita del régimen político autortario regido por militares, surgido en forma ilegítima y que usualmente se relaciona con la sociedad por medios represivos, hacia uno democrático, regido por civiles, originado en forma legítima y que se relaciona consensualmente con la sociedad. Esos procesos se dan en forma no violenta, siendo usual una situación de crisis de los anteriores regimenes militares que los convierten en inviables. Gabriel Aquilera, *El fusil y el olivo*. FLACSO y DEI. San Jose 1989. p. 56

condiciones políticas permitidas, nuevas expresiones de protesta surgieron¹⁶⁸ y una proliferación de frentes intentaron inscribirse para participar en las elecciones de la Constituyente.

Mientras se forjaba lentamente un imagen de constitucionalismo democrático, en 1985 las FF.AA. empezaron a retirarse de la administración del gobierno, como una manera de protegerse de ser culpados por la incompetencia de los civiles o por las violaciones de los derechos humanos. El 31 de mayo de ese año se implementó un programa de retiro progresivo por el cual, seis meses antes de que asumiera el nuevo presidente, el único oficial militar en la administración del gobierno era el presidente de facto, el general Mejía Víctores. El PNSD se estaba cumpliendo, y con esta medida abrió a una muy larga desmilitarización de la política, en este caso física, que apuntaló hacia una lenta democratización.

En este mismo tenor, Mejía Víctores ordenó a la Asamblea Nacional, mediante boletín del ejército y con base en lo planeado en 1982, convocar a elecciones. Éstas fueron limpias y en un clima social de entusiasmo ganó Vinicio Cerezo por la DCG. El ejército respetó los resultados, aunque en diciembre de 1985, en voz del ministro de la Defensa ante la prensa y la Asamblea Nacional, se recordó que los civiles debían respetar el proyecto militar. El mismo Cerezo hizo la aclaración al asumir la presidencia en el sentido de que él contaba únicamente

¹⁶⁸Movilizaciones en búsqueda de tierra para los campesinos, reivindicaciones comunes por aumentos salariales, mantenimiento del empleo, la solidaridad sindical en torno a los trabajadores de la Coca-Cola y la formación del Grupo de Apoyo Mutuo por la aparición de familiares desaparecidos (GAM) fueron expresiones que se dieron durante 1984-85. CEH. *Op. Cit.* parágrafos 440-442.

con el 30% del poder.¹⁶⁹ El gobierno que se instalaba difícilmente representaba una ruptura con el pasado y menos aún una auténtica democratización en medio de una estructura contrainsurgente, de un país muy segmentado, institucionalmente débil, con una firme cultura política autoritaria y en medio de una guerra de baja intensidad prolongada. Pese a ello es innegable que los acuerdos que se firmarían diez años después no hubieran sido posible sin la liberalización¹⁷⁰ que abrió formalmente el gobierno del licenciado democristiano Vinicio Cerezo

2. ESBOZOS DE CAMBIO EN TRES ADMINISTRACIONES CIVILES (1986-1995)

Los gobiernos de Vinicio Cerezo, Jorge Serrano y León Carpio marcaron un periodo de alta convulsión política por el reacomodo de fuerzas, en el que la solución mixta comenzó a ensayarse y en el que viejas reglas y prácticas políticas, producto de una cultura autoritaria venida de años de militarización, limitaron la profundización de la apertura democratizadora

Sin embargo, estos años también dejan ver que hubo un ligero aunque importante contrapeso a las limitantes del cambio constituido tanto por la normatividad de la apertura, vía reglas electorales democráticas formales, dictada desde arriba, como por una arena política informal que fue surgiendo de las expectativas generadas a partir de 1986, de la participación social espontánea

¹⁶⁹ Susanne Jonas, *The Battle for Guatemala*, p. 157.

¹⁷⁰ Proceso gradual definido como la primera etapa de la transición, que vuelve efectivos, redefine y/o amplía ciertas garantías que protegen a individuos y grupos sociales. En el plano individual, los derechos que puede incluir son la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, derecho a defenderse según debido proceso y de acuerdo a leyes preestablecidas, libertad de palabra, de movimiento, etc. En el plano de grupo, la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos, libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo y falta de censura en los medios de comunicación. O'Donnell y Schmitter, *Op. Cit.* tomo 4 pp. 20, 21 y 25.

motivada por la intención de salvar de la reversión momentos críticos de las nuevas administraciones y por el impulso negociador de los años noventa.

A. Sobre cambios

Los cambios que intencionalmente, desde la Constitución aprobada en 1985 se han tratado de emprender, de igual manera que los impulsados desde instancias informales de la población, han apuntado hacia una progresiva modificación de las reglas del juego político. Estas son las instituciones políticas que March y Olsen definen como los instrumentos formales e informales diseñados por los hombres para dar forma a la interacción humana.

En el caso de Guatemala, durante tres décadas ininterrumpidas las reglas del juego siguieron más una lógica informal, en la que el autoritarismo político militar marcó los límites del comportamiento político para los guatemaltecos, pese a la existencia de una normatividad formal constitucional que en términos generales consignaba un orden democrático.

Como deja ver la historia política de Guatemala, la reproducción de ese sistema autoritario, tras años de repetición y dureza en su ejercicio, de su enraizamiento en espacios políticos y sociales a través de los ordenamientos militares que dominaron sobre ellos, para 1986 tenía ya bien conformada una cultura política autoritaria, en la cual quedaron asimilados (fijados) los modos, valga subrayar muy estrictos, permisibles y no permisibles de hacer las cosas. Puesto en los términos del nuevo institucionalismo, "la etapa de estabilización de los procedimientos apropiados para los fines deseados ya había culminado" dejando como legado poderes *de facto* y dominios reservados por actores resistentes al cambio falta de referentes democráticos que pudieran facilitar la

reorientación de la conducta, apatía e incredulidad política entre el electorado, impunidad, imperfección de linderos administrativos y minimizado el valor de la vida de tal suerte que el propio Ramiro de León Carpio cuando fue nombrado el primer Ombudsman confirmó que “el asesinato es la manera más común de resolver conflictos personales en Guatemala.”¹⁷¹

En 1986 inició la “transición”, con una apertura política completamente controlada y que, sin embargo, enfrentó limitaciones. Motivaciones de peso para el cambio había, tales como el desgaste de las fuerzas armadas al frente del gobierno, presiones surgidas del desprestigio de instituciones públicas, falta de representatividad de las reglas y de un mínimo de consenso a la acción gubernamental¹⁷², ausencia de linderos administrativos para organizar el ejercicio del poder, decaimiento de la propia efectividad y competencia de las instituciones al volverse incapaces de cumplir con sus funciones y débiles al haber perdido su propósito nacional. En pocas palabras había un vacío institucional formal que pudiera generar certidumbre en la actividad política.

Pese a la justificación de la necesidad del cambio, éste enfrentó tanto la cultura política líneas arriba descrita, una estructura contrainsurgente y la continuación de la guerra, así como las dificultades propias de una modificación a la estructura institucional, que como indican March y Olsen, está sustentada en referentes de acción, lógica de apropiación y modos en que deben ser hechas las cosas ya establecidos, es decir, reglas y rutinas que por definición son poco cambiantes. Y es que modificar una institución, aunque decadente, implica

Amnistía Internacional. *Op. Cit.*, p. 39

No hay dictadura por feraz que sea que no necesite de consenso. Carlos Figueroa. *Op. Cit.* p.

transformar una edificación procedimental asimilada: desde modos concebidos para hacer las cosas y significados de la acción y de las preferencias hasta la renovación de antiguos responsables. Esto se traduce en la alteración de la cultura organizativa, lo cual por rápido respaldo que busque en la concreción legal, lleva a resultados inciertos y lejanos a lo óptimo.

En parte, tiene que ver con que aunque reglas formales cambien rápidamente vía decisión política o judicial, los constreñimientos informales incluidos en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho menos penetrables que políticas deliberadas.¹⁷³ Además de que, como indican March y Olsen, mientras más enraizada esté una institución a la cultura organizacional de una comunidad, más costará en tiempo y en energía transformarla.

Teniendo este marco limitante del cambio como referencia, ahora abordo el primer gobierno civil, con el cual entró en vigencia la Constitución aprobada en 1985, misma que había sido elaborada para moldear un nuevo ordenamiento político en el que la interacción humana en el país la guiaran directrices democráticas

B. Tres administraciones civiles y las dificultades del cambio (1986-1996)

Vinicio Cerezo entró al poder el 14 de enero de 1986. La democracia cristiana había competido contra 12 partidos y había ganado con el 70% de los votos en las urnas y en medio de una explosión de expectativas.¹⁷⁴ Él como después lo harían sus homólogos Jorge Serrano y Ramiro de León Carpio, incluyó en su gabinete a miembros del sector privado como medida para frenar las posibilidades

¹⁷³ D. North *Op. Cit.*, 6

¹⁷⁴ Susanne Jonas *Op. Cit.* p. 153

de que se convirtieran en sus principales opositores. También a Cerezo, como a los otras dos presidentes, les tocó enfrentar una importante movilización popular que desde 1986 aprovechó los espacios abiertos y las expectativas nacientes y conformó frentes políticos de corta vida y agrupaciones reivindicativas de distintos derechos.¹⁷⁵ Asimismo, los tres gobernaron en medio de fuertes limitaciones a los cambios que, sin importar su magnitud, apuntaran hacia la modificación de las estructuras de justicia, económicas y políticas tradicionales.

