

Caracterización del diálogo-negociación en El Salvador (1980-1989)

Irene Sánchez Ramos

Introducción.

El tema de la negociación en los conflictos socio-políticos no es una cuestión novedosa en sí misma. La historia contiene numerosos ejemplos que ilustran cómo en los conflictos de ese tipo se han dado momentos de negociación entre las partes, con diferentes modalidades y en momentos diversos de desarrollo del mismo. De hecho, la solución de un conflicto, independientemente de que incluyera la negociación, en última instancia dependía de la fortaleza que en el plano militar pudiera definir la balanza en favor de una de las fuerzas.

Es en la década de los ochenta cuando con más evidencia la negociación deja de ser un elemento más dentro de la complejidad del conflicto para convertirse en una vía privilegiada para lograr la solución. Los signos políticos actuales apuntan al reforzamiento de esta vía; en ello han influido, entre otros factores, los profundos cambios en los países socialistas, la multipolaridad, la distensión mundial, así como la percepción cada vez más generalizada sobre los riesgos de una confrontación mundial.

Pero mientras en otras partes del mundo la solución política signaba ya algunos de los conflictos más significativos, el centroamericano hasta hace muy poco tiempo parecía no seguir ese camino. Por el contrario, la estrategia norteamericana aceleraba y profundizaba con su acción la vía militar para resolver el conflicto a pesar de los esfuerzos emprendidos por fuerzas extra-regionales y de las fórmulas de solución adoptadas en otras zonas del mundo. Los primeros signos de cambio se hacen evidentes en 1987, con la firma de los Acuerdos de Paz regionales —Esquipulas II—, que constituyeron una de las primeras expresiones de autonomía de los gobiernos centroamericanos frente a la política norteamericana.

Independientemente de sus objetivos implícitos, Esquipulas II inicia el proceso de distensión en el

área que tiene como una de sus consecuencias más importantes el haber introducido el diálogo y la negociación como elemento de búsqueda de solución en los conflictos nacionales.

La incidencia de la solución política es de tal profundidad que abarca no sólo a las fuerzas que pretenden mantener la estructura social actual, sino incluso a las que buscan el cambio estructural. Para las fuerzas revolucionarias hoy se plantea el reto de explorar un campo hasta hace poco tiempo manejado sólo de manera táctica: el campo de la lucha político-institucional. La lucha parlamentaria, las elecciones y el debate jurídico son algunos de los campos por los que los movimientos revolucionarios deberán transitar bajo las "reglas del juego" institucionales y los riesgos que ello implica.

En el fondo de esta nueva situación se encuentra un elemento de profundas repercusiones para los movimientos revolucionarios, tanto de la región centroamericana como de América Latina en su conjunto: el hecho de que el acceso al poder pase por el diálogo-negociación y las elecciones. Sin embargo —y esto caracterizaría la situación—, para hacer posible este tránsito y tener incidencia real en él, el movimiento revolucionario debió previamente acumular experiencia y fuerza en el terreno militar.

El proceso revolucionario salvadoreño es quizá, junto al colombiano, una experiencia inédita en América Latina. A pesar de que la fuerza político-militar acumulada por la insurgencia llevaría a pensar en la vigencia de la vía violenta de acceso al poder, las condiciones de distensión internacional y, sobre todo, la capacidad de readecuación estratégica del movimiento revolucionario, han provocado virajes sustanciales en lo que toca a la concepción sobre la vía para la toma del poder.

Sería ingenuo pensar que la vía electoral o la vía negociada pudieron darse al margen de una acumulación político-militar que hiciera de tales vías una opción verdaderamente viable. Por el con-

trario, la insurgencia salvadoreña ha entrado al terreno de la lucha institucional teniendo como respaldo lo acumulado en lo militar, en el tratamiento e inserción con el movimiento de masas, en el ámbito diplomático y en el campo de las alianzas.

La capacidad de síntesis de los esfuerzos político-militares acumulados y su articulación alrededor de la negociación deben ser vistos como un proceso. En ese sentido, los planteamientos insurgentes sobre la solución política forman parte de ese proceso y expresan los diversos momentos de maduración en la estrategia revolucionaria.

El proceso de diálogo-negociación en El Salvador requiere ser sistematizado, tanto porque es necesario prever los posibles caminos de solución al conflicto, como por el impacto futuro que sobre otros movimientos revolucionarios pudiera tener la experiencia de la insurgencia salvadoreña.

La intención de este escrito es recoger, mediante una periodización del proceso del diálogo-negociación en El Salvador, aquellos elementos que han generado las condiciones específicas que actualmente enmarcan la solución política en ese país, con miras a plantear el rumbo previsible de los acontecimientos. Para ello hemos dividido el proceso en cuatro etapas, teniendo como criterio básico los cambios cualitativos en el manejo y carácter del diálogo.

