

¿Por qué la negociación en El Salvador ahora?

Roberto Codos,
Breny Cuenca

¿Por qué la negociación en El Salvador ahora? Razones nacionales y los nuevos retos de la paz en la región.

0. Para América Central, región en busca de salidas a una situación histórica que contiene riesgos sin precedentes, una resolución pronta del conflicto salvadoreño parece ganar más importancia, a medida que crece la posibilidad de que se vuelva el factor principal de tensión en la crisis centroamericana. Hasta cierto punto, se puede decir que este conflicto está bloqueando una nueva dinámica regional.

1. La guerra civil en El Salvador ha sido el principal factor de reciclaje de la crisis que se incubó a principios de la década del setenta. La guerra ha sido también la causa de la destrucción de una enorme masa de fuerzas productivas (costos humanos, pérdida de fuerza de trabajo, aceleración de la fuga de capitales, destrucción física y ecológica, etc).

2. No obstante, el desafío al poder vigente expresado como guerra, ha alumbrado también la más profunda y formidable transformación sociopolítica de la formación salvadoreña. Ha surgido un nuevo orden constitucional; la alternancia del poder de un mando civil a otro a través de elecciones; la conquista progresiva por parte de la sociedad de espacios en los medios de comunicación, en especial radiales y televisivos; la lucha interpartidaria y parlamentaria entre sectores de poder, antes resuelta a través de golpes o conatos de golpes de estado; las reformas económicas (estatización del comercio exterior, la banca y la reforma agraria) adelantadas no por sectores de la izquierda sino por el centro derecha del espectro político; la transformación de los líderes políticos a posiciones más pragmáticas o realistas. Lo más importante es que por debajo de todos estos

cambios, más bien institucionales, la sociedad civil salvadoreña, ha experimentado una profunda modificación en su composición, formas de organización, percepciones políticas, niveles de participación, etc.

3. Pero todo esto se da sin que se haya logrado niveles mínimos de superación de la crisis. Al contrario, las condiciones generales del país no han dejado de empeorar, al punto que negarlas se ha vuelto imposible. En sus declaraciones más recientes, inclusive el presidente Alfredo Cristiani ha admitido que 320,000 familias (o casi el 30% de la población del país) viven en situación de pobreza extrema. Por otro lado, no hay duda que los niveles significativos y por cierto endémicos de violaciones a los derechos humanos continúan, en una sociedad que crecientemente tiende a establecer una clara diferencia entre población civil y población militar, sea de uno u otro bando.

4. En el orden internacional, la guerra en El Salvador, sobre todo como factor de la crisis regional, ha resultado en un debate sobre las alternativas para su resolución. Más concretamente, para las élites políticas del continente, reconocer el carácter crucial de la crisis en América Central para el destino de las relaciones Estados Unidos-América Latina, subrayó el interés de entender e interactuar con los procesos de la subregión, sobretodo para evitar su "resolución" por la vía de la intervención directa de tropas extranjeras. En todo caso, actualmente tal incidencia latinoamericana se ha mantenido a la expectativa dejando la iniciativa en manos centroamericanas, sobre todo porque la prioridad de las opciones de Washington, al menos coyunturalmente, se sitúan en Panamá. Pero dicha situación tiende a cambiar, a medida que se "multipolariza" el conflicto regional y otras fuerzas internacionales redimensionan su presencia en el área llenando un cierto vacío producido por el *laissez faire* de Washington.

5. En ese mismo orden internacional, la capacidad de distintos sectores salvadoreños para funcionar como actores diplomáticos no tradicionales (sindicalistas, cooperativistas, activistas de derechos humanos) modificó sustancialmente los horizontes de visibilidad de dichos actores, incluyendo nuevas formas de entender e incidir en las cuestiones domésticas y regionales.

6. El desafío violento del orden tradicional ha producido una paradoja: el parto simultáneo de más violencia y mayor civilidad, de mayor polarización social y política pero simultáneo enriquecimiento de los términos y espacios del debate político. Hay un aumento de la sofisticación de los medios militares utilizados en el enfrentamiento, pero a la vez el declinio de su eficacia relativa, al crecer sistemáticamente la necesidad de pensar políticamente la guerra y de hacer más y más política.