Cerezo inició su gestión bajo la Constitución de 1985 que entró en vigor el 14 de enero de 1986, al tiempo que cobraron vigencia las amnistías que protegían cualquier violación a los derechos humanos desde la puesta en práctica del PNSD. La Constitución de 1985 había sido bien recibida.¹⁷⁶ Lo más destacable del nuevo cuerpo jurídico es que vetó la aspiración a la presidencia de ex-golpistas, introdujo el término de derechos humanos y estipuló su observancia. Para la protección de libertades y derechos, creó la figura de un Ombudsman para los Derechos Humanos, inexistente hasta esa fecha en América Latina la Corte

¹⁷⁵La apertura, el deshielo, la descompresión de la dominación autoritaria produce un rápido y agudo incremento de la politización general y de la activación popular. O'Donnell y Schmitter, *Op. Cit.*, p. 47. Uno de los sectores que más rápido se rearticuló fue el sindical que formó la Unidad en Acción Sindical y Popular (UASP). Entre 1986 y 1990 destacó también la participación en la esfera pública de diversos organismos como el Comité de Unidad Campesina (CUC) que reapareció tras años en la clandestinidad y como el Grupo de Apoyo Mutuo, el Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam (CERJ), la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), la Comisión de Investigación, Educación y Promoción de Derechos Humanos (CIEPRODH). En 1988 visitó el país la Representación Unitaria de la Oposición Guatemalteca (RUOG), lo cual ocasionó fuerte malestar dentro del ala dura tanto de la derecha como del ejército. Datos tomados de CEH, *Movilización Social. Op. Cit.*, Anexo 23.

¹⁷⁶Si bien es cierto que el texto constitucional adolece de un conjunto de defectos y misiones de carácter formal, técnico y conceptual en las actuales circunstancias es un instrumento jurídico suficiente para que a partir de sus normas, los guatemaltecos podamos construir y ordenar sobre sus bases un régimen de legalidad que conduzca a la democratización de la vida política. Opinión del Colegio de Abogados de Guatemala en 1986 tomado de CEH *Ibid.*, parágrafo 45C.

de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral, tres instituciones que desempeñarían un papel trascendental en la crisis política de 1993.

Esta Constitución también reconoció el carácter multiétnico y multicultural del país, el derecho a la libre sindicalización, el de asociación y manifestación. Declaró ilegales a los Tribunales de Fuero Especial y dictó procedimientos por los cuales nuevos partidos de cualquier tendencia fueran admitidos en la competencia política. Cabe destacar, a su vez, que mantuvo la estructura contrainsurgente (patrullas civiles, coordinadoras interinstitucionales, polos de desarrollo) y el respeto a la autonomía militar.

Este era el marco jurídico institucional permitido por las FF.AA., amplio para el momento en que fue aprobado, pero limitado tanto por los actores duros que se opusieron a su cumplimiento, como por su abierto carácter de estrategia contrainsurgente, que trae a colación la expresión del coronel Girón Tánchez sobre “el que hace la ley hace la trampa.” En efecto, la legalidad consignada ahí dejó espacio abierto para que, en nombre de la seguridad y el restablecimiento de la ley, cupiera una interpretación por la cual “uno puede salirse de la ley el tiempo necesario para pacificar y entonces reingresar sin haber cometido ningún acto arbitrario o ilegal, porque se está en una situación casi de guerra”¹⁷⁷

Este primer gobierno civil trajo consigo la elevación del ánimo popular y del nivel de activación social. De hecho, en su gobierno se cuentan alrededor de 1700 manifestaciones que pugnaban por diversas reivindicaciones, y que causaron la desconfianza de la extrema derecha y el sector privado. Aunado a la

Coronel Giron Taneoz, en entrevista con McCleary “The Constitutional Framework and Democratic Institutions” *Op. Cit.*, p. 72

agitación social y su proyección en la inestabilidad política y continuación de una represión selectiva, estaba el empeoramiento de la situación económica.¹⁷⁸ El mismo Banco Mundial había recomendado mayor gasto social, pero ello demandaba de un ajuste en la recaudación fiscal, lo cual complicó las relaciones con el CACIF¹⁷⁹ y la Unidad de Ganaderos y Agricultores (UNAGRO). Con ellos Cerezo organizó un foro bilateral para alcanzar un acuerdo en materia tributaria que fracasó.

Los legados de la cultura autoritaria estaban presentes.¹⁸⁰ La violencia seguía y las partes no cedían; de hecho, la agitación social aumentaba y con ello la represión.¹⁸¹ Por ello, y ante las medidas acordadas en agosto de 1987 en la reunión de Esquipulas II, Vinicio Cerezo creó la Comisión Nacional de Reconciliación, constituida por funcionarios, personalidades políticas, partidos y coordinada por monseñor Rodolfo Quezada Toruño. La intención del presidente era llegar a un gran acuerdo nacional, lo cual no se logró. Un año más tarde, el mismo coordinador Quezada volvía a convocar a un "diálogo nacional", toda vez

¹⁷⁸ Para 1987, de la población económicamente activa (PEA), un estimado de 1.6 millones estaba empleada, 1.1 subempleada y más de medio millón desempleada. Banco Interamericano de Desarrollo. Tabla de PEA para Centroamérica, gráfico 39 <http://www.iadb.org/int/sta/ENGLISH/prptnet/english/gtmbprpt.htm>

¹⁷⁹ Desde el inicio de 1980, al interior del CACIF hubo una reorganización en su dirección y una nueva mentalidad empresarial abanderó su oposición a financiar la guerra contrarrevolucionaria y a presionar por liberalización económica y la remoción del gobierno militar que "obstaculizaba la modernización económica nacional". McCleary, *Op. Cit.*, pp. 63-65.

¹⁸⁰ Impunidad, persecución y represión selectiva como método para acallar líderes de organizaciones, el abuso de poder como regla de resolución de conflictos sociales y las intimidaciones a jueces que quisieran llevar un buen proceso sobre casos relativos a fuerzas de seguridad constituyen prácticas "comunes" que pertenecen a un modelo autoritario de resolución de conflictos que no se habían terminado en 1986 con el cambio de régimen. Prevalcieron y prevalecerían por estar arraigadas en una cultura política de debilidad institucional. CEH, "Debilidad de la institucionalidad estatal," *Op. Cit.*, parágrafo 127.

¹⁸¹ La represión, actos intimidatorios, desapariciones de personas y atentados como el producido contra el periódico *La Época*, el cierre de los noticieros *Aquí el Mundo* y *Siete Días*, se mantuvieron como los rasgos violentos o de expresiones de intolerancia gubernativa que chocaba con las líneas políticas para solucionar discrepancias entre el gobierno y los ciudadanos. CEH, "La transición a la democracia" *Op. Cit.* parágrafo 477.

conocidos los resultados negativos de las negociaciones entre el gobierno y la URNG. El gran diálogo involucró a todos los sectores de la sociedad civil en la búsqueda de consensos para allanar el camino de la negociación por la paz. A él asistieron las Comunidades de Población en Resistencia, sindicatos, partidos políticos, representaciones indígenas, agrupaciones por los derechos humanos, etc. Sólo faltaron el sector privado y los militares, quienes optaron por tomar distancia.¹⁸²

La segunda mitad de la gestión del presidente Cerezo mostró que la transición no estaba exenta de reversiones autoritarias. En mayo de 1988 y de 1989 se produjeron dos fuertes intentos de golpes de Estado que pusieron a prueba el plan transicional de solución mixta y la relación de Cerezo con su ministro de Defensa, cabeza de la línea "institucionalista", la cual combinaba métodos contrainsurgentes militares y políticos como vía para hacer respetar la reglas constitucionales. Ambos golpes los cometieron los llamados "oficiales de la montaña",¹⁸³ quienes diferían con respecto de la línea militar institucionalista en cuanto al manejo de la contrainsurgencia, en la que los primeros defendían la guerra como única vía para terminar con la guerrilla, en cuanto al apoyo a un gobierno civil en época de guerra, a la conveniencia de dar cualquier tipo de espacio político a las organizaciones y movimientos populares, a permitir

¹⁸² El problema central se ubicaba en la necesidad de manejar políticamente los éxitos logrados en el campo de batalla, sin asumir parte del costo derivado por el desprestigio creciente de los encargados de la gestión política. Gramajo, *Op. Cit.*, p. 320.