Dentro de cada etapa consideramos los elementos más destacados del contexto nacional en que se han desarrollado los diversos momentos de diálogo —entendidos éstos como los encuentros formales entre las fuerzas en conflicto—, así como quién cuenta con la iniciativa táctica y quién con la iniciativa estratégica en el terreno del diálogo. Finalmente, la situación regional y la participación del gobierno norteamericano las hemos revisado sólo en aquellos aspectos que consideramos inciden de una manera directa en el proceso de diálogo-negociación.

Queremos advertir que no analizamos con profundidad el contenido y evolución de las propuestas insurgentes con respecto a la solución política. Creemos que este esfuerzo será necesario para sistematizar y entender los reacomodos de la estrategia revolucionaria en toda su complejidad, así como sus repercusiones más allá de los límites geográficos de El Salvador. Este escrito, sin embargo, se limita a plantear algunos aspectos muy generales al respecto.

Periodización del proceso de diálogo-negociación

PRIMERA ETAPA: *Pre-diálogo (1980-1984)*

No obstante que durante buena parte de este periodo no cristaliza ningún momento de diálogo, se trata de una fase importante porque es en ella

donde empiezan a presentarse aquellos elementos internos al conflicto que posteriormente irán abriendo paso a la maduración del diálogo-negociación como elemento real de solución al conflicto.

El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, (FMLN) —una vez constituido como tal en octubre de 1980 hace llamados a la entonces Junta de Gobierno a dialogar conjuntamente con el gobierno norteamericano a fin de encontrar mecanismos para frenar la participación de este último en el conflicto.

Estos primeros llamados de la insurgencia a dialogar —donde incluyen al gobierno norteamericano como otro interlocutor— no podrían ser calificados en ese momento más que de un manejo táctico. A pesar de que hacia fines de 1980 el movimiento de masas ha entrado en un momento de reflujo, la preparación de la ofensiva general de 1981 partía del supuesto de que la insurrección en las ciudades aún era posible. En esta medida, el llamado a diálogo no constituirá un elemento esencial dentro de la estrategia insurgente.

Por lo demás, esos llamados —que no propuestas propiamente dichas— no recibieron ningún tratamiento por parte del gobierno o el ejército salvadoreños. Estos, por su parte, habiendo desplazado desde principios de 1980 a los sectores reformistas, se preparaban para enfrentar nuevas modalidades en el conflicto, especialmente en el plano de la capacidad militar de la insurgencia. De ahí en adelante, el objetivo estratégico se planteó en términos de, en primer lugar, evitar la convergencia entre el ascenso del movimiento de masas y el desarrollo de la guerra y, en segundo lugar, asestar golpes contundentes al movimiento revolucionario.

A partir de 1981 se inicia el proceso de reacomodo estratégico en el sistema de dominación en El Salvador. La primera fase tuvo como objetivo lograr la recomposición del bloque dominante de cara al fortalecimiento político que permitiera enfrentar las nuevas condiciones del conflicto. Esta primera etapa tiene su expresión en los cambios a nivel jurídico-político examinados a dar un nuevo marco de legalidad acorde a las circunstancias. Durante toda la primera fase del proceso de institucionalización, el gobierno salvadoreño no se plantea la posibilidad de abrir espacios al diálogo. Es hasta septiembre de 1983 que el entonces presidente provisional Alvaro Magaña forma una Comisión de Paz que dialoga con el FMNL-FDR. La escalada militar, mientras tanto, está en su apogeo al tiempo que el Congreso norteamericano condiciona la ayuda militar a El Salvador a que el gobierno abra un espacio de diálogo.

Por su parte, el movimiento revolucionario no sólo había hecho reacomodos estratégicos en lo militar, sino también en el plano de su estrategia en el campo de la lucha política. En cuanto a propuestas de diálogo, en junio de 1983 —mientras se

realizaban las operaciones militares del "Plan Bienestar para San Vicente"— el FMLN hace una propuesta de cinco puntos, la más estructurada hasta esa fecha para encontrar una solución política a la guerra.

Esta propuesta es llevada a las conversaciones de septiembre de 1983 con la Comisión de Paz, mismas que no llevan a resultado alguno. El objetivo político del gobierno salvadoreño no era la solución negociada, sino el afianzamiento del marco institucional que diera legitimidad al proyecto contrainsurgente puesto en marcha. Una vez logrados los objetivos de la primera fase del proceso de reacomodo político, se llega a la etapa de institucionalización del poder a través de la celebración de elecciones —avaladas por el gobierno norteamericano— que culminaría con el ascenso de la Democracia Cristiana al poder.

SEGUNDA ETAPA: *Diálogo Bilateral en el Marco Contrainsurgente (1984-1987).*

Con el triunfo electoral de la Democracia Cristiana se inicia la fase de afianzamiento de la institucionalización, cuyo objetivo fue apuntalar el proyecto contrainsurgente. Una vez logrado el reacomodo del bloque dominante sobre la base del desplazamiento de los sectores oligárquicos, la esencia fundamental del proyecto contrainsurgente fue crear una base política, apoyada en el reformismo, lo suficientemente sólida para atraer amplios sectores de la población a fin de aislar políticamente a la insurgencia al tiempo que, en lo militar, se buscaba su derrota estratégica.