7. En ese contexto, se produce el proceso de diálogo-negociación que tiene lugar actualmente en México, con ambos contendientes encontrándose tras diez años de guerra, inmersos en un país muy distinto, y sin haber logrado dimensiones de resolución a la dinámica fundamental de crisis.

8. Las metas estratégicas de los poderes enfrentados no se han realizado: ni el gobierno ha conseguido derrotar a la guerrilla, ni ésta ha tomado el poder. Pero ambos han alcanzado niveles importantes de crecimiento de sus fuerzas que curiosamente coexisten en una situación de relativa estabilidad, lo que constituye en sí mismo un resultado digno de estudio, ya que es crucial para estimar las tendencias hacia el futuro. Tal vez en ese sentido la negociación llega para ambas fuerzas enfrentadas como la manera de romper esa "relativa estabilidad" ya sea para pasar a formas de enfrentamiento político militar cualitativamente diferentes o para decidirse a politizar todos los ángulos y aspectos de tal enfrentamiento.

9. Por su parte, las fuerzas internacionales hegemónicas parecen estar de acuerdo que por un periodo las soluciones a los conflictos locales y regionales tendrán que darse principalmente por vías negociadas. Pero Estados Unidos no ofrece hasta ahora ninguna indicación de que El Salvador se enmarca en esta premisa. Tampoco de que vaya a constituir una excepción a la regla. La característica principal de la política de estos momentos parece ser la inercia.

10. La doctrina político militar dominante desde mediados de los ochenta —conocida como Guerra de Baja Intensidad por sus mentores— está consti-

tuida por programas de acción diversos que sin embargo reconocen en su conjunto la duración prácticamente indefinida del conflicto interno. En el mejor de los casos, plantea una lenta reducción del espacio de influencia de las fuerzas revolucionarias, hasta, idealmente, llevarlas (a ellas y al conflicto mismo) a un carácter "marginal" desde el punto de vista de la reproducción normal del país.

11. Al reconstruir la ruta hacia el predominio de esta doctrina, se puede identificar que Estados Unidos llegó hasta ella tras descartar, como fórmula de resolución principal, la intervención directa de su ejército: ha reconocido que una victoria contrarrevolucionaria a corto plazo no es posible y soslaya como inconveniente la opción de negociación con las fuerzas revolucionarias.

12. Esta doctrina —que nosotros preferimos denominar Guerra Contrarrevolucionaria Prolongada— fue adoptada en su globalidad durante el gobierno de Napoleón Duarte (1984-1989), no sólo en el plano de lo militar, sino con todas sus ramificaciones en lo económico, político, etc. Al ser cuestionados sobre los magros resultados visibles de su aplicación, estrategias del gobierno o de la asesoría de Estados Unidos en el país solían responder que se trataba de un proyecto de largo plazo, cuyos resultados tardarían en visualizarse, pero que eventualmente conseguiría ir superando, en logros parciales, la crisis del país. En su formulación más simple, solía, decirse que "las cosas tendrán que empeorar antes de que lleguen a mejorar".

13. Sin embargo, desde mediados del quinquenio demócrata cristiano, fueron inicialmente las clases dominantes salvadoreñas las que plantearon un frío cuestionamiento de la efectividad y la dirección del proyecto contrarrevolucionario. Para comenzar, su aplicación integral hubiera requerido concesiones y reformas adicionales que históricamente se negaron a realizar, y que aún en medio de una situación de alto riesgo optaron por rechazar.

14. En su formulación más amplia, tal crítica procedió fundamentalmente de los círculos de poder civil y militar vinculados al partido ARENA. Cuestiona los términos directos de la doctrina militar, en el marco general de un profundo rechazo a los procesos de reformas y ajustes realizados durante la década. A juicio de sus detractores, esas políticas han resultado una supeditación del capital con respecto al Estado, incluyendo a su rama militar, derivándose también una intolerable dependencia del poder económico y político de Estados Unidos en el país. Este argumento concluye preguntando cuál sería el destino even-

tual del país, tras muchos años de guerra, en un mundo que solamente admitirá a los que han logrado utilizar al máximo sus capacidades y energías para adaptarse e integrarse a él.