¹⁸³ Eran oficiales jóvenes y ex-oficiales que peleaban y/o habían combatido en la guerra contrainsurgente de 1981-1983 y creían que la táctica de tierra arrasada y la represión eran las únicas formas de defender a Guatemala de los subversivos y delincuentes terroristas, como calificaba la Constitución a la URNG. Junto con los ultrarreaccionarios latifundistas, estos oficiales mantuvieron la mentalidad de que la solución era una guerra total y el modelo tradicional de gobierno autoritario. McCleary, *Op. Cit.*, pp. 72-73.

negociaciones con la insurgencia y en cuanto a la necesidad de modernizar el Estado vía reforma tributaria.¹⁸⁴

El impulso último de ambas intentonas golpistas tuvo a los latifundistas de telón de fondo, lo cual una vez más evidenció la convivencia de dos prácticas; una vieja en la que los militares se mantenían como recurso para los opositores a los cambios, y la nueva que finalmente se impuso en defensa de la institucionalidad formal, sostenida en la *Tesis de Estabilidad Nacional* como medio político para resolver conflictos. También los golpes pusieron de relieve un ejemplo de la falta de referentes democráticos, que más allá de una legislación, sirvieran de brújula para la acción. Los mismos oficiales institucionalistas reconocieron que el fuerte recelo que tanto la democracia como los políticos civiles enfrentaban por parte de la institución armada provenían de que para “gran parte de esta generación de militares, la mayoría de los que estamos ahora en puestos relevantes, sólo tenemos experiencia con gobiernos militares. Aunque el ejército haya sido el principal impulsor del proceso democrático, nuestra experiencia no nos ha preparado para actuar en democracia.”¹⁸⁵

Gramajo reconoció que se necesitaba reeducar¹⁸⁶ al ejército, a la vez que depurar mandos reacios a adoptar la nueva tesis militar, la cual nunca desechó la

¹⁸⁴Cuando se rompió el foro bilateral, la UNAGRO, temerosa de que esta reforma llevara a una agraria, buscó apoyo entre un pequeño grupo de oficiales de línea dura en activo, de baja y retirados que tenían poder dentro de las FF AA. Con la promesa de Q5 millones, se orquestó el golpe, el cual resultó fallido. *La Época*, Ciudad de Guatemala, 3 de junio 1988

¹⁸⁵General de división Mazariegos en entrevista con Schirmer. *Op Cit.*, p 377.

¹⁸⁶El general Gramajo sabía que la transición para ser aceptada requeriría un cambio progresivo de mentalidad. Para ello, se dictaron nuevos cursos en democracia y asuntos civiles a los oficiales en formación. Como ministro de Defensa promovió ascensos para militares institucionalistas y becas para estudios civiles en universidades de EE UU, a cadetes destacados. Asimismo impulsó el diálogo con sectores de la sociedad a través del Centro de Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional (ESTNA) que él también creó. McCleary *Op Cit.*, p 74

vía militar contrainsurgente, menos aún ante el incremento de la actividad guerrillera en 1988 y 1989. Tan sólo que, interesada la línea institucionalista en legitimar la guerra contrarrevolucionaria, ganarla y limpiar el desprestigio nacional e internacional del ejército, hallaron conveniente ceder el gobierno, colocarse detrás de él e informar de todas las actividades de inteligencia al presidente, para que las críticas, sobre todo con respecto a las violaciones derechos humanos propias de la guerra, las recibiera él y no a las fuerzas armadas.¹⁸⁷

La estructura autoritaria no se descomponía, los hábitos creados por el terror persistían¹⁸⁸ y los aspectos fundamentales que dieron origen al problema político, económico y social guatemalteco no sufrían modificaciones significativas. La sociedad se polarizaba porque, pese al discurso, las críticas y manifestaciones fueron mal recibidas y reprimidas. En ese ambiente los partidos continuaron conformando sus cuadros, pero la inexperiencia y el paulatino decremento de las expectativas que cuatro años atrás había generado la entrada del primer gobierno civil, cobraba ya sus cuotas en el electorado, que incrédulo y/o reprimido, se apartaba de la política formal. En las elecciones presidenciales celebradas en 1990, se contó con una participación del 30% del padrón electoral y el triunfo fue para Jorge Serrano Elías

¹⁸⁷“En nuestro esquema militar, el presidente, como Comandante en Jefe de las FF.AA es responsable de todo. ¡Yo le informaba a Cerezo acerca de todas las actividades de inteligencia, cuando fui ministro de la Defensa, para que las culpas se las echaran a él y no a mí!” Schirmer, *Op Cit.*, p. 309

¹⁸⁸“Las experiencias autoritarias en América Latina socavaron las instituciones y costumbres más o menos democráticas que les precedieron. Así resulta ilustrativo los casos de los comisionados militares y patrullas de autodefensa civil que erosionaron el tejido social comunitario y que, aun después de su desarticulación por mandato constitucional después de 1996, han dejado escaleras de mando de aquellos que por años ejercieron el poder sobre las comunidades y los modos de tomar decisiones. ODGHA, *Impactos de la Violencia*”, *Op Cit.*, tomo 1 p. XXXIV

En enero de 1991, Guatemala, como se ha visto, no había completado ni en la práctica ni en el proyecto la transición a la democracia. Casi todo quedaba por hacer y las esperanzas de la población se desvanecían, al tiempo que la confianza hacia los nuevos políticos civiles disminuía. Cobraba significado la segunda elección consecutiva de un civil, no obstante las instituciones del país no habían logrado consolidarse lo suficiente como para pensar en su buen desempeño y contribución exitosa al tránsito. La guerra, el gobierno compartido con el ejército, los viejos ordenamientos, como lo eran los autoritarismos, los asesinatos e intimidaciones, la corrupción, la impunidad, y/o la ineficiencia administrativa, entre otros, seguían siendo un gran obstáculo que encaraba las intenciones por hacer cumplir el nuevo marco institucional democrático consignado en la Constitución.

Al asumir el poder el conservador Jorge Serrano, la sociedad estaba caracterizada por un desarrollo organizacional disímil, reflejo de sus posibilidades de participación a lo largo de los años. el ambiente era mucho menos entusiasta que el que había recibido Cerezo la situación económica estaba muy deteriorada¹⁸⁹ y la guerra interna parecía eterna. Pese a ello, la llamada transición continuaba y, la encomienda militar, era gobernar democráticamente en lo que ellos se encargaban de la guerra

Para este momento la situación en Guatemala ya demostraba que mientras la guerra no terminara la concreción de las normas democráticas no tendría cabida. Los militares aunque con un evidente cambio de mentalidad proclive a

¹⁸⁹ El país estaba en una crisis inflacionaria que llevó a la reducción del gasto público al despido de trabajadores estatales, liberación de precios y a un intento más por sanear la recaudación tributaria a través de una reforma fiscal. McCleary, *Op. Cit.* p. 90

una convivencia pacífica con la democracia cuando ganaran la guerra,¹⁹⁰ no soltaban el mando político nacional y a nivel departamental y municipal mantenían sus resguardos de poder como si se tratara de dominios reservados para su administración.¹⁹¹ Los oficiales institucionalistas veían la represión como una parte endémica de la transición para el avance hacia una democracia segura.

La flagrante violación a los derechos humanos y la proliferación de guardias privadas durante los años de gobierno de Serrano, le cortaron fuentes de financiamiento económico internacional pese a sus esfuerzos iniciales por perseguir a militares envueltos en crímenes a civiles.¹⁹² A él le tocó enfrentar un contexto internacional,¹⁹³ al que ni el ejército en conjunto, ni el poder judicial respondían con rapidez.

¹⁹⁰“La democracia siempre ha estado sometida a cuestiones de seguridad porque, siendo un instrumento de cohesión social y política con base en la participación sin discriminación y con derecho a la libre expresión, en momentos de guerra produce inseguridad. Sin embargo, en el ejército se sabe que debemos despojarnos del peso conceptual del pasado y acostumbrarnos a la democracia sin temor, separar democracia de inseguridad. De hecho la nueva educación militar (nueva en 1993) busca desarrollar en todos los militares una amplitud de criterio suficiente para comprender que su participación consistirá en fortalecer el sistema y no en resistirse al cambio democrático.” Cruz Salazar en entrevista con Schirmer. *Op. Cit.*, pp 413 y 404.

¹⁹¹La vida en las comunidades seguía bajo ordenamientos militares. Obedecer, dar información, participar en patrullajes, pagar cuotas de guerra a los comisionados ... El ejército era aún el principal administrador de justicia, de forma directa o indirecta, pero ponían los márgenes para la justicia. ODHAG. *Op. Cit.*, tomo I, p. 81.

¹⁹² Serrano desde 1990 trató de imponer autoridad civil sobre el ejército. Destituyó a sus dos primeros ministros de Defensa por representar posturas poco flexibles a la negociación con la guerrilla. Atendió a recomendaciones del Obudsman Ramiro de León Carpio e inició averiguaciones contra militares por su participación en asesinatos de civiles. En 1992, creó la Coordinación Presidencial para los Derechos Humanos (COPREDEH) que pronto chocó en funciones con el Ombudsman, pero que le abrió camino para garantizar nuevos préstamos internacionales. McCleary, *Op. Cit.*, pp. 84-89.