Los primeros años de la administración Duarte son los años de mayor fuerza y posibilidades del proyecto contrainsurgente. Las reformas avanzan; la base social democristiana —nucleada fundamentalmente alrededor de la Unión Nacional Obrero-Campesina (UNOC)— se amplía; los sectores oligárquicos parecen no tener posibilidades de ascenso en la medida en que su organización partidaria Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), fundada en 1981, nace signada por su liga con los escuadrones de la muerte; y el flujo de ayuda norteamericana no sólo se mantiene, sino se amplía.

Sin embargo, el "talón de Aquiles" siguió constituyendo la situación en la guerra. El FMLN no sólo desarticuló los diversos operativos contrainsurgentes aplicados desde 1981, sino introdujo readecuaciones en su acción político-militar. El mantenimiento de las acciones militares de la insurgencia permitió sostener lo que se ha caracterizado como situación revolucionaria —abierta desde 1980— en un marco de sofisticación contrainsurgente.

En febrero de 1984, el FMLN lanza la Plataforma de Gobierno de Amplia Participación que, con respecto a la solución política, plantea un proceso

cuya primera fase sería la realización de un diálogo nacional donde se debatiera sobre las causas estructurales de la guerra y su solución y, como segunda fase, un diálogo entre las fuerzas beligerantes.

El movimiento de masas, por su parte, apunta a la reactivación hacia 1983 con la huelga de los trabajadores del Instituto de la Vivienda Urbana. Entre ese momento y la formación de la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS) en febrero de 1986, el movimiento de masas ensayaría nuevas formas de acción y rearticularía sus alianzas en un panorama en el cual el reformismo de la Democracia Cristiana había ganado adeptos en algunos sectores populares.

En este escenario, el diálogo-negociación asume determinadas características. Para el gobierno salvadoreño, el diálogo es un elemento más que se articula al proyecto contrainsurgente; es decir, como parte de la búsqueda por aislar políticamente a la insurgencia. De ahí que la agenda gubernamental se centre en el desarme del FMLN y la institucionalización de su lucha, sin que haya muestras de voluntad real por llegar a la solución del conflicto por la vía política. Al interior del gobierno se empieza a manejar la idea de que al FMLN no se le podría obligar a transformarse en fuerza política institucional si no se le llevaba al convencimiento de la inviabilidad de un triunfo sobre el ejército.

El ambiente electoral previo al triunfo de la Democracia Cristiana estuvo marcado por el tema del diálogo. Por su parte, el Congreso norteamericano volvió a condicionar la ayuda económica al gobierno salvadoreño a la eliminación de los escuadrones de la muerte, a la creación de un sistema judicial efectivo y al diálogo sin condiciones con todas las fuerzas en conflicto.¹

Para el movimiento popular, el diálogo y la paz eran demandas cada vez más urgentes. Uno de los primeros signos en ese sentido fue la realización del Foro Nacional por la Supervivencia y la Paz del Pueblo Salvadoreño, que organizan la UNTS y la Federación Nacional de la Pequeña Empresa (FENAPES) en abril de 1986². A partir de este evento, la tendencia ha sido hacia la ampliación del consenso por la paz que, en lo concreto, se ha expresado tanto en torno a la continuidad del diálogo, como a la ampliación del mismo a todas las fuerzas sociales y políticas del país.

¹ Después de un acuerdo entre demócratas y republicanos, estas condiciones se reducen a pedir "progresos" en materia de derechos humanos, de los cuales el presidente Reagan informaría al Congreso cada 60 días.

² En dicho Foro se resolvió:

1) Pedir a las partes beligerantes el cese de fuego

2) Posteriormente al cese de fuego, realización de un referéndum para que la población decida entre la guerra y la solución negociada.

³ Respeto de las fuerzas a los resultados de referéndum y acuerdos conjuntos para hacer efectivos tales resultados.

El triunfo democristiano, logrado en la segunda ronda electoral, tuvo como uno de sus primeros pasos en torno a este tema la convocatoria al FMLN-FRD a dialogar en La Palma (octubre 1984) y Ayagualo (noviembre).³

Desde el punto de vista del lanzamiento de propuestas concretas, la insurgencia tuvo durante este periodo —y a partir de entonces— la iniciativa estratégica; sin embargo, el gobierno salvadoreño mantuvo la iniciativa táctica pues fue él quien, en última instancia, definió los momentos de diálogo. Las propuestas o llamamientos insurgentes a dialogar fueron aceptados por el gobierno dependiendo de valoraciones sobre los beneficios políticos que podría dejar.