15. El cuestionamiento llegó a adquirir un carácter de urgencia adicional cuando las élites salvadoreñas reconocieron que sus vecinos centroamericanos tomaban con mucha mayor decisión y capacidad el reto del ajuste mundial, inclusive Honduras, con el que sostuvo el enfrentamiento militar de 1969. De tener una posición de liderazgo compartido con Guatemala en la subregión en los años sesenta, El Salvador tendría que consolarse con ser el furgón de cola de la Centroamérica del siglo XXI.

16. Algunas de las ideas centrales de estos cuestionamientos llegan a formar parte del debate político con el cual el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) consigue unificar, aunque fuera solamente durante la coyuntura electoral 1988-89, los distintos agrupamientos dominantes del país, lo que sumado a la inoperancia de sus adversarios, contribuye a las victorias electorales de 1988 y 1989.

17. En ese mismo periodo, se produce una significativa transición al interior de las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES), con el ascenso de un grupo numeroso y relativamente cohesionado de oficiales superiores (los graduados en la clase de 1966). En el proceso de la transición (ocurrido principalmente en octubre de 1988), se incrementa un debate interno sobre los resultados de 8 años de guerra, la situación en que se encuentra la FAES y el gobierno en general, y las perspectivas para el futuro.

18. Este debate interno de la FAES converge con el que tiene lugar en los círculos de poder que se nuclean en ARENA, y puede resumirse de maneras diversas. La más conocida, pero tal vez menos exacta es la que interpreta tal debate centrándolo en la elección entre guerra de baja intensidad y guerra total.

19. Más bien, lo que los oficiales de la FAES habrían planteado a ARENA podría sintetizarse así:

a. Un gobierno fuerte, que consiga aglutinar y representar a más y más sectores y fuerzas sociales, es el factor que precede necesariamente a cualquier esfuerzo bélico.

b. Para intensificar la guerra, se necesita un gobierno que adquiera la legitimidad que esto requiere, porque la intensificación, en cualquier grado, consume mayores recursos. Cualquier intensificación que no sea apoyada por un poder político superior será percibida como ilegítima por la población, y será invalidada de la misma manera.

c. El esfuerzo bélico depende de tal forma de Estados Unidos que es impensable un distanciamiento radical de la doctrina dominante y de las opciones aceptables en Washington. Lo que se puede hacer es un readecuamiento operativo y táctico que utilice los resultados políticos y económicos de una gestión gubernamental que debería ser coherente y sólida, lo que a su vez permitiría una mayor eficacia del esfuerzo militar contrarrevolucionario.

20. El resultado inmediato de este diálogo entre fuerzas dominantes militares y civiles consiste hasta ahora en descartar algunas opciones, que son imposibles en lo inmediato. La "guerra total" no puede plantearse hasta que el nuevo gobierno haya logrado resultados significativos en su programa económico y político. Algunos intentos de lanzar esta posibilidad al debate público por parte de los sectores más radicalizados representados en ARENA indicaron sin lugar a dudas el rechazo de dicha opción, inclusive por sectores que apoyarían a ARENA en su propuesta económica.

21. Pero el "dejar estar" de finales del gobierno Duarte, aceptando la duración indefinida de la guerra y la crisis, son inadmisibles para la idea de "rescate nacional" que plantea ARENA. Esto es así no sólo por las determinantes internas, sino también por la rápida adecuación regional y mundial a nuevas dinámicas de resolución de conflictos, en las que los márgenes de autonomía y decisión de un factor local dependerán de su capacidad de gestión e iniciativa para actuar en un contexto en que las fuerzas regionales presionan por acuerdos que se quiera o no afectarán a todos los países de la región.

22. El desescalamiento relativo de la guerra —centrado en reducciones parciales o en un cese de hostilidades— aparece como la mejor forma de liberar recursos, ahora exhaustos por la intensidad y prolongación del conflicto; esta necesidad se contraponen a otra igualmente importante: minimizar el precio político de sentarse en la mesa de negociaciones, ya que hacerlo pasa por otorgar a la otra parte beligerante un mayor grado de legitimidad, ahora con el agravante de un marco internacional mucho más activo, participativo y "más intervencionista".