¹⁹³El contexto internacional existente hacia el comienzo de la década de 1990 se caracterizó por el colapso o reajuste del mundo socialista, el fin de la percepción de la ex-URSS como principal amenaza internacional y de la catalogación de sectores nacionales como enemigos internos, el “triunfo” de los valores democráticos, el desbordamiento de demandas sociales que no pueden ser absorbidas por la capacidad de los estados-nación y que cada vez apuntan más hacia la cooperación internacional, la creciente movilización social y relación internacional entre agrupaciones una Europa revitalizada que junto con la economía japonesa actúa como contrapeso a EE UU, la mayor integración o interdependencia de la economía mundial así como la decreciente efectividad de la fuerza militar para la resolución de conflictos han modificado la

En abril de 1991, el presidente Serrano presentó la *Iniciativa para la Paz Total de la Nación*, con el que planteaba retomar el diálogo con la URNG y en el que tenía planeado participara directamente una delegación militar. Esta postura no fue bien recibida por la dirección de inteligencia, aunque en principio obedeció al ministro de Defensa, general José Domingo Samoaya, en su respaldo al Comandante en Jefe de las FF.AA. Sin embargo, conforme las protestas sociales masivas por el deterioro en el nivel de vida se volvieron incontrolables y las demandas contra la impunidad, por los derechos humanos y en defensa de las reivindicaciones indígenas aumentaron, cada vez fue más difícil mantener la cohesión dentro de los principal mandos militares. En 1993 la crisis de gobernabilidad hizo explosión.¹⁹⁴

En agosto de ese año, el presidente Serrano, ante la posición de minoría que tenía en el Congreso su partido, Movimiento de Acción Solidaria, y la falta de respaldo en el legislativo a sus medidas urgentes de carácter económico¹⁹⁵ decidió disolver el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y la corte de

realidad nacional e internacional, retando viejas formas de administración estatal. Ello ha derivado en la redefinición de los intereses nacionales y en la identificación de nuevas amenazas para la nación y el Estado. Olga Pellicer, "Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina", en Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI, México 1992.

¹⁹⁴El problema que más ruido provoca en un proceso de transición hacia la democracia es el temor de represalias por los cruentos actos represivos que perpetraron grupos importantes al interior del régimen autoritario. Por ello, cuidan tanto de controlar la agitación popular, más cuando ésta clama por la investigación del paradero de las víctimas y la exigencia de justicia. En pocas palabras, anular la ley del silencio

¹⁹⁵La medida que más desórdenes causó fue la privatización del sector paraestatal (electricidad, telefonía y ferrocarriles), lo cual trajo consigo gran controversia entre grupos políticos adinerados que quisieron obtener facilidades del presidente a cambio de su respaldo en el gobierno. A esta medida acompañaron la eliminación de subsidios a servicios esenciales, alza de energía eléctrica, de combustibles y el transporte que ocasionaron el desbordamiento popular. Estas medidas de carácter neoliberal, que jamás han sido la mejor receta contra la miseria, fueron pasadas por el ejecutivo al legislativo y éste con la mira en cooptar electorado en las municipales, hizo suya la defensa de la gente. Incluido el PAN, cuyos lazos eran con el sector económico más poderoso del país. Susanne Jonas, "Guatemala: El problema democrático", en *Nueva Sociedad* num. 130, 1994, p. 17

Constitucionalidad: remover a los procuradores General de la Nación y de los Derechos Humanos, suspender la Constitución y llamar al Tribunal Supremo Electoral para que convocara en un plazo no mayor a 60 días a elecciones para nombrar una Asamblea Nacional Constituyente. Todo ello lo hizo bajo el argumento del combate a la corrupción y narcotráfico que se habían entronizado en las estructuras del Estado y del fraude cometido con el dinero dado al poder judicial para su modernización. En efecto, la corrupción era flagrante, pero de ella no escapaba el propio Serrano.

El autogolpe de 1993 no le ayudó a limpiar su administración, sino que le costó su renuncia. El desconcierto causó una organización tal entre opositores a que la Constitución fuera suspendida, que acercó a todos los sectores civiles, incluyendo a la cúpula empresarial y a los sectores populares, caso insólito en la polarizada sociedad guatemalteca. Rápidamente el CACIF conformó el Foro Multisectorial que incluyó a representantes de partidos políticos, empresarios, uniones laborales (la Central General de Trabajadores de Guatemala y la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas) y la barra de abogados. Los líderes de organismos populares también reaccionaron y bajo el llamado del rector de la Universidad de San Carlos, conformaron el Foro Multisectorial Social que, más amplio que el primero, agrupó a la iglesia, profesionistas, representaciones indígenas, sindicatos y frentes de izquierda. Ambos foros temían la reversión a un gobierno militar. Sin embargo, el general

Samoaya rechazó por unos días la presión proveniente de comandantes militares y de la dirección de inteligencia (S-2) para desconocer al presidente.¹⁹⁶

Finalmente, entre las gestiones de los comandantes, de la S-2 y la presión nacional ejercida para la solución pronta de la crisis por vía pacífica, las FF.AA. respaldaron a la Corte de Constitucionalidad y al Tribunal Superior en su decisión de solicitar la renuncia de Serrano bajo el argumento de la violación a la Constitución y la necesidad de la vuelta a la institucionalidad formal y no a un gobierno militar. Distintas son las versiones que explican la actitud de respaldo a esta decisión por parte del alto mando de las FF.AA., pero lo "cierto es que ni presionó la renuncia, ni autorizó la represión de las fuerzas policiaco-militares contra las manifestaciones callejeras ni contra los sectores populares, religiosos y laborales que desafiaban la suspensión de garantías para reunirse y expresarse."¹⁹⁷

Diez días después del golpe, Ramiro de León Carpio era elegido presidente por el Congreso. El nuevo titular del ejecutivo depuró al ejército y anunció una nueva oferta de diálogo a la URNG, inclusión de más sectores sociales en la negociación, en respuesta a la solicitud de éstos, y discusión de sobre temas vitales antes del cese al fuego.

¹⁹⁶ El ministro de Defensa en los primeros días de crisis mantuvo una disposición inamovible de esperar a que Serrano, como Comandante en Jefe de las FF.AA. le diera órdenes al ejército de cómo proceder, y respetar así la vía institucional. McCleary *Op. Cit.*, p. 152

¹⁹⁷ Durante los diez días de crisis política, ambos foros multisectoriales, al igual que el Ombudsman, la Corte de Constitucionalidad y los partidos políticos buscaron respaldo en el ejército. No querían otra aventura autoritaria, pero reconocían la importancia del alto mando militar en el gobierno. Centro de Estudios de Guatemala, *La democracia de las armas*. Claves Latinoamericanas México 1994, pp. 121-122. La tradición política en América Latina marca como políticos y civiles han recurrido en diversos momentos a los uniformados en la defensa de sus intereses. De aquí que sea parte de los patrones conductuales de ciertos círculos de poder el darles un lugar de privilegio a las FF.AA. y de igual forma, este hecho contribuye a la argumentación relativa al importante y activo apoyo civil con que han contado los militares en sus incursiones políticas. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, p. 21.

La guerra seguía, y con ello, la necesidad del ejército por parte del gobierno civil. Urgía presionar por dar fin a la guerra interna para replegar el poder militar y ampliar la democratización y evitar una crisis del cogobierno, como casi una década atrás se había presentado a la militarización de Ríos Montt. Los oficiales admitían esto, no tanto por su entusiasmo democrático, como por lo costoso que a su juicio resultaba la guerra para las FF.AA. Por ello, León Carpio jugó la carta de la negociación flexible, la inclusión de más sectores y el tratamiento de temas sacados de la agenda nacional de reformas por décadas y la participación de una delegación de civiles que acompañara a los militares para que a través de estas vías de más amplia participación se deslegitimara una de las razones de la guerra.

Inició su gobierno con la depuración de poderes judiciales y legislativo prometida. No tuvo el alcance esperado, pero la intención era "restablecer pronto la credibilidad con golpes visibles, más no corregir en dos años los vicios añejos."¹⁹⁸ El involucramiento de la gente en política se había reactivado y debían canalizarlo. Asimismo, atendiendo al sector joven empresarial y modernizante que le había apoyado, habló de reversión de la monopolización comercial, de reformas administrativas y la limpieza de las aduanas. Ese grupo empresarial sabía que cualquier reajuste en el sector público toparía con los intereses económicos del ejército. Sin embargo y pese a choques entre industriales y oficiales, a los segundos les fue atractiva la idea de terminar con la guerra, ser considerados

como los pacificadores, atraer inversiones y, como elementos retirados, recibir concesiones especiales para nuevos empréstitos.¹⁹⁹

La palabra posguerra comenzó a hacerse común en los discursos presidenciales y, sin mejoras palpables en el área de los derechos humanos, de León Capiro dio nuevo impulso a la negociación, con mayor respaldo tanto del CACIF como del ejército. Por distintos motivos, pero existía una condición mínima para el trabajo por la democracia, la voluntad de las partes.

C. Avances democratizadores mediante las negociaciones y acuerdos de paz

Como se ha expuesto, la cesión del poder en Guatemala en 1986 no fue total. Constituyó parte del plan contrainsurgente, que formalizó la apertura política vía democracia electoral. Aunque las elecciones previstas sí se han realizado, difícilmente pudieran considerarse elementos suficientes para la construcción de bases participativas sólidas, ejes de la democratización, cuando existen patrones autoritarios que, provenientes de un marco institucional que se fue diseñando a lo largo de años que ha durado el proceso de militarización política y social, han permanecido estimulando la exclusión de actores y de temas de discusión.

Por ello, y por el papel tutelar jugado por los militares en los cogobiernos de Cerezo, Serrano y de León Capiro, es que luce trascendental la reversión de dicha militarización, con la finalidad de que nuevas reglas normen las áreas que gradualmente vayan siendo reconquistadas por la participación ciudadana, que de primera y última instancia es base de la democracia. En parte, ese avance

¹⁹⁹ ODHAG *Op Cit*, tomo II, p. 330

democratizador lo ha mostrado la movilización popular guatemalteca²⁰⁰ que, desde instancias informales como los foros sectoriales y su presión por ser incluida en las negociaciones por la paz, ha demandado su participación en la “cosa pública”. Se ha tratado de una movilización social que ha aprovechado las elecciones regulares y la existencia de ciertas oportunidades para cuestionar la política oficial, pero que ha presionado a otros niveles porque la liberalización inicial se convierta en una democratización política y que eventualmente se extienda a las instituciones sociales, culturales y económicas del país.