Durante todo 1985 y parte de 1986 no prospera ningún esfuerzo de diálogo. En marzo de 1986, el presidente Duarte anuncia un Plan de Paz donde condicionaba el diálogo con el FMNL-FDR a la realización simultánea de un diálogo entre el gobierno nicaragüense y la contrarrevolución. Posteriormente, el 10 de junio de ese año, en el discurso conmemorativo de su segundo año de gobierno, el presidente llama a la 3a. ronda de diálogo. En este caso, las mismas acciones gubernamentales hacen fracasar el intento: desconoce los acuerdos alcanzados en La Palma y Ayagualo, pretende la discusión de la propuesta gubernamental exclusivamente, se niega a la presencia de observadores y brinda pocas garantías de seguridad. El 19 de septiembre, fecha prevista para la reunión, sólo asiste el presidente.

El año de 1986 es el punto límite para el gobierno de la Democracia Cristiana. Esto por varios aspectos que sólo reseñaremos brevemente y destacando aquellos que incidieron en el tema que

nos ocupa: el plan contrainsurgente de ese año fracasó en sus objetivos militares y se estancó en cuanto a sus objetivos políticos⁴; el sector oligárquico, a partir de ese año, transforma su actitud de rechazo en una franca oposición a la gestión democristiana con acciones de boicot directo; el movimiento de masas a través de sus acciones da muestras que ha salido del reflujo e, incluso, cada vez más sectores de la sociedad participan de los planteamientos sobre la pacificación.

Mientras la situación nacional se desarrolla en este sentido, la dinámica regional presenta los primeros signos de lo que en agosto de 1987 serán los Acuerdos de Esquipulas II.

TERCERA ETAPA: *Diálogo Bilateral en el Marco Regional (1987-1989)*

Sin negar que los Acuerdos de Esquipulas II (7 de agosto de 1987) son una expresión de autonomía relativa de los gobiernos centroamericanos con respecto a la intromisión norteamericana —que desde 1981 los habrá introducido en una dinámica que apuntaba riesgos graves de enfrentamiento bélico—, también tuvieron como principal objetivo implícito mantener el cerco contra Nicaragua mediante mecanismos políticos que redujeran los riesgos de la presión que priorizaba los aspectos militares.

Uno de los principales puntos de Esquipulas II fue la formalización del compromiso de los gobiernos centroamericanos en torno a la búsqueda de la "reconciliación nacional" y, en el caso de aquellos gobiernos enfrentados a movimientos armados —Nicaragua, Guatemala y El Salvador—, abrir espacios de diálogo con ellos. Pensados fundamentalmente para obligar al gobierno sandinista a abrir espacios a la contrarrevolución, los Acuerdos comprometieron a los gobiernos de Guatemala y El Salvador a dialogar con los movimientos insurgentes de sus respectivos países.

Sin embargo, en el caso de la situación salvadoreña, ésta era lo suficientemente activa desde el punto de vista político para no resultar tan fácil su control para el gobierno democristiano. En primer lugar, la insurgencia tenía planteamientos concre-

³ En La Palma, las delegaciones del FMLN-FDR y la del gobierno llegan al acuerdo de crear una Comisión Mixta que estudiaría las propuestas de ambas delegaciones, crearía mecanismos para incorporar a todos los sectores del país para el logro de la paz, estudiaría medidas para humanizar el conflicto y trataría todos los aspectos relacionados con el logro de la paz. El 30 de noviembre de ese mismo año se llevó a cabo la segunda reunión del diálogo en Ayagualo, en la que el FMLN-FDR presentaron su "Propuesta Global para la Solución Negociada y la Paz" que plantea tres fases para lograr la solución negociada:

1) creación de condiciones políticas básicas para la solución negociada, donde uno de los puntos necesarios es el rescate de la soberanía nacional.

2) cese de hostilidades.

3) integración de un gobierno provisional, reforma a la Constitución, reorganización de la Fuerza Armada y convocatoria a elecciones.

Por su parte, el gobierno presentó su "Oferta de Paz" que contenía los siguientes puntos:

1) proponer a la Asamblea Legislativa una amnistía general.

2) garantías de libre circulación para los alzados en armas que decidieran reincorporarse, o facilidades para los que desearan salir del país.

3) garantías para la formación de un partido político.

4) programas especiales para atención de heridos de guerra.

El presidente Duarte rechazó la propuesta del FMLN-FDR argumentando la inconstitucionalidad de la misma.

⁴ El plan contrainsurgente de 1986 es uno de los planes que pretendió alcanzar un mayor grado de integralidad. Si bien en 1983 el plan "Bienestar para San Vicente" estuvo estructurado sobre la base de la articulación de lo militar con las acciones cívicas, psicológicas, de repoblamiento, etc., lo cierto es que este plan tuvo alcances locales, es decir, en los departamentos de San Vicente y parte de Cabañas y Usulután. El plan de 1986 tuvo una cobertura nacional: los operativos de gran envergadura —iniciando con el Operativo Fénix en enero— fueron continuos y diversificados en cuanto a área geográfica; desde el punto de vista político, el plan Unidos para Reconstruir pretendió reunir esfuerzos de todos los sectores —empresarios, iglesia, gremios, instituciones gubernamentales, etc.— en función de la guerra, mediante el financiamiento y/o apoyo activo a las acciones contrainsurgentes.