23. Se puede decir que los ritmos y tiempos para la negociación se presentan al tablero político salvadoreño, independientemente de la voluntad de sus sectores gubernamentales. Sobre todo porque en la última reunión de presidentes, en Tela Honduras, la dinámica regional fue visiblemente impuesta por el binomio negociador Honduras Nicaragua.

24. Las consecuencias para El Salvador de subsistir como país en guerra, mientras la región se encamina en otra dirección, son claramente percibidas por los gobernantes salvadoreños y por las fuerzas revolucionarias de ese país. Se puede decir que, después de la toma de posesión del presidente Cristiani, la primera ronda tácita de negociación se efectuó en Tela, lugar en el cual se conocieron las ofertas iniciales de la insurgencia, y la delegación gubernamental salvadoreña acepta enmarcarse en los términos regionales e internacionales que tarde o temprano pasarán a incidir en la resolución conflicto interno.

25. Hasta aquí, lo que se ha planteado, *grosso modo*, es la resultante de fuerzas y procesos a nivel de bloque en el poder que han desembocado en la actual negociación en el curso del último año. Corresponde ahora intentar entender la perspectiva de las fuerzas revolucionarias.

26. Del lado de la insurgencia revolucionaria, el desarrollo de la opción negociadora requiere un estudio histórico de largo plazo. Para nuestros efectos, al menos es necesario subrayar algunos fenómenos de importancia explicativa.

27. Durante la década de los setenta las organizaciones revolucionarias salvadoreñas desarrollaron un proceso amplio y profundo de acumulación política, un escaso desarrollo militar y un incipiente grado de unidad de los partidos armados que hoy constituyen el FMLN. La combinación de esos factores fue desplegada en la fallida ofensiva de 1981, que no obstante se transformó en un punto de inflexión fundamental porque se produjo una transferencia de lo político a lo militar, cuyo resultado más significativo fue el surgimiento de un poder que a lo largo de la década tendría la capacidad de autorreproducirse y crecer, hasta convertirse en el principal ejército revolucionario disputando el poder en el continente.

28. Dentro de una doctrina de guerra revolucionaria prolongada, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) plantea la integralidad del esfuerzo revolucionario, buscando acrecentar su fuerza política en el marco de una ampliación de esfuerzos militares. Hasta 1984, lo político parece traducirse principalmente en el trabajo del FMLN con sus bases de apoyo en el campo, y en la formulación de una cuidadosa e inédita estrategia política diplomática, en la que el poder revolucionario presenta su fuerza ante los poderes mundiales y plantea salidas a la crisis nacional.

29. Sin embargo, desde 1984, y con el ascenso del reformismo contrainsurgente de Duarte, es fundamental el desarrollo de un "territorio político en

disputa" principalmente urbano y suburbano, mucho menos definido por las contradicciones fundamentales en la sociedad salvadoreña, y que en la mente de algunos fue imaginado inclusive como "tercera fuerza".

30. Para las fuerzas revolucionarias, en dicho "territorio" las reglas del juego político irían cambiando, sobre todo con el inicio de dinámicas esencialmente políticas, y relativamente autónomas, de participación, de gestión, de debate, en las que cualquier fuerza en conflicto tendría que encontrar medios y formas de incidir. Se plantea aquí, como hipótesis, que un creciente "déficit" en el proceso de "traducción" de lo militar hacia lo político en ese nuevo "territorio político" ocurrió a medida que avanzaba la década, y el FMLN conseguía exitosamente adaptarse a cada nuevo desafío planteado por la estrategia de guerra contrarrevolucionaria del gobierno salvadoreño y Estados Unidos.

31. Aunque suene paradójico, la etapa de la guerra revolucionaria brevemente descrita alcanzó niveles de consolidación y estabilidad elevados, que sin embargo no lograron dar de inmediato inicio a lo que los insurgentes plantearon como enfrentamientos decisivos para conquistar el poder estatal. El FMLN reconoció que son los centros nerviosos de decisión del poder nacional los que constituyen el objetivo obligado en tal sentido, y en su visión se impuso extender el territorio de guerra hacia los mismos.