La combinación de estos dos ámbitos, formal e informal, de participación en la política a lo largo de estos diez años ha conformado un modo democratizador alternativo: una reconquista gradual de espacios políticos y sociales militarizados que desde sus recursos ha aportado un avance a la democratización de la política al modificar las reglas excluyentes del juego tradicional político en Guatemala

A partir de los acuerdos de Esquipulas II en 1987, que establecieron el *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, el paradigma de orden deseado que guió el proceso negociador en Guatemala fue la democracia liberal. Según la tradición política occidental, ésta ubica un peso decisivo en la naturaleza de los mecanismos instrumentales de generación del poder, que en esa tradición, son iguales a juego libre de partidos y elecciones

²⁰⁰Para una reconstrucción de la movilización popular que con variaciones se activó, consultar las cronologías de la Comisión del Esclarecimiento Histórico y para la currícula de diversas organizaciones y asociaciones que desde 1982 han estado constantemente presionando por mayores espacios a la participación consultar la página de Peace Brigades International <http://www.icpc.org/quepaz.html#p>

universales. Incluye también la división de poderes, la efectiva vigencia de los derechos humanos y la subordinación del poder militar al civil.²⁰¹

Durante el gobierno de Vinicio Cerezo, pocos fueron los avances y las expectativas pacificadoras, puesto que la guerra tuvo una escalada brutal en 1988 y 1989 que mostró, tanto al ejército guatemalteco como a la URNG, que la victoria militar estaba lejana. Esta última solicitó un diálogo con el gobierno que no se dio y que se limitó a una reunión secreta y fallida en Madrid entre la insurgencia y una delegación gubernamental. En esta ocasión la oferta de paz se condicionó al cese al fuego y el desarme de la URNG para poder entablar un acercamiento. Los guerrilleros no admitieron el desarme antes de la solución a los problemas que originaban la lucha, y sobrevino el primer rompimiento del acercamiento

La Comisión Nacional de Reconciliación, convocada por el presidente Cerezo y moderada por iglesia no lograba el “gran pacto social” esperado. Sin embargo, con el impulso logrado por la iglesia un año más tarde al agrupar a más sectores sociales, se ideó una reunión entre la URNG y el CACIF, que sí se llevó a cabo y que constituyó un evento impensable durante los 30 años anteriores

Más allá de juntas formales, el largo proceso de negociaciones abierto a finales de los años ochenta en una arena política informal, el diálogo nacional organizado por la iglesia católica, significó la apertura de un espacio para la

²⁰¹ Este modelo se desarrolla en países de largos periodos con regimenes políticos represivos como modo de control sobre la sociedad y de tutelaridad de los militares sobre lo político. Es un modelo no violento que no cuestiona radicalmente el ordenamiento económico-social, pensando en la viabilidad de la reforma. Pertenecce a sectores políticos de centro. Aquí se transita del régimen político autontario regido por militares, surgido en forma ilegítima y que usualmente se relaciona con la sociedad por medios represivos hacia uno democrático, regido por civiles originado en forma legítima y que se relaciona consensualmente con la sociedad. Esos procesos se dan en forma no violenta, siendo usual una situación de crisis de los anteriores regimenes militares que los convierten en inviabile. Gabriel Aquilero. *Op. Cit.* p. 55

discusión pública, dentro de un contexto represivo, sobre asuntos políticos, sociales, económicos y culturales casi prohibidos por décadas. Esto abrió una importante vía para el inicio de la democratización, no por dictado, sino por presión popular.

Al comienzo de 1991, el nuevo gobierno electo de Jorge Serrano continuó las negociaciones con la URNG, en las que por primera vez los altos mandos militares accedieron a participar en las reuniones, no como gobierno, sino como representantes de una de las partes en conflicto, las fuerzas armadas. Durante estos años, la postura gubernamental que demandaba al movimiento insurgente el cese al fuego incondicional y unilateral, previo a la resolución de materias sustantivas, estancó las pláticas. A lo largo de su mandato, la participación social destacó en el rescate a un momento crítico, en el que convergieron los intereses tanto de los partidos políticos principales como del sector privado y popular²⁰² en oponerse al autogolpe

En 1993, con la sustitución de Serrano por el ex-Ombudsman Ramiro de León Carpio, las negociaciones se aceleraron. Al principio, el nuevo gobierno en estrecho vínculo a las FF.AA. sostuvo la rendición unilateral de la URNG puesto que, de acuerdo a datos del ejército, ésta ya había sido derrotada. La propuesta, en esta ocasión, fue rechazada no sólo por el grupo insurgente, sino por la sociedad, de tal forma que, ante la presión nacional e internacional, en enero de 1994 se firmó el *Acuerdo Marco* que estableció los temas de la negociación y la

²⁰² En especial destacó la participación sindical, la cual formaba parte de la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP) que conjuntó uniones populares urbanas y rurales, que conformaron una red que trabajó sobre variedad de temas y recursos, relativos a la reconfiguración del régimen político. También participaron uniones patronales no integradas al CACIF. McCleary, *Op. Cit.* p. 83-4

función moderadora de la ONU que se asignó al francés Jean Arnault en sustitución de la de monseñor Rodolfo Quezada Toruno. Asimismo, el gobierno de León Carpio solicitó el apoyo del grupo de Países Amigos (Colombia, España, EE.UU y México).

El *Acuerdo Marco* también formalizó el rol de las instancias multisectoriales que demandaban ser incluidas en las negociaciones. De esta manera, se conformó la llamada Asamblea de la Sociedad Civil (ASC)²⁰³ que, bastante representativa, agrupó a casi todos los sectores de la sociedad y a los partidos políticos que anteriormente habían ganado experiencia organizativa. El CACIF no formó parte de ella, aunque sí empresarios pertenecientes a él, lo cual conjuntó al interior de la ASC diversas posturas políticas incluyendo la izquierda, que se enrolaron en un proceso abierto de decisiones y propuestas para el avance de las negociaciones. Trabajaron como foro permanente para la paz y pusieron sobre la mesa los delicados temas relativos a la función del ejército, el presupuesto social *vis a vis* el militar y la situación socioeconómica del agro e incluso elaboraron una propuesta para el desarrollo de un orden democrático en Guatemala, misma que fue incorporada, en parte, en el posterior *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*.²⁰⁴

En marzo de 1994 se logró a firma del *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos*, el cual llamó al establecimiento de mecanismos de verificación a cargo

²⁰³ En ella participaron cooperativas agrícolas, sindicatos, agrupaciones de derechos humanos, ONG's para el desarrollo, periodistas, organizaciones mayas, partidos, frentes y movimientos políticos, grupos religiosos católicos y evangelistas, universidades, asociaciones de estudiantes, profesionistas, uniones de comerciantes, trabajadores agrícolas y obreros, así como las comunidades de población en resistencia y algunos grupos empresariales. Peace Brigades International, *Organizaciones en Guatemala* <http://www.igc.aspc.org.que/> *html#n:*

²⁰⁴ ODHGA, "Los negocios del paz" *Op. Cit.* tomo I, p. 331

de la ONU para el monitoreo de los derechos humanos, al tiempo que, como respuesta a la creciente demanda de la ASC y el respaldo internacional a la URNG en la materia, el gobierno se comprometió a asegurar la observancia plena de los derechos humanos y mejorar las instancias para su protección.

Para este punto, las expectativas en torno a las negociaciones aumentaban, así como el temor entre militares de línea dura, quienes nunca habían visto con buenos ojos el "entreguismo" con que el gobierno civil buscaba la solución política al conflicto militar. Pese a ello y, habiendo hecho algunos ajustes, rotaciones, retiros y exilios de mandos castrenses se firmó el *Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado*, por el cual el gobierno se comprometió a garantizar las condiciones necesarias para un retorno seguro de los desplazados internos a su localidad de origen. En ese mismo mes, junio de 1994, se firmó el *Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la población Guatemalteca*. La ocasión fue memorable, pero dadas las claras limitaciones estipuladas a la función investigadora de la comisión, se afianzó la impunidad de las fuerzas de seguridad y se redujo su actuación a las denuncias que pudieran ponerse en evidencia ante el escenario internacional.

Por otra parte, mientras esto se firmaba, el contexto nacional no se movía a la par. Como indica North, las reglas informales son más difíciles de modificar que las formales, y en Guatemala el andamiaje de la cultura política ha mostrado gran resistencia a su descomposición. Por ello resulta muy valioso la presión civil ejercida desde la ASC, no sólo como impulso a la negociación, sino como espacio

obtenido para expresar una visión más representativa que la gama de partidos políticos acerca de cómo transformar, a través de los acuerdos, las estructuras tradicionales excluyentes que han moldeado los regímenes autoritarios.