tos de solución política⁵; por otra parte, cumplir con lo acordado en cuanto a la reconciliación nacional implicaba para el gobierno abrir espacios al movimiento popular y otros sectores en momentos en que la imagen gubernamental mostraba ciertos signos de deterioro.⁶

Los Acuerdos de Esquipulas —boicoteados al inicio por el presidente Duarte—, son retomados por el gobierno salvadoreño para hacer del diálogo el eje que pudiera articular el plan contrainsurgente.⁷

En ese sentido, el diálogo cobró un valor estratégico para el gobierno salvadoreño. De ahí que, mediante el aval político derivado de los Acuerdos regionales, el presidente Duarte llegue al diálogo de San Salvador en octubre de 1987 con una agenda de tres puntos de discusión: formas de incorporación del FMLN a la vida institucional, aceptación por parte de los insurgentes de los Acuerdos de Esquipulas y deposición de armas.

El objetivo implícito era neutralizar la capacidad de movilización de las masas urbanas mediante la expectativa de un diálogo de cúpula —evitando el diálogo nacional, tal como lo planteaba el documento de Esquipulas—, mientras que se pretendía evitar, en cuanto a la guerra, que la insurgencia acumulara fuerza para la preparación de una contraofensiva, al tiempo que se echaba a andar el operativo "Concordia" y se profundizaba en el terreno del trabajo de inteligencia urbana.

Por su parte, el FMLN-FDR llega a San Salvador con la intención de refrendar su propuesta de diálogo-negociación. Si bien mostró su beneplácito por los Acuerdos regionales, también evidenció su posición respecto a ellos aduciendo que el pro-

⁵ Hacía esa fecha existía la "Oferta Política" del FMLN-FDR —lanzada el 10 de julio de 1986—, que proponía seis bases de compromiso:

- 1) solución entre salvadoreños
- 2) amplitud y pluralismo del gobierno
- 3) cese de fuego
- 4) régimen económico justo
- 5) democracia y respeto a los derechos humanos
- 6) política exterior del país.

Asimismo, el 26 de mayo de 1987 el FMLN-FDR proponen al gobierno y al Alto Mando de la Fuerza Armada su Propuesta para la Humanización de la Guerra y la Reanudación del Diálogo.

⁶ Recuérdese que hacía este periodo la base social de la Democracia Cristiana, representada en el UNOC, ya evidenciaba su rechazo ante el no cumplimiento de las promesas hechas por el PDC durante la campaña electoral. El sector oligárquico, por su parte, boicoteaba las medidas gubernamentales. Desde el punto de vista de la situación en la guerra, hacia fines de 1987 no se percibía en lo inmediato la posibilidad de estructurar un plan contrainsurgente para enfrentar el avance del FMLN y a lo más que se llegaba era a tener un plan de "contención". Por si fuera poco, la crisis económica tendía a la profundización.

⁷ Varios sucesos en 1987 tornaban cada vez más difícil la situación para el gobierno e impedían la restructuración del plan contrainsurgente: el movimiento de masas sostiene un ascendente nivel de radicalidad entre enero y junio de ese año; en abril el FMLN destruye el estratégico cuartel El Paraíso; en junio se realiza con éxito un paro de transporte (con el que prácticamente incla el periodo de acciones insurgentes en las ciudades); todo lo cual se suma al deterioro de la imagen política de la DC a sólo unos meses de las elecciones para diputados y alcaldes de marzo de 1988.

ceso nacional de diálogo tenía especificidades propias que el documento de Esquipulas no podía contemplar dado su carácter general. Todavía en este momento, el marco regional de pacificación no tenía una incidencia directa sobre el proceso de diálogo negociación nacional, aunque sí puede afirmarse que es en 1987 cuando se inicia la articulación entre el proceso de pacificación regional y el nacional.

El objetivo de la insurgencia de evitar el diálogo de cúpula se logró en parte con la formación de dos mesas de negociación (cese de fuego y "otros contenidos de Esquipulas II", tales como refugiados y desplazados, reconciliación nacional, etc.), con lo cual clausuró en lo inmediato el intento gubernamental de centrar el debate en el tema de cese de fuego como condición básica.⁸

Como parte de los Acuerdos de San Salvador, los días 21, 22 y 23 de octubre se llevó a cabo la Reunión de Caracas en la cual no se llegó a acuerdo alguno debido a serias discrepancias en torno a la implementación del cese de fuego. La siguiente reunión, que debía llevarse a cabo en México entre el 30 de octubre y el 4 de noviembre, se suspende debido al retiro de los delegados insurgentes en protesta por el asesinato del presidente de la Comisión de Derechos Humanos. No obstante, el clima político generado durante la ronda de conversaciones en San Salvador incidió favorablemente en el posterior proceso de aglutinamiento de fuerzas pro-diálogo.