32. Desde 1987, se operó gradualmente la ampliación de la guerra a las ciudades, enmarcada en un proceso de expansión de la base política popular del FMLN en las zonas suburbanas y urbanas. Sin abandonar la matriz estratégica básica, tal proceso incluyó la preparación del elemento insurreccional como factor de desenlace de la guerra. En ese esquema, la "llegada" del componente militar a la ciudad y la radicalidad de los "núcleos más avanzados de las masas" fue visualizado como el detonante o factor desencadenante de la "disposición insurreccional" de las mismas.

33. A más de dos años de implementación de esta combinación estratégica, la fórmula intentada no lleva al desenlace insurreccional previsto por el FMLN, aunque sea evidente que sus fuerzas urbanas y suburbanas crecieron, entrando en un proceso de tecnificación militar que aparentemente era parte de los objetivos de la insurgencia. Durante los últimos dos años, crecieron distintas expresiones del movimiento social, situándose en su mayoría en el campo de la izquierda. Además, se da dentro de este movimiento, una creciente identificación con los enunciados económicos, socia-

les y de negociación por la paz que sustenta el FMLN.

34. Paradójicamente, todos esos cambios que se han acumulado como capital de la izquierda, no se han movido en la dirección insurreccional a los ritmos y en los tiempos anticipados por la dirección revolucionaria. Al contrario, en lo inmediato, se produce una relativa reducción de las formas tradicionales de actividad y movilización popular, tales como huelgas y manifestaciones masivas. Esto se hizo más notorio después que el FMLN presentó, en enero de 1989, su oferta de negociación, ofreciendo participar en el proceso electoral presidencial, en el caso de cumplirse ciertas condiciones.

35. Una vez que la dirigencia revolucionaria implícitamente reconoció los fenómenos arriba señalados, la disposición negociadora —que tempranamente desarrolló la guerrilla, aunque con roles distintos en los diversos momentos de la guerra— cobró una dimensión mucho más importante al constituirse en la herramienta política principal para dirigirse a una gran parte de la sociedad civil, tanto en la dirección de una solución política, como en caso de que la espiral bélica se impusiera.

36. Para el análisis político, lo que deriva en un fenómeno todavía más interesante e inédito es que ni los intensos esfuerzos del gobierno por lograr una activa incorporación civil a su esfuerzo contrainsurgente se logra, ni tampoco la estrategia ofensiva revolucionaria —multiforme y visible en todo el país— produce en lo inmediato, la totalidad de resultados esperados por los insurgentes.

37. No obstante, se llega a un “tensionamiento” superior de los medios de violencia de ambos bandos, pero su efecto principal, antes que concentrarse se “diluye”, al transferirse al cuerpo social. En su expresión más superficial, algunos intérpretes de la situación, hablan de que “la gente está cansada de la guerra”.

38. Nuestra hipótesis de trabajo, obviamente provisoria en un contexto de extrema fluidez, es que de muchísimas maneras los diversos sectores de la sociedad salvadoreña, sobre todo aquéllos que fueron desorganizados por las dinámicas de guerra al inicio de los ochenta, se encuentran rearticulados de formas muy distintas. Así, las tradicionales formas de representación y movilización ya no se corresponden plenamente con los cambios operados en la sociedad civil.

39. Se da entonces un fenómeno de identificación parcial con la opción revolucionaria o, al contrario, con los objetivos de reactivación económica,

honestidad y eficacia que proclama el gobierno. En uno u otro sentido, esta identificación ocupa un espacio relativo. Aparentemente la sociedad civil no siente plenamente que sus necesidades directas estén siendo debidamente valoradas, ni que las formas de acción que se le propone correspondan netamente a las que ellos preferirían realizar. En ese sentido habría como un rechazo a que se sustituya su iniciativa y capacidad de formular creativamente su participación. Esto no obsta que una vez producida la definición propia de objetivos y formas de acción, estas puedan coincidir con las propuestas que derivan de las partes principales en conflicto.