En marzo de 1994, se firmó el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, mediante el cual el gobierno se comprometió a tipificar la discriminación étnica como delito, a derogar resabios racistas de las legislaciones, a difundir la cultura indígena, a oficializar los idiomas autóctonos y a autorizar procedimientos judiciales indígenas que no contravinieran los derechos humanos. La firma de este acuerdo, como otros, tiene gran importancia simbólica puesto que para un país con un 60% de población indígena, el reconocimiento como ciudadanos de más de la mitad de sus habitantes abona algo a la satisfacción de viejas expectativas

Un año más tarde vendrían acuerdos intencionalmente dejados al último por tratar temas de histórica confrontación, los aspectos socioeconómicos y la situación agraria así como la función del ejército dentro de la sociedad y el Estado

Para este momento, 1995, el proceso de paz impactaba la dinámica de las elecciones generales convocadas para noviembre. Desde enero, la URNG había hecho un llamado en el que urgía a la gente a que votara. Esto fue interpretado como una señal implícita hacia la búsqueda de la paz por medios políticos²⁰⁵ y respaldado por el compromiso insurgente de suspender acciones bélicas dos semanas antes de las campañas electorales a cambio de que los partidos políticos aceptaran cualquiera que fuera el resultado de los comicios, continuar

²⁰⁵ Susanne Jonas, "Text and Subtext of Guatemala's Political Drama," *LASA Forum* Winter 1994.

con la negociación. La propuesta se admitió, y las elecciones se realizaron en medio de un gran abstencionismo. La mayor sorpresa la dio el izquierdista Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG) de reciente formación que ganó seis lugares en el Congreso y que en alianza con comités cívicos indígenas ganó algunas alcaldías. La presidencia la obtuvo por corto margen Álvaro Arzú del Partido de Avanzada Nacional, cuyo mayor contendiente fue el Frente de la Revolución Guatemalteca, partido del ex-general Ríos Montt.

El nuevo presidente, cuyo partido fundamentalmente representaba a los sectores más progresistas del empresariado guatemalteco, firmó los *Acuerdos sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, con el respaldo del CACIF y la aceptación de la UNAGRO a cinco meses de haber iniciado su gestión. Este acuerdo recoge una serie de consideraciones sobre democratización y desarrollo participativo, social y rural elaboradas por varias instancias incluidas la ASC y el Centro de Estudios Estratégicos para la Seguridad Nacional, así como propuestas para la modernización de la gestión pública y la formación de consenso para una nueva política fiscal.

Meses después en septiembre de 1996 el gobierno de Arzú firmó el *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, el cual abrió con el anuncio de una reforma constitucional por la que la misión del ejército quedó definida como la defensa de la soberanía del país, de la integridad de su territorio. Esta reforma indicó que las FF.AA. no tendrán asignadas otras funciones que la defensa del territorio y la soberanía nacional y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación bajo dirección civil. Desde meses antes el centro militar arriba mencionado y una

delegación de especialistas civiles en seguridad habían trabajado en el diseño de dicho acuerdo, mismo que también estipula la desaparición de los grupos paramilitares, de la policía militar ambulante, la conformación de una nueva Policía Nacional Civil encargada de la seguridad interna y el cambio de doctrina militar acorde con nuevos referentes democráticos. así como la verificación de un ajuste en capacitación, tamaño, despliegue y presupuesto de las FF.AA. en consecuencia de la reasignación verificable de funciones.²⁰⁶

Entre octubre y diciembre se firmaron varios acuerdos operativos sobre definitivo cese al fuego, reformas constitucionales y régimen electoral, sobre las bases para la reincorporación de la URNG a la legalidad y sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz. Finalmente, el 29 de diciembre de 1996 se firmó el *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*, por el cual el gobierno reafirmó su adhesión a los principios y normas orientadas a garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos, así como su voluntad política y hacerlos respetar

De manera muy lenta y entre grandes limitaciones, luego de nueve años, en diciembre de 1996, se alcanzó el momento en el que convergieron las voluntades políticas del gobierno, URNG, FF.AA. y sector privado y diversas agrupaciones sociales (laborales, indígenas, religiosas, profesionales, universitarias, medios, empresarios) y firmaron el *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*.

²⁰⁶En el reporte de 1998 de la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala informó que hacia finales de 1997 ya se había logrado una reducción en el presupuesto militar, correspondiente al 33%. En términos de repliegue, el número de efectivos se redujo entre 1997 de 50,160 a 31,400 para enero de 1998. Página de MINIGUA, <http://www.minigua.com/>. En diciembre de 1999, fue publicada la nueva doctrina militar en la que, con una visión bastante progresista en materia de seguridad nacional, se entatiza el respeto a los derechos ciudadanos como condicionante de la seguridad nacional de Guatemala. Fuerzas Armadas de Guatemala, *Nueva Doctrina Militar*. Editorial del Ministerio de la Defensa, Guatemala, 1999.

Los acuerdos, en conjunto y en caso de cumplirse, apuntan hacia una reconstitución del régimen político, hacia un nuevo pacto que reivindica derechos, establece obligaciones y marca nuevas reglas del juego. Debe considerarse que esto no fue producto del triunfo revolucionario de la URNG ni de su derrota a manos del ejército, sino resultado de una negociación en la que varios sectores sociales reconquistaron espacios de voz y de acción en la esfera pública, abriendo con ello camino a la consolidación de nuevas reglas que invalidan el mayor legado de la militarización, la exclusión política. De igual manera debe considerarse que estos acuerdos tuvieron el fuerte respaldo económico de otros gobiernos, como el estadounidense, el japonés y el noruego, así como un contexto internacional que impulsaba e impulsa la resolución de conflictos nacionales por cauces institucionales y no armados.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, conté con el apoyo de algunos instrumentos en materia de instituciones, mismos que fueron incluidos en el capítulo I, titulado "Herramientas para el análisis institucional" y que me permitieron guiar de una manera más ordenada este esfuerzo de investigación, del cual puedo concluir:

- Que la política en Guatemala se ha construido sobre una institucionalidad formal e informal desde el inicio del Estado-nación. No ha sido una cuestión imputable únicamente al proyecto militar anticomunista y antiinsurgente que gobernó directamente entre 1963 y 1986, aunque en esta etapa la informalidad se perfeccionó.
- Que la institucionalidad informal ha sido funcional a los fines gubernamentales, y en varias ocasiones ha privado sobre la formal. Sin embargo elio mismo y la desorganización de instituciones a nivel administrativo, al restar un mínimo de consenso requerido entre el grupo gobernante, llegó a debilitar fuertemente al gobierno en 1982.
- Que el proceso de militarización en Guatemala ha demostrado ser más que la ocupación de cargos públicos por parte de miembros de las FF AA o su despliegue, en forma de batallones, sobre los departamentos y municipios. Ambos podrían ser manifestaciones de la militarización. Sin embargo, dicho proceso ha abarcado la participación directa de militares en decisiones políticas, su activa discusión sobre las problemáticas nacionales y las formas de gestión estatal, su ejercicio en funciones de seguridad, defensa, impartición de justicia, representación estatal, organización administrativa y gobierno a nivel nacional y

local, así como el diseño de reglas formales e informales que han establecido los comportamientos políticos permitidos y no permitidos, de acuerdo al enfoque militar de los intereses de la patria y las amenazas nacionales.

- Que el proceso militarizador ha sido gradual y tan viejo como el país mismo. Tuvo su génesis en el proyecto liberal, en el que el ejército fue la pieza clave del control social requerido para el despegue económico de base agrícola y el respaldo político a los dictadores. Más tarde, en 1944 y en un esfuerzo de reforma institucional que revirtiera el papel que las fuerzas armadas habían tenido, se alcanzaron resultados no buscados y se sentaron las bases normativas para la politización de los oficiales y la militarización de la vida política. De 1954 en adelante, la militarización política y social iría en aumento, al institucionalizarse el anticomunismo y la contrarrevolución. Es decir, desde 1954 y hasta 1986 se puede hablar de un proceso que fue en ascenso, y durante el cual, las formas de hacer las cosas relativas a quién y cómo gobierna, las relaciones entre individuos y el Estado y la canalización de los conflictos y demandas sociales fueron resueltos sobre estrictas reglas del juego, formales e informales, impuestas desde un enfoque militar guatemalteco, el cual nunca estuvo exento del respaldo de algunos sectores civiles, principalmente derechas y élite económica.
- Que para 1986, Guatemala contaba ya con una cultura política autoritaria consolidada, producto de la larga militarización, que alcanzó su máximo nivel durante los gobiernos de los generales Ríos Montt y Mejía Víctores. Dicha cultura ha reproducido un sistema violento en el cual quedaron asimilados (fijados) los modos, vaiga subrayar muy estrictos permisibles y no permisibles de hacer las cosas. Puesto en los términos del nuevo institucionalismo, para el momento en

que inicia la democracia electoral, la etapa de estabilización de los procedimientos apropiados para los fines deseados ya había culminado, dejando como legado exclusión política, poderes de facto y dominios reservados por actores resistentes al cambio, falta de práctica y referentes democráticos que pudieran facilitar la reorientación de la conducta política, apatía e incredulidad política entre el electorado, impunidad, imperfección de linderos administrativos y minimizado el valor de la vida.