El diálogo-negociación en este periodo tiende a enmarcarse en lo regional. Si bien la dinámica interna contenía ya elementos propositivos de diálogo, éste encontrará un impulso importante a partir de Esquipulas II, por cuanto para los principales actores del conflicto salvadoreño el diálogo-negociación irá convirtiéndose en un asunto de carácter estratégico.

CUARTA ETAPA: *Tendencia hacia el Diálogo Nacional en el Marco Regional (enero-agosto 1989)*

La propuesta insurgente de enero de 1989 resulta inesperada por varias razones: unos meses antes —septiembre 1988— el FMLN había iniciado una ofensiva militar que, por sus características, evidenciaba cambios sustanciales en su accionar⁹ y, aunado a esto, había hecho constantes llamamien-

⁸ El plan gubernamental para la pacificación planteaba los siguientes pasos en orden de ejecución:

- 1) diálogo para el cese de fuego
- 2) amnistía a los alzados en armas
- 3) concretización del cese de fuego
- 4) elecciones con participación de la insurgencia

⁹ Golpes simultáneos, combinación de acciones de mediana y gran envergadura, acoso directo a las ciudades, presencia de guerrilla urbana, continuidad operacional, desarrollo del armamento artesanal, etcétera.

tos a la población a prepararse para la insurrección. En plena recta final para las elecciones presidenciales de marzo, el FMLN propone postergarlas a fin de crear las condiciones mínimas que las legitimaran realmente, a cambio de lo cual la insurgencia no sólo las apoyaría, sino además reconocería al gobierno, cualquiera que éste fuera, surgido de dicho proceso.

Más allá del momento y la circunstancia en la que es lanzada, la propuesta es inesperada por su contenido mismo. Por primera vez la insurgencia salvadoreña involucra el plano electoral dentro de su estrategia global; la fuerza acumulada en el terreno militar, en el político (al interior del movimiento de masas) y en el diplomático, se rearticula alrededor de un campo poco transitado: el político-institucional y, más específicamente, el ámbito electoral. Hasta entonces, las elecciones habían sido objeto de boicót o, en el mejor de los casos, se les negaba partiendo de su caracterización como instrumento mediante el cual se legitimaba la dominación. El giro estratégico que da la insurgencia tiene que ver con la absorción de este tipo de lucha —arriesgando la fuerza acumulada en otros campos— con el objeto de potenciar el avance global de su estrategia.

Por primera vez el FMLN asumió la iniciativa táctica en cuanto a la concretización del momento de diálogo. La propuesta movilizó a un amplio espectro de la población: todos los partidos políticos (incluyendo al mismo PDC), las Fuerzas Armadas, los sectores populares, la iglesia, los empresarios, la burocracia, las fuerzas políticas en su conjunto, se vieron precisadas a asumir una posición frente a la propuesta. Para algunos viable, para otros anti-constitucional, lo cierto es que la propuesta insurgente tuvo la virtud — a pesar de no haber sido aceptada— de involucrar a todas las fuerzas políticas en el debate sobre ella e impulsar el proceso de unificación en torno a la solución política, punto a partir del cual de darían las alianzas políticas más adelante.

Mientras esta situación permanecía latente, el triunfo de ARENA en las elecciones presidenciales de marzo de 1989 pareció alejar las posibilidades de la solución política. Los reacomodos inmediatamente posteriores a la victoria electoral fueron decantando posiciones respecto al diálogo en el nuevo espectro generado por el regreso de la oligarquía al poder.¹⁰ Las primeras medidas guber-

namentales fueron de carácter económico y sobre cuestiones de seguridad interna mientras que, con respecto al diálogo, el presidente no fue más allá de intentar la creación de una comisión que, por su carácter excluyente, no logró conformarse.

En agosto de ese año, el presidente Cristiani viaja a Tela, Honduras, a su primer encuentro en el marco del proceso de pacificación regional llevando tres presiones a cuestas: la del sector de ultraderecha, tanto de su partido como del ejército, que se oponen a cualquier "muestra de debilidad" ante la insurgencia; la del gobierno norteamericano que, interesado en atrasar por lo menos hasta febrero de 1990 la desmovilización de la "contra" vio en la participación del primer mandatario la posibilidad de boicotear la reunión o evitar que se llegara a acuerdos sustantivos; y, finalmente, la presión de un conjunto de fuerzas aglutinadas en el Comité Permanente del Debate Nacional y la recién formada Multipartidaria,¹¹ que exigían el reinicio del diálogo.

Con la firma de los Acuerdos de Tela —con lo cual el nuevo gobierno acepta el contenido de los documentos previos—, Cristiani logra capitalizar a su favor el haber deslindado la posición que él representa en ARENA de la de los sectores ultraderechistas vinculados directamente a la represión. De cara a los sectores liberales del Congreso norteamericano con influencia para decidir sobre la continuación de la ayuda a El Salvador, e incluso ante la opinión pública internacional y los otros gobiernos centroamericanos, Cristiani obtiene puntos a favor que bien podrían fortalecerlo internamente.