40. Con la evidente tendencia internacional hacia la resolución negociada de los conflictos regionales y locales como telón de fondo, parece incorporarse un elemento de urgencia en la perspectiva de ambos bandos en la guerra salvadoreña por encontrarse en la mesa de negociación, tal vez sin siquiera saber a ciencia cierta si se trata de su mejor momento para hacerlo.

41. Ambos bandos habrán percibido —cada uno a su manera— las limitaciones de su actual relación con el conjunto de la población:

* para ARENA, ganar una elección presidencial con sólo 20% de los votos posibles constituye un logro importante, pero en nada garantiza su viabilidad como poder gobernante, y mucho menos asegura la viabilidad de su programa económico y político;

* para el FMLN, porque “el ritmo, los tiempos y la profundidad de las batallas” y su estrategia, están marcados en última instancia por su capacidad de articularse, de retroalimentarse, con la energía social contestataria (que ahora ARENA disputa en el campo ideológico y político).

* para ambos, la constatación del grado de destrucción en todos los sentidos posibles, y los niveles absurdos de dependencia extranjera alcanzados debido a la guerra, pone en cuestión —cada día de forma más tajante— la propia viabilidad del país en el futuro.

42. ¿Cuáles serán las batallas principales en el próximo momento histórico de esta guerra? Se puede decir que está en disputa por un lado, el conjunto de lo objetivo para la mayoría de la población, sus condiciones materiales de existencia, sus reivindicaciones mínimas vitales. En esto, el FMLN afirma no tener mayores problemas, pues el costo social y económico del programa neoliberal será por fuerza suficiente para reforzar una situación de suyo crítica, con niveles de ingreso de hace 30 años para el promedio de la población, salario real de hace diez años y desempleo entre 30 y 50% de acuerdo al método de cálculo.

43. Pero es por todos reconocido que está en lo subjetivo el elemento crucial para entender las dinámicas propias de la política y en este caso lo subjetivo entendido en su dimensión más amplia —no sólo como capacidad de dirección política— sino también como el conjunto de fenómenos psicológicos conocido como “ánimo” social. Se puede decir que en esta etapa lo psicológico entra en juego o disputa a través de la dimensión de legitimidad de cada proyecto político antagónico.

44. Este concepto, utilizado por Max Manwaring y Robert Herrick, directores hasta 1988 de la Dirección de Investigación para Operaciones en Guerras Pequeñas del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos, sirve para explicar que “cuando la legitimidad es seriamente cuestionada, la voluntad es destruida, y el oponente se debilita hasta el punto en que sólo un mínimo de fuerza militar directa es necesario” para lograr el éxito.

45. No se puede concluir sin una nota de precaución: como lo dicen los mismos autores, la dimensión política y moral del conflicto (el conjunto de factores subjetivos) permite a los actores (principales en un enfrentamiento) estar en guerra secreta y prolongada atacando la legitimidad de su adversario mientras parecen mantener relaciones pacíficas. Esto puede ser el caso antes de que un conflicto haya sido reconocido como tal, o aún después de haber sido considerado terminado.

En nuestra interpretación, el momento actual, principalmente político en su dimensión negociadora, es todavía un campo de batalla donde lo principal en juego son las dimensiones y resultados de legitimidad.

46. El camino de regreso tras las negociaciones podrá darse en una de estas opciones:

- * el inicio de una transición política concertada, en la cual el campo de lo político e ideológico se imponga a plenitud como el terreno exclusivo de disputa. Lo militar podría tener una dimensión, aunque lateral, en los inicios de este proceso.

- * el sostenimiento precario de una “paz armada”, en la que la cosecha de legitimidad de cada poder antagónico sea arma estratégica para avanzar en el terreno de lo político, abierto a nuevas dimensiones, pero no determinante por sí mismo. Este escenario podría derivar, aunque no linealmente, en la opción anterior o en la que sigue.

- * el regreso al campo de batalla militar, modificado entonces por los avances en el terreno de lo político, en lo que sería una nueva etapa de guerra, esta vez, paradójicamente, utilizando los resultados de legitimidad que cada parte haya logrado en el intento negociador.

San Salvador, 15 de septiembre de 1989.