- Que el legado del pasado y la situación de guerra interna han obstruido el cambio dictado, pese a que la liberalización política decretada se sustenta en fuertes motivaciones, tales como el fracaso del proyecto político iniciado en 1963 para derrotar a la insurgencia. la debilidad de la institucionalidad formal aceptada por los propios gobiernos militares, la falta de dirección de las dependencias estatales, el agotamiento del ejército como gobierno, la imposibilidad de derrotar a la guerrilla por la vía de las armas únicamente, la ausencia de un mínimo de consenso entre grupos con poder en Guatemala así como la censura internacional a lo que se calificó de crímenes contra la población.
- Que la liberalización permitida y entendida como apertura de espacios y flexibilización de reglas para la organización y realización de elecciones regulares y una nueva constitución que amparara estos derechos. no bastan para edificar un orden democrático. Menos aún si se considera que estas libertades políticas son dadas como parte de una estrategia de guerra vigente y ejecutadas dentro de una nueva forma de "cogobierno" que mantiene en un poco claro amasijo político a militares con experiencia gubernamental y a civiles que no logran fortalecer su mando en las funciones públicas que cubren

- Que el avance democratizador en Guatemala está sujeto, en gran medida, al cambio de la vieja estructura institucional, orden en el que el proceso militarizador dictó las reglas excluyentes del juego político por décadas. Esto puede sostenerse considerando la debilidad civil mostrada frente a los poderíos militares *de facto* sobre política y frente a los espacios de poder reservados por los militares sobre esferas económicas y sociales, la exclusión vigente permitida a través de los cogobiernos civil-militares y apoyada en viejas estructuras autoritarias, y considerando las dificultades que ha enfrentado la población durante los gobiernos de Vinicio Cerezo, Jorge Serrano y Ramiro de León Carpio para hacer respetar los espacios abiertos a la participación, así como las demás variantes de la cultura política autoritaria.
- Que la guerra y la democracia no pueden caminar juntas, que fórmulas de gobierno compartido, entre civiles y militares,²⁰⁷ terminan por desgastar las expectativas de la gente y los intentos de legitimación política, y que mientras los militares permanezcan como actores de poder y los civiles débiles en sus funciones políticas, será más factible que la exclusión de participantes y de temas de la agenda pública continúe.
- Que, tomando en cuenta que la democracia es un proceso gradual y que se basa en la participación de los miembros de la comunidad, ha sido de gran importancia la presión ejercida por la población durante 1986 y 1996 para ampliar la

²⁰⁷ Como sostiene Constantine Donopoulos, mientras los civiles permanezcan requiriendo de la coerción militar para lograr la gobernabilidad que debieran proporcionar las instituciones, la democracia estará muy lejos de consolidarse. Donopoulos "Military Dictatorships in Retreat: Problems and perspectives" en Donopoulos (ed.) *The Decline of Military Regimes* Westview Press, Boulder 1985.

liberalización dictada y, de sostenerse, lograr una democratización del país en el futuro. A través de la activación social en Guatemala, se construyeron esferas informales de acción política como foros, asambleas y diálogos que ampliaron la participación de actores en discusiones sobre asuntos políticos nacionales y que trajeron a la mesa temáticas que por años se consideraron tabú, tales como alternativas socioeconómicas y la relación entre el ejército, el gobierno y la sociedad.

- Que, debido a la desmilitarización y al fortalecimiento civil requeridos para poder dar forma a un andamiaje de relaciones democráticas entre los miembros de la comunidad política de Guatemala, cobra relevancia el *Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, que define la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio, como únicas funciones militares en un contexto regional de conclusión de todos los enfrentamientos armados internos y de cambios a nivel de prioridades geopolíticas nacionales, donde ya no hay argumento anticomunista como respaldo de gobiernos militares autoritarios. Al tiempo que, dicho acuerdo establece el control civil sobre las fuerzas armadas y la modificación de la estructura judicial y cuerpos normativos, con la finalidad de fortalecer la impartición de justicia y la autoridad civil sobre cargos públicos
- Que el cambio de las reglas del juego a unas de carácter inclusivo será lento, si se considera que el pasado resurge constantemente y que la estructura institucional está fuertemente arraigada en toda una cultura organizacional, que ha dado un orden autoritario a la interacción humana y que ahora debe desmontarse para construir un marco institucional democrático conducente a la participación

civil y a la subordinación militar a instancias civiles.²⁰⁸ En gran parte, la consecución de las reformas institucionales que se emprendan para este fin, entre ellas las referentes a la desmilitarización y el fortalecimiento de la autoridad civil, dependerá del lugar que ocupen en las siguientes agendas nacionales y del control que se tenga sobre ellas.

- Que la transición se afianzará y caminará hacia su consolidación conforme la militarización y sus legados se reviertan y nuevas reglas democráticas normen la agregación y, en la medida de lo posible, la integración de los intereses de la población: cuando los actores guíen sus comportamientos por las nuevas reglas fijas y confíen en que el resto seguirá los mismos procedimientos. Este conjunto de reglas y modos de hacer las cosas o procedimientos fijos, y en este caso, seguidos del apellido democrático, es lo que podrá llegar a conformar un régimen institucional democrático, mismo que por el momento se mantiene como un asunto pendiente.
- Que la lucha contra la impunidad se ha convertido en un termómetro del avance de la democratización. Por décadas, para varios sectores sociales no hubo cabida dentro del juego político trazado y, contra ellos se dispuso un aparato represor

²⁰⁶ En materia de democratización de relaciones cívico-militares, en Guatemala ha habido un avance notable si evalúa a las Fuerzas Armadas actuales. La depuración, primero de mandos responsables del manejo de la etapa contrainsurgente, que actuaron durante las negociaciones de paz como garantía de que el sector más conservador del ejército apoyaría el cumplimiento de lo acordado, y después de los militares que se convirtieron en el soporte fundamental de los acercamientos con la URNG y del proceso de cambio de mentalidad militar, ha convertido al ejército posbélico en una institución despolitizada, cuyos mandos altos comparten la tarea con civiles tanto de dar forma a un cuerpo formativo educacional de contenido democrático que induzca a los oficiales a su sometimiento a la autoridad civil, como de un nuevo concepto de seguridad nacional, en el que la discusión se ha centrado en el fortalecimiento de los derechos ciudadanos como eje de la seguridad del Estado. Aunada a ello, cabe considerarse que actualmente se trabaja en el desmontaje del Estado Mayor Presidencial, instancia de tradicional deliberación y orquestación de los golpes de Estado. Datos obtenidos de entrevistas informales con Hector Rosada julio 28 y 30 Ciudad de México

que reportó su máxima efectividad durante los primeros años de la década de 1980. Los estatutos de gobierno, así como las constituciones firmadas entre 1954 y 1985, fueron vagas en su terminología y permitieron amplio margen de acción al gobierno para lograr la derrota de los insurrectos. Derivación de estas legislaciones, que son lo más formal que en reglas pueda haber, fueron varios actos bárbaros cometidos contra la población y que, sin embargo, ahora se les puede imputar "inmoralidad", pero no "ilegalidad". Bajo este argumento se han rechazado diversos recursos penales iniciados contra "presuntos" responsables de violaciones a los derechos humanos.

- Que las mayores decisiones políticas han provenido de instancias nacionales. Sin lugar a dudas EE.UU. y su política exterior hacia América Latina es un importante factor a considerar en las decisiones nacionales, ya como elemento de peso o como aval de acciones, sin embargo, esta investigación ha permitido observar que en última instancia las decisiones de golpes, transiciones y políticas nacionales han provenido de valoraciones internas. El gobierno estadounidense ha pesado sobre eventos políticos guatemaltecos, sin embargo, se ha requerido que actores internos estén en la disposición de seguir, adaptar o cumplir con medidas de carácter intervencionista, al igual que instituciones políticas formales incapaces de frenar las acciones extralegales a la resolución de situaciones difíciles, como fue el golpe de Estado que terminó con el gobierno de Juan Jacobo Arbenz.
- Que los estudios institucionales propuestos tanto en sociología, economía como en ciencia política forman parte de un intento más amplio por reexaminar eventos de cambio muy próximo en sociedades bajo distintos regímenes y que actualmente en centros de enseñanza de EE UU, Canadá y Gran Bretaña sirven

de base para estudios sobre la democracia en distintas regiones del mundo que contrastan con corrientes de pensamiento, principalmente de sociología militar de los años sesenta que, bajo el argumento modernizador, justificaron y aconsejaron sobre la conveniencia de mantener a los militares al frente de sus Estados. Desde mediados de los ochenta, y aún con la mira en el desarrollo, nuevas líneas de pensamiento político sostienen la urgencia de revertir los alcances del militarismo y fortalecer ordenamientos democráticos en los que las fuerzas armadas queden supeditadas al poder civil.

FUENTES

DOCUMENTOS PUBLICADOS

Fuerzas Armadas de Guatemala. *Catorce Puntos, Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo*, Editorial del Ejército de Guatemala, Ciudad de Guatemala 1982.

Fuerzas Armadas de Guatemala. *Polos de Desarrollo*. (folleto), Guatemala 1984.

Fuerzas Armadas de Guatemala, *Nueva Doctrina Militar*, Editorial del Ministerio de la Defensa, Guatemala 1999. <http://www.mdngt/>

Misión de las Naciones Unidas para Guatemala, *Sobre el ejército Guatemalteco*, 1998. <http://www.miniqua.com>

REPORTES

Amnistía Internacional, *Guatemala, ¿Hasta cuándo la impunidad?*, EDAI, Madrid 1997.