En la práctica, los Acuerdos de Tela reconocen al FMLN como fuerza política sin cuya participación es imposible la paz. Hoy, lo relevante en el debate no es si la insurgencia es una fuerza representativa, sino cuál es el contenido de la agenda de discusión y cuál es el marco constitucional en que ésta habrá de desarrollarse.

En todo caso, la coyuntura de pacificación regional, si bien no fue la causa inmediatamente directa que propiciara la continuación del diálogo en el país, sí le dió un impulso importante. Sin embargo, será el juego interno de fuerzas el elemento definitorio del carácter y contenido del diálogo-negociación.

Caracterización del proceso de diálogo-negociación

La periodización del proceso de diálogo-negociación que apuntamos en sus rasgos más generales nos habla de un proceso complejo que se ha ido

¹⁰ Para caracterizar de manera muy esquemática este aspecto, podríamos hablar básicamente de dos posiciones al interior de ARENA y de las FFAA que, si bien por el momento podrían ser calificadas como divergencias internas, podrían convertirse en contradicciones serias. Estarían, por una parte, los sectores convencidos de que es posible la derrota político-militar de la insurgencia y, por otra, aquellos que, con una visión más pragmática y valorando la ayuda norteamericana como imprescindible, estarían dispuestos al diálogo, siempre y cuando se llegara a él con la suficiente fuerza política.

¹¹ Coalición de los partidos que conforman la Convergencia Democrática —Movimiento Popular Socialcristiano, Movimiento Nacional Revolucionario y Partido Socialdemócrata— con el Partido Demócrata Cristiano y el Partido de Conciliación Nacional.

insertando paulatinamente en la dinámica política salvadoreña. De ser un elemento de carácter táctico al cual se le veía sólo como un camino más en la estrategia global de los principales actores del conflicto, ha derivado en un componente esencial para la solución del mismo.

Visto este aspecto como un proceso, cabe destacar aquellos elementos a partir de los cuales podría ser caracterizada la ruta que el diálogo-negociación ha seguido desde el inicio del conflicto hasta la fecha, con miras a sistematizar lo que podríamos llamar el "modelo de negociación" en el caso de El Salvador. Las modalidades de solución dependerán en gran medida de los pasos seguidos por ese proceso.

1. El tema del diálogo-negociación como fórmula de solución al conflicto se ha ido incorporando en el país por efecto de la misma dinámica interna. La influencia de la situación de distensión internacional aparece diluida —en términos de sus efectos directos—, por lo menos hasta antes de la firma del documento de Esquipulas (agosto de 1987). Los ritmos y tiempos del diálogo son impuestos fundamentalmente por el acontecer interno: por las readecuaciones del plan contrainsurgente, el avance político militar de la insurgencia, la rearticulación del movimiento de masas, el paulatino ascenso al poder de la fracción oligárquica y el carácter de las alianzas políticas, entre los aspectos más relevantes.

2. El marco regional de pacificación (y el ambiente de distensión internacional) se inserta en un momento en que están maduras las condiciones objetivas para una posible solución política del conflicto, lo cual produce una situación en la que este marco es un factor de impulso a la vía negociada en El Salvador, pero no sobredetermina ni su carácter ni sus contenidos. A las fuerzas revolucionarias y sus aliados esta situación les permite un mayor margen de independencia y movilidad en el ya de por sí resbaladizo campo de la negociación. Sus propuestas de negociación, por lo tanto, no sólo tienen cabida en los Acuerdos regionales, sino van más allá en cuanto a la globalidad de sus planteamientos.

3. En esta situación ha influido de manera especial el hecho de que el diálogo-negociación, de ser un instrumento de carácter táctico, se fue convirtiendo en parte integral de una y otra estrategia. Tal proceso de conversión se dio, sin embargo, en tiempos distintos y por razones diferentes para ambas fuerzas. Para las fuerzas revolucionarias y sus aliados, el diálogo dejó de ser un elemento táctico desde el final del primer periodo (1980-1984), mientras que para el gobierno y la FFAA este cambio se inicia básicamente en el tercer periodo

(1987-1989), poco después de la firma de los Acuerdos regionales y debido a la necesidad de rearticular el plan contrainsurgente. Es decir, la solución negociada empezó a plantearse como una exigencia concreta para el gobierno a partir de los compromisos adquiridos regionalmente y cuando el plan contrainsurgente no encontraba un eje que lo articulara.

4. A pesar de que el movimiento revolucionario ha mantenido la iniciativa estratégica en el campo del diálogo —por cuanto es de él de quien han partido las propuestas de solución a las causas estructurales del conflicto—, el gobierno tuvo hasta muy recientemente la iniciativa táctica, es decir, de su voluntad dependía la realización de cada uno de los encuentros de diálogo realizados hasta ahora. La pérdida de la iniciativa táctica por parte del gobierno es evidente al inicio del cuarto periodo (enero 1989), precisamente con el lanzamiento de la propuesta insurgente de enero de ese año.

5. Un elemento importante a destacar es que el lanzamiento de cada propuesta insurgente de negociación ha coincidido básicamente con avances en el terreno militar, ya sea en términos de desarticulación de algún operativo importante o cambios cualitativos en el accionar militar. A pesar de ello, sólo hasta que se dio la articulación de la fuerza acumulada por la insurgencia en diversos campos fue posible arrebatar al gobierno la iniciativa táctica.

El avance insurgente en el plano de la guerra fue el aspecto que impulsó la construcción del espacio de la negociación, pero no bastó hasta ahora para llegar a concretizarla. La fuerza acumulada en el campo de la lucha armada funcionó como una cuña que en un primer momento mantuvo los espacios y posteriormente los amplió. Fue, asimismo, la confluencia de factores internos —como la convicción cada vez más generalizada de que ningún proyecto político-económico es viable en medio de la guerra—, con los factores regionales —avance del proceso de pacificación—, lo que incentivó la necesidad del diálogo.

6. Además de los elementos internos y regionales que fueron abriendo importantes espacios a la negociación en el país, no cabe duda que éstos se ampliaron aún más como producto del viraje estratégico de la insurgencia con respecto a la concepción del proceso electoral. Las propuestas de negociación anteriores a la de enero de 1989 daban un tratamiento particular al problema electoral: éste era percibido como culminación del proceso negociador. La postura gubernamental, por su parte, veía a las elecciones como el punto de partida y la participación de la insurgencia en ellas sólo podría darse previo desarme.

Como consecuencia, el panorama era el siguiente: por un lado, las propuestas gubernamentales que insistían en la "institucionalización" del FMLN y, por otro, los planteamientos de éste que puntualizaban en la solución de las causas estructurales de la guerra. En última instancia, ambas propuestas corrían paralelas y con pocas posibilidades de converger.

La novedad del planteamiento insurgente de enero de 1989 fue precisamente el haber detectado la necesidad de articular el problema electoral al diálogo-negociación, lo cual significó, de hecho, articular el campo electoral a la estrategia revolucionaria global.

La propuesta de enero trae como una de sus consecuencias importantes el haber superado ese paralelismo entre ambas posturas. Al haber una aceptación explícita de FMLN a participar, bajo ciertas condiciones, en el campo de la lucha institucional —es decir, en el terreno natural del contrincante— el régimen habría perdido la iniciativa táctica en lo referente al diálogo-negociación.

Cada vez será más difícil hacer del diálogo un mero intercambio de puntos de vista entre las partes en conflicto y tenderá, por el contrario, a convertirse paulatinamente en una posibilidad real de negociación.

Algunas consideraciones finales

La situación interna en El Salvador, así como el ambiente de distensión regional, parecen apuntar a que la negociación, como posibilidad de solución al conflicto, es un elemento difícilmente soslayable por las fuerzas en pugna, sin que ello conlleve altos costos. Aun suponiendo una victoria político-militar de la insurgencia o, en el otro extremo, su derrota político-militar, cualquiera de las fuerzas triunfadoras deberá emprender un proceso de negociación que involucre a todos los sectores de la población en las tareas de reconstrucción.

Ambas situaciones —triunfo de la revolución o

triunfo de la contrarrevolución—, no se avizoran como los escenarios más posibles en lo inmediato. Ciertamente, cada uno de estos caminos modificaría sustancialmente el carácter de la negociación y sus objetivos, pero no la negaría. En todo caso, la negociación se pondría a la orden del día como un momento posterior a la victoria de uno o de otro.

Pero desde nuestro punto de vista, en el panorama del corto y mediano plazo la vía política es la opción que se perfila como la de mayor viabilidad. Esto significa que la tendencia apunta a una "politización" del conflicto donde, si bien no desaparecerá el enfrentamiento militar en lo inmediato, el campo de las definiciones es fundamentalmente el político. El problema, por tanto, se complejiza aún más: el haber quedado inserta la negociación como punto nodal del conflicto significa un avance importante, pero esto no garantiza, por sí mismo, el triunfo del proyecto popular.

El diálogo-negociación en El Salvador inicia una nueva etapa a partir de ahora y, aun cuando la dinámica de la pacificación regional le haya dado un fuerte impulso en esta coyuntura, será básicamente el desarrollo particular del proceso interno el que definirá tanto el nivel de amplitud como el carácter que tendrá la vía de la solución política.

Actualmente existe el planteamiento insurgente más concreto de estos ocho años de guerra en lo que respecta a su incorporación a la vida institucional, la cuestión del ejército y el fin de la guerra, mientras que —por lo menos hasta la ronda de diálogo de septiembre en México— la parte gubernamental no parecía tener una propuesta que igualara el nivel de concesiones dadas por la insurgencia. Por lo demás, la tendencia actual apunta a la confluencia de fuerzas sociales y políticas disímiles en muchos aspectos, pero unidas por un objetivo común: poner fin a la guerra.

Septiembre 1989.