Banco Interamericano de Desarrollo. "Basic Socio-Economic Data Report", Tabla de PEA para Centroamérica, gráfico 39. <http://www.iadb.org/int/sta/ENGLISH/brptnet/english/gtmbbrpt.htm>

Comisión del Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: Memoria del Silencio* Guatemala 1996 <http://www.hrdata.aas.org/ceh/report>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Compilación de informes publicados sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, 1980-1995*, Tomo I, Washington 1995

Human Rights Watch/Americas, *Human Rights in Guatemala during President De León Carpio's First Year*. Human Rights Watch Press, New York 1994.

Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG). *Informe Guatemala Nunca Más*. ODHAG. Guatemala 1998.

Peace Brigades International *Organizaciones en Guatemala*. <http://www.igc.aspc.org/quate.html#nr>

HEMOROGRAFÍA

Galeano, Eduardo, "Guatemala : Occupied Country". en *Monthly Review Press*, New York 1969.

La Época, Ciudad de Guatemala, 3 de junio 1988.

Selser, Gregorio, "Guatemala: 30 años después del Alphem", en *Nueva Sociedad*, núm 72, Caracas 1984, pp. 134-5.

Adolfo Aguilar Zinser. "Guatemala: de la Tierra Arrasada a la Aldea Estratégica", en *Nexos*, #55, México 1984.

ENTREVISTAS INFORMALES

Héctor Rosada, representante civil de los gobiernos de Jorge Serrano, Ramiro de León Carpio y Álvaro Arzú en las negociaciones por la paz de Guatemala y actualmente coordinador de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas-Unidad Guatemala,* Julio 28 y 30, 2000. Ciudad de México.

Generales en retiro, miembros del ala institucionalista que apoyaron la transición, Mayo-Agosto del 2000. Ciudad de México y Ciudad de Guatemala.

Jorge Luis Sierra, periodista y especialista en asesoría civil en asuntos militares, coautor de *Tan lejos, tan cerca, las Fuerzas Armadas en México*. Diciembre 1999 a Febrero 2001. Ciudad de México.

Bibliografía

Aguilera, Gabriel. *El fusil y la oliva La cuestión militar en Centroamérica*. FLACSO, San José 1989.

Arias, Arturo. "La democracia en Guatemala. actualidad y perspectivas". en

*La Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) administra e implementa proyectos, apoyando a las naciones en desarrollo y a los países en transición, en su búsqueda de la paz, la estabilidad social, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. <http://www.unops.org/>

González Casanova, Pablo y Roitman, Marcos, *La democracia en América Latina*. La Jornada y UNAM, México 1995.

Calvert, Peter, *A Nation in Turmoil*, Westview Press. London 1985.

Cardenal, Ana Sofía Cardenal y Martí Puig, Salvador, *América Central, las democracias inciertas*. TECNOS-UAB, Madrid 1998.

Cardoza y Aragón, Luis, *La Revolución guatemalteca*, Cuadernos Americanos, México 1956.

Centro de Estudios de Guatemala, *La democracia de las armas*. Claves Latinoamericanas. México 1994.

Cruz Salazar, José Luis, *Democracia, gobernabilidad y sociedad política*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Guatemala 1996.

Dahl, Robert. *La democracia*. Taurus. Madrid 1999.

Danopoulos, Constantine, "Military Dictatorships in Retreat. Problems and perspectives" en Danopoulos (ed.) *The Decline of Military Regimes*, Westview Press. Boulder 1985

Figuroa, Carlos, *El recurso del miedo*. EDUCA, San José 1991

Finer, Samuel, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. Westview Press, Boulder 1988.

Fitch, Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1998

_____, "The political Consequences of US Military Aid to Latin America: Institutional and Individual Effects", en *Armed Forces and Society*, no.3, pp. 360-386. Washington 1979.

Gleijeses, Piero. *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*. Princeton University Press. New Jersey 1991.

Goodman, Mendelson and Rial, *The Military and Democracy, The Future of Civil-Military Relations In Latin America*. Lexington Books. Massachusetts 1990

Gramajo, Héctor, *De la guerra a la guerra*. Fondo de Cultura Editorial Guatemala 1995

Harnecker, Marta. *Pueblos en Armas* Serie Editorial Era. México 1984.

Herrera Zúñiga, René *Nicaragua, el derrumbe negociado: los avatares de un cambio de régimen*, Colmex, México 1994.

Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven 1968.

_____, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge 1957.

Immerman, Richard, *The CIA in Guatemala*, University of Texas Press, Austin 1982

Jonas, Susanne, *The Battle for Guatemala*, Westview Press, Colorado 1991

_____, *Guatemala*, North American Congress on Latin America, New York 1974.

_____, *Guatemala: Una historia inmediata*, México, Siglo XXI, 1976

_____, *Guatemala, El problema democrático*. en Nueva Sociedad, núm. 130. Caracas 1994.

_____, *Text and Subtext of Guatemala's Political Drama*, LASA Forum, Winter 1994.

Kaplan, Abraham, *The conduct of inquiry: Methodology for behavioral science*, Chandler Publishing Company, San Francisco 1964

Lenter, Howard, *State Formation in Central America: the Struggle for Autonomy, Development and Democracy*. London Greenwood Press. Londres 1993

Linz, Juan y Stepan, Alfred *The Breakdown of Democratic Regimes* Johns Hopkins University Press Baltimore 1978.

Loveman, Brian, *For la Patria*, Scholarly Resources Inc. Wilmington 1999.

Nunn, Frederick, *The Time of Generals*, Nebraska Press 1992.

López, David, *Videolight ultrapasteurizado* Universidad del Tepeyac, Escuela de Ciencias y Técnicas de la Comunicación, México 1998

Lundahl, Mats y Pelupessy, William, *Crisis Económica en Centroamérica y El Caribe*, DEI, San José 1989.

March y Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y FCE, México 1997.

- McCleary, Rachel M., *Dictating Democracy*, University Press of Florida, Florida 1999.
- McClintock, Michael, *The American connection. State terror and popular resistance in Guatemala*, Zed Press, Londres 1987.
- North, Douglass, *Institutions, Economic Performance and Institutional Change*. Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Nyrop, Richard, *Guatemala. A Country Study*, American University Press, Washington 1983
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomos I, II y III, Paidós. Barcelona 1994.
- Palmieri, Guillermo, "Retorno a la Barbarie en Guatemala, Constitución o Muerte", Editorial Costa Amic, México 1963.
- Pereyra, Daniel, *Del Moncada a Chiapas*, Libros de la Catarata, Madrid 1997
- Romero, Javier, Herdia, Blanca, Elizondo, Carlos y Vergara, Rodolfo, *Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo*, video, CNI, México 2000.
- Rosada, Héctor, *Soldados en el poder*, FUNPADEM, San José 1999.
- _____, *El lado oculto de las negociaciones de Paz*, Transición de la guerra a la paz en Guatemala, Friedrich Ebert Stiftung y Proyecto Nacional Guatemala hacia la Paz, Guatemala 1998.
- _____, *Guatemala 2000, Análisis de una coyuntura*, CIDECA y CEPADE, Guatemala 2000
- Rouquié Alain, *América Latina. Introducción al extremo occidente*, Siglo XXI, México 1989
- Schirmer, Jennifer, *The Guatemalan Military Project* Pennsylvania University Press Pennsylvania 1998
- Skinner-Kleé, Jorge, *Legislación indigenista de Guatemala*, Ediciones Especiales del Instituto Indigenista Interamericano, México 1954
- Steichen Regine (comp.), *Democracia y democratización en Centroamérica*, Universidad de Costa Rica San José 1993
- Toriello, Guillermo, *Tras la Cortina del Banano* FCE Mexico 1976

Varas, Augusto (coord.), *La autonomía militar en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela 1988.

Villagrán Kramer, Francisco, *Biografía política de Guatemala*, FLACSO Guatemala-Costa Rica 1993.

Williams, Philip J. y Knut, Walter, *Militarization and Demilitarization in El Salvador's Transition to Democracy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1997.

SIGLAS

ASC	Asamblea de la Sociedad Civil
ACN	(Programas de) Acción Cívica Militar
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CII	Coordinadoras Institucionales Interestatales
CEM	Centro de Estudios Militares
CONDECA	Consejo de Defensa Centroamericano
CRN	Comités de Reconstrucción Nacional
CSDN	Consejo Superior de la Defensa Nacional
CUC	Comité de Unidad Campesina
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
EGP	Ejército Guatemalteco de los Pobres
FAR	Fuerzas Armadas Rebeldes
IRCA	International Railway of Central America
FF.AA	Fuerzas Armadas
FDNG	Frente Democrático Nueva Guatemala
FUR	Frente Unido de la Revolución
GAP	Grupo de Apoyo Mutuo
MDN	Movimiento Democrático Nacional
MLN	Movimiento de Liberación Nacional
MR-12	Movimiento Revolucionario 12 de abril
MR-13	Movimiento Revolucionario 13 de marzo
ORPA	Organización del Pueblo en Armas
PID	Partido institucional Democrático
PAAC	Plan de Alivio y Asistencia en Áreas de Combate
PAC	Patrulla de Autodefensa Civil
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PGT	Partido Guatemalteco del Trabajo
PNSD	Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo
PR	Partido Revolucionario
UASP	Unidad de Acción Sindical y Popular
UFCO	United Fruit Company
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca