



Este volumen reúne las ponencias presentadas en el seminario que, sobre su propio título, se llevó a cabo en octubre de 1993 en Guatemala, organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y auspiciado por la Agencia danesa de cooperación, DANIDA. Significativa contribución al estudio y análisis comparados de los procesos de paz.

Gabriel Aguilera Peralta, politólogo, coordinador del Área de relaciones internacionales y estudios de seguridad de FLACSO-Guatemala, compiló los trabajos y preparó esta edición.

Procesos de negociación
comparados en África y
América Latina

Rafael Vergara
Héctor Dada
David González López
Angel Saldomando
Dinorah Azpurú de Cuestas
Liisa North
Gabriel Aguilera Peralta

PROCESOS DE
NEGOCIACIÓN
COMPARADOS EN
ÁFRICA Y
AMÉRICA LATINA

PROCESOS DE NEGOCIACIÓN COMPARADOS EN ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA

Rafael Vergara • Héctor Dada • David
González López • Angel Saldomando
• Dinorah Azpúru de Cuestas • Liisa
North • Gabriel Aguilera Peralta •



A283 Aguilera Peralta, Gabriel
Procesos de negociación comparados en
África y América Latina. / Gabriel Agui-
lera *et al.* -- Guatemala: FLACSO, 1994.

152p.

1. Investigación sobre la paz
 2. Mantenimiento de la paz
 3. Paz - Guatemala
- I. Autor
 - II. Título

Esta publicación es posible gracias al auspicio de
la Agencia danesa de cooperación, DANIDA, y
es editado por FLACSO/Programa Guatemala.

Diseño de Portada: Rossina Cazali

Impreso en Serviprensa Centroamericana
3a. avenida 14-62, zona 1/apartado postal 1805
Guatemala, Guatemala
Teléfonos: 25424-29025 / Fax: 20237

ÍNDICE

Introducción / 9

Procesos de negociación comparados:
el caso de Colombia / 11
Rafael Vergara

Procesos de negociación comparados:
el caso de El Salvador / 29
Héctor Dada

Crisis, guerra y negociación en Angola
y Mozambique / 43
David González López

Nicaragua: conflictos y negociación.
La difícil construcción de la paz / 61
Angel Saldomando

Posibilidades de paz: nuevo rumbo
para Guatemala / 119
Dinorah Azpúru de Cuestas

El proceso de paz salvadoreño
y su relevancia para Guatemala / 123
Liisa North

FORO
La negociación a las puertas de la paz / 141
Gabriel Aguilera Peralta

INTRODUCCIÓN

El proceso de negociación de paz en Guatemala tiene, como todos los casos, características específicas; sin embargo, también puede ser entendido en el marco general de la teoría de la negociación y del análisis de casos comparados. Es especialmente relevante la comparación con las otras negociaciones centroamericanas, desarrolladas también de acuerdo al procedimiento de Esquipulas.

Pero también es importante tener como referente el otro país latinoamericano que ha tenido experiencias, positivas y negativas, de solución política de conflictos armados, como es Colombia. Finalmente, aunque los casos africanos se dan dentro de parámetros muy diferentes, algunos elementos, como la participación de las Naciones Unidas en los mismos son relevantes para Centroamérica.

El seminario "Procesos de negociación comparados" que se llevó a cabo en octubre de 1993, integró en una serie de conferencias y discusiones los temas mencionados. Formando parte del proyecto de investigación de FLACSO sobre el proceso de paz en Guatemala, bajo los auspicios de la Agencia danesa de cooperación DANIDA, la actividad reunió a especialistas altamente calificados que presentaron los puntos del programa.

La presente publicación recoge las ponencias que se ofrecieron. Se busca por este medio continuar proporcionando información sobre negociaciones a las personas y grupos interesados en el proceso guatemalteco, a fin de que puedan intervenir más activamente en el mismo.

Las investigadoras asistentes Claudinne. Ogaldes y Karen Ponciano, tuvieron a su cargo la grabación y transcripción de las intervenciones.

Gabriel Aguilera Peralta
Coordinador del área de relaciones internacionales
y estudios de seguridad

PROCESOS DE NEGOCIACIÓN COMPARADOS: EL CASO DE COLOMBIA

Rafael Vergara

A ustedes, para comenzar, expreso mis excusas por este constante aplazamiento de mi llegada. Ello se debe precisamente al desarrollo del proceso de negociación: estamos en campaña electoral en Colombia, campaña presidencial, senatorial, de Cámara de representantes; estrenando sistema de dos vueltas para la presidencia de la república, estrenando constitución. Todo esto, sin duda, es producto del desarrollo de un proceso de negociación. Hay un sentimiento que, alguna vez que estuve en El Salvador hablando sobre el proceso colombiano, hay implícito en el proceso de negociación específicamente con el M-19, y es el de la muerte de Carlos Pizarro. Hay mucha gente que tiene como perspectiva, como ejemplo a Colombia. En El Salvador decían "la negociación a la colombiana", eso quería decir la negociación con la muerte del líder. Y yo les decía que esa versión era tremendamente incompleta, pero que sí respondía a una cultura y a una costumbre política que ha existido en el país.

En un primer momento trataré de hacer una apretada síntesis histórica que nos ubique el por qué en Colombia se ha dado la negociación; por qué ha funcionado como lo ha venido haciendo y por qué ha funcionado con algunas organizaciones político militares y no con otras.

En la actualidad, en Colombia tenemos, como desarrollo del proceso de paz que se inicia con el gobierno de Virgilio Barco (gobierno liberal) y se desarrolló con el gobierno del presidente Gaviria, cuatro procesos de desmovilización guerrillera; pero queda uno que no se ha podido realizar con la coordinadora guerrillera

"Simón Bolívar", que tiene mayor número en materia de hombres-arma que los cuatro fuerzas que se desmovilizaron (lo cual no quiere decir que tenga más importancia política).

Entonces, me parece que es importante entender que, en el caso de Colombia, a diferencia de otros países de América Latina, los golpes militares han estado muy ausentes de la vida institucional del país: ha habido de 1819 a hoy cinco golpes militares que, sumados, no han durado 10 años. Pero hemos vivido durante prácticamente los últimos cuarenta años, bajo estado de sitio. Es decir, ya es un estado de sitio consustancial con el modelo de ejercicio democrático. En la actualidad, por ejemplo, estamos bajo régimen de excepción. Hoy se llamada "estado de excepción", pero es un estado de sitio: es una constante que nos caracteriza. Colombia además es, como un elemento a tener en cuenta, uno de los países donde durante toda su historia ha habido guerras civiles, pequeñas guerras civiles, y un enorme fracturamiento del poder del Estado que ha llegado a casos críticos como ha sido la última etapa de la vida institucional del país, donde todo el mundo se armó.

El poder del Estado se fracturó de tal manera que los narcotraficantes tenían sus ejércitos, surgieron paramilitares organizados por los mismos terratenientes, surgieron auto-defensas campesinas, la guerrilla, más la violencia común cotidiana. Un escenario que de pronto nos muestra un país que, al año, tiene aproximadamente treinta mil muertos. Pero es un país que, pese a tener ese signo trágico de la muerte, también tiene una enorme capacidad de recuperación, de imaginación y de creatividad para salir adelante. Es decir en el país hay guerras permanentes, pero no "pasa nada". Es un fenómeno muy interesante: no pasa nada, la economía sigue creciendo, la gente se sigue casando, nos seguimos reproduciendo, seguimos bailando.. (Me perdonan que rompa un poco la formalidad de la exposición, pero creo que nos podemos comunicar mejor así).

Cuando se mide el problema de la incidencia de la violencia del narcotráfico y de la guerrilla en el número global de muertos en Colombia anualmente, eso no significa sino el 15%. Lo que quiere decir que el problema principal del país no es ése, pero que ese

problema -sin duda- incide muchísimo en el desarrollo de una violencia que se vive como una especie de subcultura dentro del país. Quizá, eso es el desarrollo de lo que mencionaba antes, de un país que ha vivido siempre inserto en pequeñas guerras civiles no declaradas. Hay un dato que puede ser muy revelador: entre 1821 y 1993, en Colombia se han dado 52 indultos y 15 amnistías. Al punto tal que algunos autores han planteado que estos indultos y amnistías son la forma de legitimar los recesos de las pequeñas guerras, porque insisto, no son guerras que interesen a todo el país aunque evidentemente crean una situación de zozobra y de dificultad.

¿Todos ustedes han leído *Cien años de soledad*? "El coronel Aureliano Buendía que peleó cien guerras y vio como las perdió todas, y al final siempre había una alianza liberal-conservadora que firmaba un armisticio hasta que se comenzaba la nueva guerra". Los colombianos entramos en esa descripción. Yo, particularmente soy amnistiado e indultado, amnistiado en el proceso del 84 e indultado en el proceso del 89. Y así venimos los colombianos: o somos liberales o somos conservadores, o somos guerrilleros, o somos narcotraficantes... Y precisamente uno de los puntos centrales que tiene que ver con la negociación del proceso de paz, es romper esa dinámica, es tratar de encontrar caminos distintos que nos posibiliten procesos de unidad nacional reales.

Habría que hacer una distinción en el caso de Colombia. Hay una etapa que es básica en el análisis de la historia colombiana, y es el final de lo que se conoció como la VIOLENCIA (con mayúsculas, porque la violencia existe). Ese es un proceso en el cual existe un enfrentamiento liberal conservador. Los liberales y los conservadores monopolizaban hasta las guerras, desde 1850 existe el liberalismo y el conservatismo alternándose en el poder. El primer ministro que hubo no liberal conservador, fue Antonio Navarro W. después del proceso de desmovilización, que fue ministro de salud tres meses.

Estamos hablando de una sociedad que ha sido bastante cerrada y que se ha ido abriendo a golpe de, insisto, imaginación y mucho coraje. Porque es cierto, en la historia de Colombia después de cada proceso importante de reconciliación y amnistía, los ca-

becillas de esos procesos terminan muertos. También parece un signo histórico. Rafael U. Uribe firmó la paz de Neerlandia, la Guerra de los mil días, precisamente la del coronel Aureliano Buendía, y después fue asesinado. Los guerrilleros liberales de la época de la violencia firmaron las amnistías y posteriormente fueron asesinados. Carlos Pizarro firmó un proceso de paz, vivió dos meses y fue asesinado.

En la actualidad, se está desarrollando un proceso de negociación con un sector del Ejército de liberación nacional que se llama "la corriente de renovación socialista", y cuando se pactó que fuera el dirigente militar de esa corriente a organizar un grupo de personas que tenían una región del país para trasladarlas a un campamento, fue asesinado. En fin, parecería que esto continúa, pero esto no detiene -y me parece que es el elemento fundamental a tener en cuenta- la voluntad de negociación tanto de sectores que están en la insurgencia como de sectores que están dentro del ejército: no hay un monolitismo de parte de ninguna de las fuerzas en conflicto. Algo similar sucede con el caso del narcotráfico.

Vale la pena decir que el fin de la época de la violencia (que comienza en 1948 -con el asesinato del líder Jorge Eliazar Gaitán) se da en 1953 cuando hay un golpe de estado que da el general Rojas Pinilla, el cual es concertado entre liberales y conservadores frente a la imposibilidad de controlar lo que se conocieron como las "guerrillas del llano" (las guerrillas de la zona central del país). Ese golpe de Estado va a marcar un mito en la historia de Colombia porque a partir de ahí y después de la desmovilización de esos guerrilleros, estuvieron sometidos a tres tipos de desmovilización: la incondicional (simplemente "entregue usted su arma, y váyase para su casa y aquí tiene plata para su regreso". Después de cinco o veinte años de guerra), la condicionada previamente y la condicionada después de la entrega de armas.

El gobierno de Rojas Pinilla marca una pauta porque a partir de ahí, el surgimiento de las nuevas guerrillas va a estar acompañado del hecho de que liberales y conservadores hacen un pacto que se llamó el Frente nacional donde se repartían la presidencia de la república y todos los cargos (50% y 50%), independientemente de que tuvieran una votación diferente. Eso se le llamó en Colombia el

"marriage liberal-conservador": fue el final de las confrontaciones entre liberales y conservadores, el cual abrió la pauta para el surgimiento de nuevas guerrillas que son las que hoy están en el escenario político.

Primero surgieron en la década de los sesenta, las Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (FARC) -que aún se encuentran en guerra- con una orientación marxista muy impregnada de una postura pro-soviética. Surgió también el Ejército de liberación nacional muy imbuido del espíritu de la Revolución cubana. Luego surgió el Ejército popular de liberación en esa misma década, influido por la Revolución china.

Después de un "robo de las elecciones" (porque realmente lo fue y eso lo reconocen todos los autores), en el cual el general Rojas Pinilla logra derrotar al Frente nacional, surge el M-19. El M-19 se llama Movimiento 19 de abril porque en esa fecha fue burlada la voluntad popular. La característica del M-19 es que va a ser una organización nacionalista, alejada de una concepción marxista clásica (de hecho había marxistas, pero también no-marxistas en su integración). Esto dio una connotación diferente a la lucha política porque surge sobre la base del rescate de la espada del libertador Simón Bolívar. Eso va a marcar una pauta diferenciadora que se va a reflejar en los procesos de negociación posteriores, sin lugar a dudas. Luego surgió el Partido revolucionario de los trabajadores, el Tintín Lame que es una organización indígena, hoy desmovilizada.

Cuando uno se pregunta por qué el M-19 pudo llegar, en un momento de la historia del país, a un proceso de negociación, quizá la explicación la encuentra en la postura ideológica de ese movimiento, en su forma de ser, en su talante dentro de la sociedad. Hagamos una pequeña evaluación que puede aproximarnos. Digamos que el M-19 surge como una postura frente a los absolutismos de derecha y de izquierda. Es decir, se enfrenta al Frente nacional, pero a su vez, rompe la concepción tradicional que tenía la guerrilla colombiana: se aleja de los polos de poder internacional en el campo marxista. Cambia la concepción de "revolución" por la concepción de "oposición en armas". Frente a esa situación extrema, plantea una especie de centro-izquierda en la guerra. De antemano hace un parteaguas diciendo: "nosotros no luchamos por el socialismo,

para nosotros lo fundamental es la democracia como medio y como fin". No plantea una lucha "anti-burguesa", sino una lucha "anti-oligárquica" y, obviamente de apertura de los espacios de opinión.

Entonces, descongestiona un proceso en el que las fuerzas enfrentadas vivían en líneas paralelas: el uno decía "yo estoy por el socialismo", y el otro decía "yo soy la democracia del Frente nacional". Entonces no se tocaban, no había una aproximación. El M-19 surge llamando siempre a la búsqueda de una interlocución del Estado. Podría quizás sintetizarlo con una frase: para el M-19 las armas eran un instrumento para hacer la política y no la política para hacer una lucha armada. Nosotros utilizábamos las armas para lanzar propuestas políticas, no en función del M-19, sino en función del país para buscar esos procesos de unidad nacional y de apertura democrática.

En el año de 1980, se produce la toma de la embajada de la República Dominicana, como forma de salir de la situación conflictiva en la que se estaba, pues esa toma se hace fundamentalmente para buscar la libertad de los presos políticos que habían crecido enormemente en el país. La toma de esa embajada termina siendo el escenario en el cual se lanza una propuesta que once años después se va a ver reflejada en la Asamblea nacional constituyente. El comandante del M-19 en esa época, hoy muerto, plantea la necesidad de ir a Panamá a hacer un enorme diálogo entre las distintas partes en conflicto y todos los sectores activos en la sociedad, para evitar llegar en la confrontación, a una situación como la de El Salvador.

Por supuesto, la propuesta cae en el vacío: no se acude a la cita, se soluciona el conflicto de la embajada de la República Dominicana. Pero el M-19 va a cambiar su accionar dentro de la sociedad colombiana: su propuesta va a ser constantemente la paz, sobre la base de tres ejes. Uno, el levantamiento del estado de sitio. Dos, la derogatoria del estatuto de seguridad que era la implantación de la doctrina de seguridad nacional en una estructura de Estado democrático-liberal. Por supuesto ese estatuto de seguridad, afectó a muchos sectores que nos permitieron a nosotros descubrir que había un amplio espectro de la sociedad enemiga de la confrontación y de la guerra, con el cual vamos a hacer un trabajo durante un

largo período. Y el tercer elemento que se proponía era una tregua y un diálogo nacional.

Ese planteamiento va a signar el proceso de la lucha política durante todo el gobierno de Julio César Trubay Ayala, gobierno liberal que dura hasta 1984, y va también a tocar -sin duda- al gobierno del presidente López. La propuesta va a tener un elemento central y es recoger un sentimiento que existía dentro de la sociedad. ¿Cuál era? El de enfrentar un modelo de organización del Estado que afectaba profundamente el proceso de desarrollo de la democracia, y se contraponía a todos los sectores (el sector sindical, los campesinos...).

Cualquier propuesta de protesta comenzó a ser considerada de manera inmediata como subversiva: la protesta se acabó. El que protestaba estaba ligado a la guerrilla; y la guerrilla a su vez, con una enorme irresponsabilidad, cada vez que hacía un comunicado usaba un espacio para manifestar su respaldo a luchas de estos sectores. Lógicamente, hacia allá se orientaba la represión.

En el año en que se inicia el gobierno de Belizario Bethancourt, se logra después de una intensa campaña militar del M-19, que el presidente acceda a la amnistía a los presos políticos. Esa amnistía va a permitir que muchos de los luchadores políticos que permanecían en las cárceles, se reintegren algunos a la vida política y otros vuelvan a las organizaciones político-militares. Pero Bethancourt va a intentar que la amnistía sea el elemento suficiente para que la guerrilla se desmovilice. "Ya yo di la amnistía, ustedes desmovilícense", tal era el planteamiento de Bethancourt. Por supuesto, la insurgencia responde que esa no era una salida. Se da entonces una etapa de fuerte confrontación armada y se logra llevar al gobierno a un acuerdo de paz que se firma en agosto de 1984, en dos sitios Corinto y El Lobo. Un acuerdo en el cual, la guerrilla (el M-19) reconocía la legitimidad del gobierno y éste reconocía la necesidad de un diálogo nacional como la única posibilidad de una salida negociada al conflicto armado en el país.

Es una etapa supremamente interesante porque creo que aquí se inicia en América Latina el proceso de negociación con la insurgencia. En eso Colombia ha sido, siento yo, pionera. Ustedes

dirían que en Venezuela se dio un proceso anterior. Pero en Venezuela se dio un proceso anterior sobre la base de una insurgencia que está derrotada. Es decir, se le viabiliza a esa insurgencia derrotada su inserción a la vida política.

Eso no sucede en el caso concreto de Colombia. Se da una tregua en el momento en que esas organizaciones están en su esplendor político-militar, con una enorme opinión pública. Y se firma un acuerdo que, sin dudas, va a afectar la concepción tradicional de la institucionalidad y el tratamiento de ésta a lo que se conoce como la subversión. De hecho, en el momento en que se hace la firma de los acuerdos, se presenta un fenómeno de movilización popular de respaldo a la insurgencia que preocupó profundamente a la clase dominante colombiana. La guerrilla del M-19 firma en Corinto los acuerdos, se queda diez días en ese pueblo, y se convierte la autoridad. Además cuidaba los bancos que antes se robaban. El sindicato de ladrones del pueblo sacó un comunicado que decía que mientras el M-19 estuviera ahí, no volverían a robar. El gobierno descubrió que el apoyo que tenía el M-19 (me refiero única y específicamente del proceso del M-19) era un apoyo de tal magnitud que permitió, por ejemplo, con posterioridad la firma de los acuerdos, llenar las plazas del país!

La fuerza militar nuestra no estaba desarmada a diferencia de los procesos anteriores. Es decir, había una tregua armada. Y había dos opciones en esa tregua armada: o se avanzaba hacia un proceso de paz real o se politizaba la guerra. Estábamos viviendo ya en esa etapa un cambio de la concepción de seguridad nacional, habíamos entrado a lo que se conoce como "guerras de baja intensidad". Bethancourt aparentemente para nosotros, era la persona que estaba liderando una postura sincera de búsqueda de paz. Después descubrimos que no era así. Es decir que estuvo de acuerdo en la tregua armada, porque el M-19 no aceptó en ningún momento que se hablara de entrega de armas. Eso no se contemplaba: no era posible que se hablara de entrega de armas. Bethancourt estuvo de acuerdo con eso.

Posteriormente, los hechos fueron demostrando que la estrategia que se aplicaba era la de abrir la sociedad, permitir la inserción del Movimiento 19 de abril, que "relucieran" las caras de

los dirigentes populares y de muchos guerrilleros (que se paseaban por las plazas públicas) sobre la base de la amnistía; y luego hubo un momento en que cuando se cerró ese proceso, el que quedó fuera de ese proceso "o se fue para el monte o se murió". Y se desató en Colombia una represión de una enorme dimensión: se calcula que hubo seis mil muertos entre dirigentes populares y de la guerrilla. Hay una frase del presidente Belizario Bethancourt que lo dice todo. El dice el 20 de julio (día de la independencia nacional) ante el Congreso: "Nosotros firmamos los acuerdos con la insurgencia para lograr su desarme, en todos los sentidos de la palabra. Su desarme político, su desarme moral, su desarme material." Es decir que el proceso de paz era un instrumento de la guerra y no un instrumento de la paz. *

Por supuesto que nosotros también teníamos una enorme inmadurez en el desarrollo de ese proceso. Nosotros también nos dedicamos, desde la tregua, a meternos en los barrios populares a armar milicias, a aprovechar esa tregua para crecer y poder incrementar el tamaño de nuestra fuerza para y mínimamente mantener un empate estratégico con las fuerzas del ejército. Por ende, no había madurez de ninguna de las partes. Eso desemboca en el fatídico hecho del Palacio de Justicia, presentado por los medios de comunicación como el "hecho terrorista por excelencia". Por supuesto que visto desde fuera y sin entender todo lo que vengo explicando, pues sí, es un acto terrorista. Pero visto desde adentro del país, lo que la insurgencia trata de hacer -quizá con un enorme idealismo y con poco realismo- es ir a la Corte Suprema de Justicia, que en ese momento era un órgano muy independiente, para presentar una demanda armada.

En esa demanda se exponía que a pesar de la firma de acuerdos de paz, éstos habían sido incumplidos. Por lo tanto se pedía que la Corte como tribunal de justicia determinará quién había incumplido los acuerdos para rescatar el camino del proceso. Por supuesto que si esa acción hubiera avanzado, se hubiera producido la toma del poder. De hecho, fue un golpe de una audacia excesiva. Siento que allí todo el contexto de la guerra de baja intensidad jugó un papel muy importante: no podía haber negociación donde hubiera rehenes. Y se produce la contratoma: el ejército envía los tanques...

Ustedes se recordarán de ese episodio que fracturó la legitimidad de todo el mundo, incluyendo la nuestra. El país entra, me atrevería yo a decir, como en una especie de "Estado de derecho contrainsurgente". Es una mezcla extraña. Y se desata la muerte. Yo recuerdo que en aquella época, hice un video que se llamaba *Colombia: la muerte tiene permiso*. La impunidad comenzó a imperar en el país.

Es también una etapa donde concumitadamente, también se va a dar un proceso de confrontación con el narcotráfico, con el cual había como una especie de tolerancia, no reconocida pero existente. En efecto, buena parte de los recursos del narcotráfico, se reciclaban a la economía nacional a través de la banca central del país. Se inventó un rubro cambiario que se llamaba "envío de dólares de colombianos en el exterior". Y ese rubro, que otros lo denominamos "la ventanilla siniestra", llegó a representar ingresos superiores a los del café en un determinado momento. Sin duda, ese dinero sirvió para realizar inversiones dentro del país y para que el narcotráfico se metiera en los tejidos de la sociedad. El fútbol colombiano mejoró, valga decirlo, porque de pronto a los futbolistas comenzaron a pagarles los salarios que se le paga a un futbolista serio. Y se metieron allí los narcotraficantes, y en los toros, y en el ciclismo, y en la construcción, y en la industria, y en la especulación... La economía se narcotizó.

Por supuesto que había una represión al narcotráfico. Pero era una represión matizada, no sólo por el gobierno colombiano sino también por ese conflicto de competencia que tenían la DEA y la CIA en el manejo del problema. ¿El problema era el narcotráfico o el problema era la insurgencia? A ese nivel se daba esa colisión de competencias. Y la CIA iba ganando. Ustedes recordarán que los famosos luchadores de la libertad en Nicaragua, eran financiados con recursos del narcotráfico: los aviones salían de aeropuertos colombianos, con cierta legalidad la droga llegaba a Estados Unidos y con eso se financiaba esos movimientos. Eso lo denunció el senador John Henry de la comisión del crimen. Entonces, no había tampoco un interés de golpear profundamente al narcotráfico.

Ese interés se despierta con posterioridad a la elección de un embajador en Colombia que se llamó Louis Tamms. El tenía una

doctrina que exponía que no se podía permitir el proceso de negociación, la "narcoguerrilla". Comenzó a inventar una serie de "demonios". La realidad es que esa pelea la gana la DEA y hay un momento en que se impone la extradición a los narcotraficantes.

Y eso termina de complicar el panorama político nacional. De un lado la guerrilla y del otro lado un narcotráfico que sentía que primero lo habían usado y después "le dieron una patada". Y así fue. Por consiguiente, la guerra se magnifica. Me atrevería a decir que toda esa parte romántica de la lucha guerrillera va a desaparecer: el tiro es igual provenga de un guerrillero, o de un narcotraficante o un paramilitar. Se llega a hablar, en ese momento, de 154 grupos paramilitares en Colombia. Si en alguna ocasión, el ejército hubiera podido estar interesado en crear grupos paramilitares (y lo hizo), se le salió de las manos el problema. Todo mundo se armó.

Y en medio de ese caos, en medio de la necesidad del pueblo colombiano de encontrar un "hilo" de paz, el M-19 realiza una conferencia nacional y reinicia un proceso de negociación con el gobierno. Pero lo hace solo, no con el resto de la insurgencia porque ésta no estaba de acuerdo con ese proceso, y menos aún con que ese proceso tuviera que ver (a diferencia de 1984) con la entrega de armas, que nosotros le llamamos "dejación de armas". Esto se hace, precisamente para diferenciarlo de los procesos anteriores y porque, entre otras cosas, no fue una entrega de armas. Porque cuando uno plantea la "entrega de las armas", se está presuponiendo que el otro está vencido, como el que entrega la espada a su contrincante. Y nosotros pretendíamos una acuerdo de paz en el cual dejáramos las armas, pero en el que el honor militar de nuestras armas fuera respetado. No era un proceso de derrota militar de una fuerza, era un proceso de agotamiento de la vía militar en Colombia ante la expansión de la guerra en el país.

En otras palabras, en Colombia comenzó a no saberse quién mataba a nadie, de dónde salían los tiros. Se dio un proceso angustioso de asesinatos de dirigentes políticos de la Unión patriótica que es una fuerza que surge de un acuerdo del gobierno con las FARC. Mataron aproximadamente 1150 dirigentes importantes del país. Se produjo una sangría de la acumulación que un Estado y una nación puede tener de dirigentes políticos. ¿Quién los mató? Bue-

no, en algunas ocasiones los mataban las fuerzas de seguridad porque de esa manera cobraba cuando las FARC daban un golpe ya que identificaba a la UP como su brazo político. Pero en otras ocasiones, lo hacían los narcotraficantes, cuando las FARC tenían un conflicto con ellos. Realmente era una situación de locura, imposible de sostener.

Decía que en medio de eso, nosotros tenemos el valor de estar dispuestos a dejar las armas, a insertarnos a la vida civil, no porque éste a diferencia de los otros indultos y amnistías nos lo esté regalando, sino porque estamos negociando la posibilidad que una fuerza se desmovilice y amplíe el espectro de la democracia colombiana.

Precisamente, para que sea más digerible toda esta disertación, pediría que a continuación vieramos un video, que se realiza en el campamento de Santo Domingo Cauca (un espacio muy "macondiano"). Este fue el lugar donde un Estado de derecho acepta darle un territorio a una fuerza guerrillera para que permanezca, y está dispuesto a no permitir que el ejército invada esa zona. Se declara una zona neutral de un kilómetro: de un lado hay un puesto del ejército, del otro un puesto de la guerrilla. En ese territorio, la guerrilla se mantiene durante aproximadamente nueve meses, con un respeto profundo del ejército al campamento (hay que decirlo y hay que valorarlo).

Lo que se va descubriendo en todo ese proceso, es que el potencial de la democracia no existe sólo en una parte. Eso es un elemento a tener en cuenta en cualquier proceso de negociación: siempre en la contraparte también hay actores que quieren jugar. El problema es cómo descongestionamos la intolerancia que se consolida con el desarrollo de los procesos de confrontación: ¿cómo potenciamos el ser nacional, sobre la ideología que cada uno de nosotros representa?

* El fondo de toda negociación, son realmente las reformas políticas, las reformas económicas o la posibilidad de insertarse a la vida civil. Actualmente la negociación entre el gobierno colombiano y la coordinadora guerrillera está empantanado, porque ésta le pone como condición previa a su desmovilización el estableci-

miento de reformas económicas, sociales y políticas. Pero el gobierno no accede a ese condicionamiento y, en cambio, propone proporcionarle a la coordinadora "garantías de seguridad" para que se inserte a la vida civil, y en la lucha democrática pueda acceder a la posibilidad de que esas reformas se implementen. Ello evidencia las diferencias de posicionamiento en una negociación.

En el caso concreto nuestro, llegó un momento crítico en el proceso de negociación. De hecho, el elemento crucial fue cuando el Congreso no aprobó el referendun. De suerte que no aprobó nada de lo que habíamos discutido durante un año. Llegó un momento en el cual, para nosotros lo fundamental era salir del campamento. Ese campamento era ya una cárcel: todos los días veíamos el mismo riachuelo, las mismas palmeras de cera. Y la negociación no avanzaba, porque había de por medio problemas de seguridad para que la gente pudiera salir a la vida pública.

Pero ya el fondo de la negociación no era la negociación en sí, sino la posibilidad de lanzarnos a romper el bipartidismo en el terreno político. ¿Por qué podíamos hacerlo? Porque la fuerza militar nuestra era una fuerza militar compacta, y tenía una enorme opinión pública política que nos estaba esperando. Entonces, nosotros podíamos aceptar salir, a cambio prácticamente de nada. Y así fue. Muchas cosas que se pactaron en los acuerdos no fueron cumplidas, como el establecimiento de una circunscripción electoral especial que nos pusiera cuocientes diferentes para tener algún tipo de competitividad frente a partidos liberales y conservadores que llevan 150 años con una fuerte maquinaria política. Pero no fue posible reformar la manera de hacer política.

Por otra parte, cuando Pizarro llega a Bogotá para hablar con el presidente de la república, lo hace sin estar indultado. Había una voluntad clara de parte de nuestra y, entre otras cosas, reafirmada por medio de una conferencia de la organización. De modo que no sucedió que los jefes del movimiento decidieran la desmovilización como sucedió en el pasado: todo el mundo estaba comprometido con la decisión. Por supuesto, el resto de las organizaciones insurgentes nos consideraron traidores: "no es posible que se desmovilicen a cambio de nada". Lo que sucede es que nosotros teníamos un capital político respaldado por una encuesta que

* nosotros mandamos a hacer sobre qué opinaba la población colombiana sobre nuestra desmovilización. Y el 70% de la población encuestada manifestó estar a favor de la desmovilización, arguyendo que era necesario frenar la guerra.

Ahora, cuando Pizarro con lágrimas en los ojos (porque hay que decirlo) y de cara al país (porque estaban presentes la televisión y entre otras cosas, representantes de la Internacional Socialista para verificar que no quedara ni una sola arma en poder del M-19) pone la pistola envuelta en la bandera nacional sobre las armas que van a ser fundidas, el país pudo decir que, al menos, alguien cumple su palabra. Y eso es lo que nos va a premiar posteriormente, el electorado. Nosotros pedimos que hubieran veedores internacionales: era la única garantía pues no hubo mediación de las Naciones Unidas ni de ningún organismo internacional. Fue un acuerdo interno con cierta vigilancia de la Internacional Socialista, con la cual nosotros siempre hemos tenido relación.

Las otras organizaciones que posteriormente se desmovilizan, lo hacen en condiciones similares. El Ejército popular de liberación, por ejemplo. Aunque éste lo hace con un mejoramiento del problema de la reinserción, que es un tema de fondo. ¿Qué hacer para que en un dado caso, 800, 900, 1000 guerrilleros que han dedicado toda su vida a la lucha armada, puedan ser indultados o amnistiados, entrar a la sociedad civil y ser aceptados? ¿Cómo hacer para que no se les persiga, que se les de empleo, que se les capacite, que se les mantenga económicamente durante un tiempo? Ese es un problema complejo, no es fácil. Para nosotros era claro que el problema no eran los guerrilleros que tenían que desmovilizarse, el problema era el país. Pero teníamos que lograr un acuerdo que posibilitara esa inserción. Yo insisto que para nosotros fue más fácil, y para el gobierno también, porque estábamos inventando un proceso. Ahí nada estaba escrito, ahí todo era probado.

De hecho, el asesinato de Pizarro se da en un momento en que todo el mundo se preguntaba qué iba a pasar en el país. Porque el país ganó esperanza, en medio de todo ese clima de violencia imperante. A Pizarro no lo dejan vivir dos meses, pero en esos dos meses Pizarro había alcanzado un nivel de electorado que había miedo que ganara las elecciones. A ese punto! Esa era, entonces,

nuestra capacidad de desmovilizarnos a cambio de nada. Pero lo que no puede pretender el gobierno colombiano es decirle a las FARC, al Ejército de liberación nacional y a un sector del Ejército popular de liberación, que se desmovilicen como un proceso similar al del M-19. Las FARC no se lo van a aceptar. ¿Por qué? Simplemente porque las FARC llevan 40 años haciendo guerrilla, porque tiene 58 frentes y tiene que resolverle el problema de reinserción a 3000, 4000, 5000, 6000, no sé cuántos guerrilleros! Y no puede ser un proceso como el nuestro.

Ese es el problema de fondo, actualmente, en una negociación: ¿Qué se da a cambio de qué? Y un elemento que es central: tener la claridad de que no hay vencedores ni vencidos en un proceso de negociación. De suerte que uno no le puede decir al otro: "yo te dejo que te insertes a la sociedad, pero te me humillas", porque el otro nunca va a entrar así. Y lo central es cómo hacer para que en nuestros países se deje de invertir tantos recursos en una guerra estéril. Porque no se ganan las guerras: el problema es que hacemos una guerra y no la ganamos. Y lo que logramos es incrementar los odios entre nosotros.

Cuando uno se pone a pensar la distancia (el océano) que hay de diferencia entre nuestros países y los países desarrollados, por ejemplo el PIB de América Latina en su conjunto es de alrededor 2000\$ *pér cápita* mientras que el de la CEE es de 18000\$ y el de Estados Unidos de 21000\$ y el de Japón 23000\$; se lamenta que estemos aplicando una enorme capacidad de recursos para el desarrollo que uno no le ve vencedor posible. Porque la guerrilla nunca va a vencer al ejército colombiano y tampoco el ejército va a vencer a la guerrilla. Llega un momento en que uno se pregunta: ¿No será que no se quieren ya ni vencer? De hecho, termina siendo un modo de vida.

Pero, no se le puede decir a un guerrillero que tiene un arma que la cambie por nada. ¿Qué va a hacer el gobierno colombiano con la guerrilla que lleva cuarenta años luchando? ¿Qué le va a decir? ¿Que se vuelva taxista? Le tiene que dar una solución política. Le tiene que dar una posibilidad para que tenga una presencia política en el país. Nosotros logramos esa presencia política con la negociación, aunque nos tacharan de traidores al

movimiento revolucionario. Simplemente tenemos distinta manera de pensar y no podemos ser traidores de lo que no pensamos.

Lo que para nosotros está claro es que la negociación dio una rentabilidad política a Colombia enorme. A tal punto que hoy en día, ya nadie puede decir que Colombia es un país bipartidista. Se abrió la posibilidad de realizar quizá el hecho político democrático más grande que ha vivido Colombia en un siglo: la Asamblea nacional constituyente. Esto no se produjo solamente a raíz de la desmovilización del M-19, sino porque existía también una voluntad política por parte de un sector del gobierno y de las fuerzas armadas.

Es ahí donde uno se percata de que no podemos seguir viendo el mundo "maniqueamente". "Yo soy el bueno y el otro es el malo". Esa lógica es una lógica perversa. Aquí lo que hay que entender es que el soldado es igual al guerrillero. Es lo mismo! Son los hombres de un mismo pueblo, negándonos el derecho a vivir en paz que es un factor fundamental del desarrollo. Pero la violencia se funcionaliza y no se puede aceptar ese determinismo fatalista. Algo debe hacerse. Por eso la negociación siempre dignifica. Pero no puede ser simplemente un diálogo de sordos porque los pueblos pierden la esperanza. Y los procesos de desmovilización tienen que estar acompañados por la sociedad porque quien se beneficia con ello es justamente la sociedad quien deja de ser la víctima de los fuegos cruzados. Es lo que también debe entenderse desde ambos lados.

Ustedes me preguntarán: ¿a ustedes les han cumplido? En materia de reinsertión, el cumplimiento de los acuerdos es un desastre. Hay muchos compañeros nuestros que ni tienen empleo, ni tienen nada. Algunos podemos sobrevivir más fácilmente porque éramos profesionales. En materia de represión: nos mataron a Pizarro. ¿Quién? Como todo en Colombia. Pero, en los puntos restantes, a nosotros se nos ha respetado la inserción.

Lo importante es que nosotros estamos en el campo de la política. Y hoy, el futuro de Colombia pasa por nosotros que somos la tercera fuerza. Si en el proceso electoral, en la primera vuelta no ganan por mayoría (51%) el partido liberal o el conservador,

nosotros vamos a ser la "novia más bonita de la fiesta". Nosotros vamos a negociar un proyecto, vamos a negociar puestos porque tenemos una constitución democrática que hay que desarrollar. Por ello yo considero que el establecimiento de esa constitución es quizá el hecho más trascendental que se ha dado en el país. En esa Asamblea constituyente confluyeron todos los sectores: había católicos, protestantes, el sector indígena, ex guerrilleros, políticos liberales y conservadores, poetas... Pero hizo falta el sector de la guerrilla que no tuvo posibilidad de entrar.

¿Qué se logró en esa Asamblea nacional constituyente? Aprender en Colombia a conjugar un verbo que se nos ha olvidado en América Latina: el verbo concertar. Para concertar hay que reconocer que el otro también tiene una fuerza, y llegar a acuerdos no de conciliación, que son transitorios, sino de futuro. Hubo en esa Asamblea constituyente un espíritu de unidad nacional por primera vez en la historia. Allí se demostró que es posible el diálogo eficaz. Y se logró firmar un tratado de paz, por lo menos con un sector.

El drama, hoy en día, es que el presidente Gaviria determinó que nosotros nos salieramos del gobierno. (Decisión precipitada). De hecho, tenía que enfrentar, por un lado, la guerra con Pablo Escobar y por otro lado, a la guerrilla. Entonces formuló un llamado a la guerra integral. Y nosotros decidimos no apoyarlo porque eso significaría volver al viejo esquema del "bueno y el malo". "Estás conmigo o estás contra mí"; y resulta que uno tiene derecho de no estar con nadie, y tener una postura propia.

Por otro lado, a la democracia la nutre la diversidad. Y esa diversidad es la que da la imaginación, la creatividad de los pueblos, de las sociedades, de los Estados. Yo creo que, ahora, es un imperativo para América Latina avanzar en los procesos de paz. Pero avanzar, siendo consciente de que no se puede seguir pensando es en el pasado. Por ejemplo, si yo le digo al ejército colombiano que vamos a hacer un acuerdo de paz, pero una de las condiciones es que posteriormente al acuerdo va a ser sometido a juicio por violar los derechos humanos, el ejército se va a negar a realizar el acuerdo. De igual forma, le puede suceder a la guerrilla. No se puede hacer una negociación de paz pensando en el pasado, hay que hacerla

pensando en el futuro, para que nuestras sociedades tengan el derecho a vivir en paz y compartir el desarrollo social.

Otro elemento es que uno no puede tampoco pretender la paz a cambio de nada. Yo no puedo decir que el proceso de negociación que se aplicó con el M-19 es aplicable al FMLN, porque no es aplicable. Son diferentes en su concepción ideológica, en su fuerza, en el apoyo de la opinión pública etc... En Colombia, creo que el problema de la coordinadora guerrillera Simón Bolívar, es que no tiene apoyo de la opinión pública pero tiene una enorme fuerza militar. Con ellos no se puede pactar cambios si ello está condicionado a su inserción al proceso político electoral, porque es obvio que no lo va a ganar. Se debe dársele, deben hacerse concesiones mutuas.

Pero, debe primar algo: todos somos colombianos.

PROCESOS DE NEGOCIACIÓN COMPARADOS: EL CASO DE EL SALVADOR

Héctor Dada

En primer lugar quisiera felicitar a mis colegas de FLACSO-programa Guatemala por la organización de este evento. En el caso especial de los dos países que se analizarán este día (Nicaragua y El Salvador), creo que tenemos cierta distancia para comenzar a analizar cuáles son las tendencias en las que se enrumban las transiciones de nuestros países. Tendencias que nos permiten, sobre todo, concebir tareas hacia el futuro, porque no se trata simplemente de analizar las negociaciones, las transiciones y quiénes son los actores, sino definir sobre todo tareas, serias tareas, hacia el futuro en países como los nuestros que todavía tienen muchas cosas que están por hacerse. Tenemos que aprender también de los errores cometidos en otros países.

Ante todo, para hablar sobre estos temas, debo declarar que ciertamente expresaré mi verdad, mi forma de ver las cosas. Las cosas políticas y sociales, uno siempre las mira desde la atalaya que le dio la vida, dada la posición social y política que uno tiene, la historia que uno ha vivido. Estamos hablando de procesos históricos anclados profundamente en la historia de nuestros países, que no surgen en el momento en que son visibles. Y esto que parece una cosa tan obvia, parece necesario decirla en países que pretenden permanentemente olvidar su historia. Y creo que éste es uno de los factores de dominación más profundo que existe sobre los pueblos centroamericanos: hacernos olvidar la historia. Nacemos todos los días. Como digo, miro esto desde mi propia realidad, siendo una persona que desde muy joven se afilió a la lucha por la democracia, que tuvo una vida activa muy violenta y variada en un partido de centro, que aprendió que ser centrista en Centroamérica era ser

subversivo, pero que tiene 13 años de vida política no partidaria. Digo esto porque todos los ciudadanos hacemos política; no hay nadie que pueda decir que no la hace. Y, a veces, los que menos hacen política son los que hacen vida política partidaria.

Dicho esto, quisiera abordar algunos antecedentes de lo que pasa en El Salvador. El presidente Cristiani, en un discurso que se distingue de todas sus otras intervenciones, en Chapultepec, el 16 de enero de 1992, afirmó que el origen del conflicto armado en El Salvador, estaba en la falta de espacios políticos democráticos, así como en la carencia de expectativas económicas, en un país caracterizado por la exclusión y la decisión autoritaria. Es una de las pocas veces en las que yo puedo decir que estoy de acuerdo con el presidente Cristiani.

Sin negar la influencia de procesos externos, ni mucho menos de la participación activa de agentes extranjeros, puede afirmarse que la base del conflicto salvadoreño es un conjunto de causalidades internas que generaron las condiciones de profundidad y amplitud en que se vio el conflicto armado. Pero hay que tener presente que la guerra no dividió a la sociedad salvadoreña, simplemente profundizó las graves divisiones ya existentes. La sociedad salvadoreña, en el momento en que estalla la guerra, ya era una sociedad profundamente dividida. Y tenemos que tener presente qué era lo que existía en el momento en que se inicia la guerra, porque -repito- esto se olvida demasiadas veces. El Salvador es un país donde mi generación no conoce la democracia; y todavía tenemos la esperanza de conocerla antes de morirnos. Pero somos personas que votamos frecuentemente.

En El Salvador lo que ha existido es un permanente autoritarismo, elemento funcional con la estructura social y económica del país. El autoritarismo no es la mala voluntad de los militares, como algunos han comenzado a predicar, sino es la necesidad de un modelo de desarrollo económico y social que exige una autoridad ejercida en forma autoritaria, no democrática; en el que la impunidad es un elemento fundamental del autoritarismo. Un autoritarismo que nos dio largos períodos de gobernabilidad en El Salvador y, en algunos momentos, pequeños períodos de legitimidad. Pero un autoritarismo que vivía permanentemente con un

discurso democrático. Las constituciones proclaman la democracia como la realidad jurídica del país y los discursos presidenciales permanentemente predicaban su devoción a la democracia, el respeto a los derechos individuales y, en ciertos períodos, esos olvidados derechos sociales de la población, que no por olvidados son menos inalienables.

Esa dualidad del discurso democrático, de la juridicidad democrática del país, tras la realidad permanente del autoritarismo, es la base política de la impunidad. Para violar esa misma ley que el gobierno se da, necesita ser impune al ejercicio de la justicia que él mismo establece. En este modelo, el que creía que podía ejercer los derechos que la constitución le daba, terminaba siendo castigado por desestabilizador, porque en este sistema es obligatorio votar, pero es prohibido elegir.

El ejemplo lo sufrimos los demócrata cristianos (yo era miembro del partido hasta 1980, aunque sigo siendo de ideología demócrata cristiana). En 1972, por ejemplo, pensamos ganar las elecciones, y las ganamos. Pero conseguimos muertos, exilio, violación constitucional, a nombre de la defensa de la democracia, porque ganar las elecciones era desestabilizar el país y poner en peligro la democracia. Hay que participar en las elecciones porque es una ceremonia legitimadora; se castiga al que no vota, pero se castiga más al que toma en serio que votar es elegir. La elección es una forma suprema de negación de la democracia. Todo lo contrario de lo que nos predicaban los norteamericanos planteando que donde hay elecciones, hay democracia. Yo garantizo que he votado más que los norteamericanos en mi vida, y no conozco la democracia.

Este modelo hizo crisis a finales de los setenta. Primero, porque perdió sus bases materiales con la profunda crisis en la región que parece olvidada, sobre todo cuando se dice que toda la crisis económica de El Salvador la originó la guerra o la mala administración del ingeniero Duarte. Se creó una profunda crisis de gobernabilidad en El Salvador. El gobierno del general Romero de 1977 a 1979, es un ejemplo de ingobernabilidad total con una guerrilla incipiente.

Por otra parte, el triunfo sandinista al derrotar a Somoza, no

sólo desestabilizó a Nicaragua: le quitó un pieza fundamental al sistema de dominación centroamericano. De igual manera, se presenta un actor que cambia de forma de intervención: los Estados Unidos. Este impide todo proceso de diálogo y negociación para resolver la ingobernabilidad en El Salvador, para que no se repita su fracaso en Nicaragua. Como siempre los intereses electorales norteamericanos, se sobreponen a las realidades y los intereses de los países centroamericanos.

Y en esta crisis, todo el mundo creyó en salidas de corto plazo. Creo que es una parte muy importante. El intento de solución concertada y negociada que hizo la junta de gobierno que asumió el 15 de octubre de 1979, parece ya pre-historia. La pérdida de ese esfuerzo, por muchas presiones externas, llevó a una aceleración de la conflictividad. Y en 1980, las partes involucradas en la guerra proclamaban soluciones de corto plazo pero totalmente excluyentes. Todas las posiciones frente a la guerra, en el año de 1979, eran el triunfo total de la democracia con la exclusión de los extremistas, el FMLN por un lado, y la derecha por el otro. La derecha proclamaba la exclusión de todos los subversivos, que incluye a la junta de gobierno y al FMLN. Este, por su parte, el triunfo popular, con la exclusión de los sectores burgueses, es decir con la exclusión de la derecha y de la junta de gobierno. Todo el mundo se excluía, las soluciones eran excluyentes, y la vocación de triunfo de todos los sectores era de triunfo total.

Una segunda cosa que hay que decir, además de estos antecedentes, es que El Salvador vivió una guerra de verdad. Es una guerra cuya dimensión siempre se negó y se niega. En El Salvador se vivió una guerra real, en la que la fuerza armada perdió control territorial. Por lo que se mira que pasó al final de la guerra, la fuerza armada había perdido el control total entre el 20 y 25% del territorio nacional. No existía aparato gubernamental, y todavía no lo existe, en varias zonas del país. Decenas de alcaldes no ejercían su función. Hay un alcalde que fue electo por tres votos, y ganó dos a uno. El Consejo electoral de elecciones podía determinar dónde se votaba la elección de un alcalde, y se buscaba a quienes eran originarios del pueblo para legitimar la elección de una autoridad. "Presencia persistente de la guerrilla", como la llamaba el ejército, en más de un quinto del territorio nacional. Concesión, de hecho, de una

amplia cantidad de tierras de cultivo; lo que se ha demostrado con el conflicto de las tierras en El Salvador. Surgimiento de formas de organización de las comunidades alrededor del FMLN, lo cual es absolutamente innegable. Grandes movimientos de población con profundas consecuencias, no sólo en el exterior (en Honduras, Estados Unidos, México, Guatemala, Costa Rica), sino un movimiento de población dentro del país muy fuerte y, entre 70 y 80000 muertos, la mayoría no muertos en combate, a partir de 1980.

Quiere decir que la guerra, en sí misma, era fruto de la crisis de las realidades existentes, pero además, la guerra provocó profundas transformaciones de la realidad salvadoreña. Y en este sentido, plantea una realidad social y política muy importante. Otra cosa que se debe decir muy claramente es que si bien las formas de juego político que se generaron a partir de 1983, con la constitución de ese año, tenían un objetivo contrainsurgente, fueron generando un embrión de sistema de partidos, que le ha permitido al FMLN, al desarmarse, insertarse en una estructura preexistente y consolidar las perspectivas de un sistema político que sea un elemento fundamental en la solución del problema. La sociedad civil es capaz de poner gobiernos, pero no de gobernar; sólo la sociedad política gobierna, pese a las pretensiones de muchos dirigentes y "civilistas" que pululan por toda esta región.

Debo decir que la guerra, desde el inicio, coincidió con ofertas de diálogo. Cuando yo estuve en la junta de gobierno, me pasé los dos meses (que fueron una eternidad) dialogando. La guerra en El Salvador coincidió con procesos de diálogo, quizás no de negociación, pero se dieron ofertas permanentes de diálogo públicas o privadas de ambas partes. El primero, público, se produjo en diciembre de 1980, patrocinado por la embajada de los Estados Unidos en Tegucigalpa. La embajada en Tegucigalpa estaba en manos de un ex agregado político en El Salvador, que quiso generar un acuerdo entre la junta de gobierno, presidida por Duarte (nombrado presidente poco antes, para darle credibilidad a esa negociación dado los viejos arreglos políticos entre Duarte como demócrata cristiano y el Partido comunista de El Salvador).

Tal vez, lo más importante es que a partir de la ofensiva de 1981, llamada "ofensiva final del FMLN", la coalición FMLN-FDR,

en base a los importantes logros de esa ofensiva, generó ofertas claras desde entonces de negociación al gobierno de El Salvador - a la junta de gobierno- y simultáneamente a los Estados Unidos, que coincidía con la toma de posesión del presidente Reagan. Pero a pesar de que el diálogo ha sido continuo, los actores han cambiado permanentemente. Por ello, tomaré este punto como el eje de mi intervención.

Permítanme pasar una rápida revista, a riesgo de ser caricaturesco. Los intentos de participación de actores externos abiertamente, no fueron nuevos al momento de iniciar los acuerdos. En 1981, se dio la declaración franco-mexicana, donde los gobiernos de Francia y México, tratando de oponerse a la política del presidente Reagan, solicitaron el reconocimiento de "fuerza-beligerante" del FMLN y la necesidad de negociar con FMLN como forma de solucionar el conflicto en El Salvador. Si bien el gobierno mexicano que sucedió al de López Portillo se olvidó de esta declaración, yo diría que ésta marcó mucho todo el proceso de negociación, porque a partir de entonces, las mismas fuerzas que atacaron a México y a Francia por pedir la beligerancia del FMLN, en la práctica le reconocieron beligerancia. Yo diría que es una declaración que en su condena, logró su objetivo.

Pero también Nicaragua intentó intervenir ese mismo año, cediéndole la palabra como parte de la reacción nicaragüense en las Naciones Unidas, al doctor Guillermo Ungo, quien en el seno de las Naciones Unidas hizo una oferta de paz a la comunidad internacional para que presionaran al gobierno de El Salvador a que la aceptara. Y no hay que olvidar que en esa época comienza el esfuerzo de Contadora. El terror de México de ver inundadas su frontera sur con una guerra, lo llevó a las iniciativas de Contadora que promovieron acuerdos de paz. Y que en El Salvador dieron como fruto una reunión en Bogotá en 1983 que no llegó a nada. El gobierno del presidente Magaña de El Salvador, le ofreció al FMLN, a cambio de su desarme, la posibilidad de participar electoralmente en las elecciones de 1984. El FMLN no aceptó la propuesta porque planteaba que no reconocía a un gobierno ilegítimo y, proponía que lo que se debía negociar era la transición hacia un gobierno legítimo.

En 1984, hay elecciones presidenciales en El Salvador, y toma posesión el ingeniero Duarte. Al presidente electo se le presenta un plan de negociación del Frente que es rechazado *ipso facto* por el presidente Duarte. Este sostenía (y planteo esto para poder observar la transformación de la acción de los actores) que siendo él electo por la mayoría de los votos de la población, y habiendo sido él electo ya en 1972 como presidente de los salvadoreños con apoyo de la izquierda, estaba en una posición legítima para ofrecerle al FMLN, a cambio del desarme, la democracia. El solía decir que gozaba de una confianza personal y política de la izquierda, y por lo tanto, sostenía que era un garante de la firma de acuerdos de paz. "Yo que soy demócrata, voy a garantizar la democracia".

El ingeniero Duarte realmente creyó que él iba a ser el comandante en jefe de las fuerzas armadas y que era capaz de dominar a las fuerzas de derecha del país que impedían el triunfo. Porque hay que recordar que al contrario de lo que el ingeniero Duarte decía, el mayor Roberto Dabuisson (ligado fuertemente a sectores de derecha centroamericanos) sostuvo en la campaña electoral que lo había que hacer era "quemar con napalm las zonas controladas por el FMLN, como forma de derrotar *ipso facto* a esa banda de delincuentes". Y ARENA, la cual presidía el actual presidente Cristiani, sostenía que la guerra no se ganaba "porque los comunistas demócrata cristianos impedían el triunfo del ejército". Esas eran las posiciones encontradas. El FMLN, por su parte, no reconocía la acción de Duarte.

Pero en el mismo año, siendo ya presidente Duarte, da un salto en la negociación. Si bien propone la negociación en su primer discurso como presidente en las Naciones Unidas, propone una negociación nacional sin intervención de fuerzas externas en la negociación, con la mediación de la Iglesia. Esto provoca una reunión que se da con una precipitación increíble. De hecho, cuando el presidente Duarte hizo esa propuesta, nadie creía que la reunión se iba a celebrar una semana después. Si bien no eran las razones públicas, la verdad es que Duarte ya había reconocido, en privado, que la guerra se empantanaba. A pesar de la ayuda en armas y en conducción de la guerra por parte de los norteamericanos, a pesar de lo que se llamaba la "profesionalización del ejército", el país estaba inmerso en una guerra que no tenía salida.

Pero además tenía presiones externas de actores internacionales importantes. La democracia cristiana internacional y los gobiernos europeos, gobiernos centroamericanos, los países de Contadora entre ellos. Y repito, la visión de Duarte de que él era un presidente legítimo capaz de ser reconocido por la guerrilla, sobre todo, como él decía, por "mis amigos" Guillermo Manuel Ungo y Jorge Shafijhandal, secretario general del Partido comunista salvadoreño y comandante de la comandancia general del FMLN. Y les ofrecía incorporarse a la democratización. La propuesta, de nuevo, fue absolutamente negada.

No me voy a detener en los esfuerzos de Contadora, que alguna vez, hay que hacerles más justicia. Aquellos que estudian la realidad centroamericana, tendrían que ver que a Contadora se le debe más cosas que las suele reconocer, y a veces muchas más cosas de las que los mexicanos quieren que se le reconozca.

Por otra parte, las dos reuniones que se arman en 1984, fracasan. Uno de los factores de fracaso es, evidentemente, el poco poder que realmente tuvo el ingeniero Duarte. Pero además, porque el ingeniero Duarte llamó a las reuniones dentro del territorio nacional, y si bien hicieron las reuniones en sitios muy aislados del país, es incuestionable que el Frente mostró un respaldo popular mayor del que sospechaban las autoridades del gobierno y los asesores norteamericanos. En La Palma, fue una verdadera fiesta popular la presencia de los comandantes; y más cerca de San Salvador, en Ayahuala fue verdaderamente apoteósico. Este proceso nacional falló además porque la mediación no tenía mecanismos de presión sobre los actores. La Iglesia era un organismo muy creíble para el ingeniero Duarte (él era amigo personal del arzobispo de San Salvador y del obispo auxiliar), tenía (la Iglesia) la confianza del Frente; y en ese sentido, podía ser un buen intermediario, pero no era un buen conductor de la negociación. Tampoco tenía los mecanismos para tener iniciativa en la negociación, ni mucho menos la agilidad política suficiente para hacer propuestas oportunas. Y este mecanismo murió, a pesar de una nueva reunión en 1987, pero ya será en otro contexto y con otros actores. A estas razones se suma la violenta reacción de la derecha que, contra lo que se decía, tenía más poder que lo que la democracia cristiana y el ejército mismo reconocían. Y el ejército también acompañaba los

esfuerzos de negociación de muy mala gana porque siempre en todas las reuniones, uno de los planteamientos era la depuración de la fuerza armada. Con alguna razón, algunos militares dijeron también públicamente "por qué no depuran también a los ricos de este país que son tal vez más culpables de crímenes que nosotros". Yo estoy recordando a un coronel en específico, que lo dijo en México cuando lo acosaron demasiado en una discusión pública.

Esquipulas II genera otro intento: un intento de regionalizar los esfuerzos de paz. Se introducen nuevos actores. Se pone como organismo de verificación de los acuerdos a los presidentes centroamericanos. Pero Esquipulas II, para El Salvador, tuvo un gran defecto ya que tenía un sólo objetivo: derrotar a los sandinistas e impedir la invasión norteamericana directa a Nicaragua. En El Salvador, realmente, los mecanismos de Esquipulas II, lo único que hicieron fue provocar formas aparentes y superficiales sobre los problemas reales del país.

Así entramos a un proceso de negociación que yo llamaría la "etapa final de la negociación". En 1988, el país estaba en pleno proceso electoral de diputados y ARENA gana las elecciones de diputados; un partido de extrema derecha que fue muy funcional al programa contrainsurgente norteamericano (contra lo que suele decirse) porque ARENA permitía colocar al centro del espectro político el programa contrainsurgente. Y eso era bueno frente a los senadores norteamericanos. ARENA nunca fue un proyecto contrario a la política norteamericana, contra lo que se cree. Pero no estaba destinado a asumir la convicción del proceso de negociación. Sin embargo, porque en sí mismo representaba las fuerzas más contrarias a la negociación, abría la posibilidad de negociación porque "los duros son los que negocian eternamente"; como cuando la derecha israelita tomó el poder, se pudo firmar la paz con Egipto.

Pero este triunfo de ARENA en las elecciones, genera también la posibilidad de la inclusión de una serie de actores sociales y políticos en la negociación. Sobre todo, cuando se plantea la gran idea de Llacuría que sólo una tercera fuerza nacional podía forzar a los actores a negociar. Los movimientos sociales del país y los partidos políticos comenzaron a constituirse en factores que presionaban por el fin de la guerra. Ahí se creó el Comité permanente

del debate nacional, muy poco presente en la vida nacional, pero en ese momento una fuerza nacional preponderante que reunía a 84 instituciones de la sociedad civil desde medianos empresarios hasta sindicatos.

Ya en la campaña presidencial, bastante forzado por esta realidad nacional y con la inclusión de la convergencia democrática en las elecciones, el 23 de enero de 1989, el FMLN dio un paso trascendental. Estando, repito, en pleno apogeo la campaña presidencial, a menos de dos meses de las elecciones, el FMLN plantea: "si las elecciones se posponen para septiembre, nosotros participaremos en el proceso electoral; nos sometemos a la constitución salvadoreña (que hasta entonces, declaraban ilegítima), reconocemos a las autoridades salvadoreñas, nos legalizamos y queremos simplemente tiempo para ser reconocidos como partido político y poder organizar una campaña electoral". Esto es apoyado por la Interpartidaria como se llamaba a la reunión de todos los partidos políticos, a pesar de un voto muy ambiguo de ARENA. Pero sobre todo fue apoyado por el Comité permanente del debate nacional, como una forma de salir de la guerra.

Es curioso que las solicitudes del Frente en ese momento, eran básicamente militares y políticas. Abandonaba temporalmente, la discusión de la situación económico-social del país. Y repito, lo trascendente de esta decisión es que legitima el Frente, aun ante a las masas salvadoreñas, procesos de elección en los que la gente participaba, pero en los cuales no creía. Ni siquiera los que ganaban las elecciones se creían verdaderamente legítimos. El FMLN ofrece también el cese al fuego, por supuesto. Y para salir del *impasse* de que no se podía prolongar el período del presidente Duarte, propone una forma constitucional -que fue respaldada por muchos abogados del país- de nombrar un presidente provisional después de la renuncia de todos los candidatos a presidente, que habrían vuelto imposible un proceso electoral.

Los diputados, en su gran mayoría, aceptaron esto. Pero, evidentemente las fuerzas, externas e internas no aceptaron la propuesta. Pretendía que se le daba excesiva fuerza al FMLN. De modo que las elecciones fueron hechas y el presidente Cristiani, con un programa de triunfo militar, ganó las elecciones. Lo cual tam-

bién hay que recordar. El presidente Cristiani no llegó a la presidencia con un "plan de paz dialogada", sino con un plan de paz militar. Sin embargo, su discurso del 1^{ero} de junio de 1989, cambió las circunstancias. Fue un discurso que tendió la mano al diálogo. Lo cual no es casual: el mundo había cambiado, la perestroika estaba en plena evolución. Los entendimientos sobre Centroamérica, en especial acerca de El Salvador, entre Estados Unidos y la Unión Soviética, eran crecientes. La presión internacional por la paz, era muy fuerte. Y el partido, que condenaba a Duarte como traidor a la patria ("negociar es sinónimo de traición", tal era el lema de ARENA), llega al poder inaugurando el período presidencial, ofreciendo negociación.

El 15 de septiembre de ese año se da un hecho fundamental en el acta que se llamó "Primer acta de México": el reconocimiento de la intervención internacional en el proceso. Esa intervención se refiere a las Naciones Unidas como el mecanismo al que se recurre en ese momento, según palabras del presidente Cristiani, sólo para que ponga en contacto a los actores. A partir de entonces, entramos en un tobogán de negociación, casi indetenible.

Yo diría que la negociación fue posible en El Salvador, desde el momento en que las Naciones Unidas se introdujo como un mediador. Es vital la participación de las Naciones Unidas fundamentalmente porque significa el respaldo de las grandes potencias del mundo, a través del Consejo de seguridad, que en última instancia se convierten en los garantes de una negociación de paz. Esa es una cosa importante: los acuerdos de paz tienen una presión internacional seria en El Salvador. Es más, esto es lo que permite plantear en la misma negociación, la eliminación de las causas de la guerra. Y volvemos a los reclamos originales del Frente y de la oposición democrática en el país: no basta terminar con la guerra, sino hay que construir la paz, y ésta no se construye sino quitando las causas que originaron la guerra.

Ustedes conocen básicamente los acuerdos de paz del país. Comprenden muchas cosas importantes. La depuración de la fuerza armada, es una de ellas. Esta fue muy conflictiva y no se podría haber hecho sin la presencia de la comunidad internacional, forzando al cumplimiento de los acuerdos de la depuración de las fuerzas

armadas. La Comisión de la verdad, es otro punto importante. No importa si se concedió amnistía y se perdonó a los peores asesinos del país, de un lado y de otro, porque la amnistía también perdona los crímenes que cometió el Frente. Es cierto que hay muchos más crímenes de un lado que del otro, es innegable. Sobre todo porque uno tenía más armas que el otro y controlaba más territorio nacional.

De manera que la intervención internacional jugó un papel importante. Se vigiló *in situ* el cumplimiento de los derechos humanos, lo que le permitió a la oposición sobrevivir y a los exiliados regresar al país. La comunidad internacional forzó al presidente de la república a ir a Nueva York, el 31 de diciembre de 1991 después de una negativa pública del presidente y de la fuerza armada a firmar los acuerdos de Nueva York. La derecha salvadoreña siempre reaccionó mal. Ustedes saben que Pérez de Cuéllar fue calificado por el *Diario de Hoy* como "un reconocido agente del senderismo peruano". Aunque, realmente, él pertenece a la rancia oligarquía peruana y es militante de un partido de derecha.

¿Qué problemas se encuentran en los acuerdos? El gran problema de los acuerdos de paz es la construcción de la democracia, prerequisite de la paz. Pero hay prerequisites para la construcción de la democracia. Hay que generar un gobierno civil. El gran reto era quitarle las armas al partido político FMLN (porque la guerrilla es una fuerza política), y quitarle la política a la fuerza armada. Esto implica desmilitar la sociedad, porque los militares no gobiernan la sociedad porque "son malos" sino porque hay sectores que necesitan ese tipo de gobierno y que recurren a ello, sobre todo por la falta de desarrollo capitalista de nuestro empresariado. Hay que garantizar participación popular. Hay que garantizar que votar es elegir y no cumplir un requisito ceremonial.

Pero de nuevo el gran reto de los acuerdos de paz es que se pretende que los compromisos adquiridos en los acuerdos de reconstrucción del país, con respaldo de la comunidad internacional, son negados por la política económica que se nos quiere imponer. Según los acuerdos de paz, el Estado debe crecer. Según la política económica, el Estado debe disminuir. Como yo no sé cómo se hacen las dos cosas a la vez, a pesar de que el gobierno del presidente Cristiani pretende que se puede hacer, yo digo que ahí hay un

impasse serio. Y éste no es un problema estrictamente de democracia, es un problema de habilidad económica, porque la estabilidad es el primer elemento de la economía. Pero entonces resulta que en aras del buen resultado económico, estamos minando la paz y la estabilidad.

Existen muchos obstáculos, en la historia no hay procesos irreversibles. Estamos en una transición que puede producir democracia. Pero estamos en una transición que puede producir una autoritarismo modernizado. No es la primera oportunidad histórica que tiene El Salvador de construir democracia, y espero que sí será la primera que aprovechemos.

CRISIS, GUERRA Y NEGOCIACIÓN EN ANGOLA Y MOZAMBIQUE

David González López

Ya se ha cumplido un año de la firma del Acuerdo general de paz para Mozambique, y hasta el momento el cumplimiento de sus estipulaciones augura una buena oportunidad para acabar definitivamente con la guerra. Pero también se conmemoró, por la misma fecha, el primer aniversario de la trágica reanudación del conflicto armado en la vecina Angola, inmediatamente después de las elecciones generales del 29 y 30 de septiembre de 1992, con las cuales debía culminar la aplicación de acuerdos comparables a los mozambicanos, que debían poner fin al conflicto angolano.

Teniendo en cuenta las similitudes que han caracterizado a los dos conflictos y a los dos procesos negociadores (y que incluyen la participación de la ONU en diferentes fases del proceso de paz), las preguntas que se imponen son: ¿Por qué fracasaron los acuerdos angolanos?, ¿Correrán los mozambicanos la misma suerte?. Tanto en un país como el otro existen situaciones de guerra desde hace unos 30 años, con brevisísimos intervalos de paz; también han sido numerosos los procesos de negociación, varios de los cuales han culminado en acuerdos; pero en la medida en que se frustraron o los actores, la naturaleza y el marco regional y mundial de los conflictos han ido mudando, aparece la necesidad de nuevas negociaciones.

La presente ponencia no se propone responder de manera definitiva a las preguntas enunciadas en el párrafo precedente, pero sí apuntar algunos elementos esenciales que faciliten la solución. Primero, aborda las peculiaridades que han convertido a toda el África Meridional en zona de conflicto, así como el papel de la ONU frente a ese fenómeno. En segundo término, como prerrequisito de cualquier esfuerzo comparativo, sintetiza las similitudes y las diferencias esenciales entre los dos países. Por último analiza las peculiaridades de las tres fases distintas, identificables de negociación y acuerdos en los conflictos angolano y mozambicano en los dos últimos decenios, y que son:

1. Los referidos al cese de la guerra colonial, descolonización y acceso a la independencia (1924 - 1988)
2. Los centrados en la eliminación de los factores foráneos en los renovados conflictos (1984 - 1988)
3. Los relacionados con los esfuerzos por poner fin a los principales actores internos de la guerra (1990 - 1993)

Africa Meridional como zona de conflicto

Las cifras indicadoras de devastación son impresionantes para los dos países. Desde 1975, Angola (10 millones de habitantes) y Mozambique (15 millones) cuentan en su conjunto a millón y medio de muertos, 10 millones de refugiados o desplazados y 45 mil millones de pérdidas en destrozos materiales. Angola ha retrocedido al rango de país con la más alta tasa de mortalidad infantil del mundo, mientras que Mozambique se deslizó al puesto del más bajo ingreso nacional *per cápita*, con la mayor proporción de población en condiciones de pobreza y en peligro de muerte por hambre.

Sin embargo hay que rastrear el potencial de guerra hasta mucho antes del año 1975. Angola y Mozambique están ubicados en la más peligrosa y duradera zona de conflicto del continente, debido a un encadenamiento de peculiaridades de índole geográfico-estratégicas, económicas, socio-políticas- y también relativas a las relaciones internacionales a lo largo de la historia.

Por su ubicación geográfica, Africa Meridional devino la región más estratégica del continente, al tiempo que sus riquezas naturales la hicieron la más atractiva para las economías del mundo industrial. En razón de esas dos características, así como por su clima, recibió el más numeroso poblamiento blanco de toda Africa: la radicación de ese colonato tendría por secuela social la desposesión de la tierra y, en la política, la prolongada privación de derechos de las mayorías negras: de ahí que la región se viera conmovida por serios conflictos en los tiempos del tránsito hacia la constitución de gobiernos independientes por parte de las mayorías negras. Los factores estratégicos y económicos, sumados a la lógica afinidad cultural entre las minorías blancas del Africa Meridional y los centros de poder occidentales determinaron un frecuente involucramiento europeo y norteamericano en los conflictos.

Siendo Sudáfrica la más estratégica, la mejor dotada desde el

punto de vista económico y la de mayor y más antiguo colonato europeo, ha sido también el paradigma de los rasgos distintivos de la región. Su independencia temprana (1910), condujo a un gobierno de minoría blanca que aún perdura aunque desde inicios del decenio en fase de desmantelamiento. Sucesivos gobiernos de los últimos 80 años desarrollaron una estrategia que vinculaba la preservación de la supremacía basada en el color (como centro de su política interna) con actuación hegemónica en el plano regional. Por ello Sudáfrica ocupó Namibia en el curso de la Primera Guerra Mundial, y después de 1945 se sintió amenazada por la perspectiva de la descolonización al norte de sus fronteras, por considerársela un "abandono de responsabilidades" por parte de las metrópolis europeas.

El problema namibio hizo inevitable que la actuación mundial se centrara en la subregión. En la medida en que contingentes de naciones recién independizadas nutrían la ONU, ésta revocó el mandato que la Liga de las Naciones concediera a Sudáfrica sobre Namibia. La negativa de Pretoria motivaría su aislamiento paulatino en el seno de la organización, pero nunca se contempló seriamente una iniciativa multinacional fuerte para obligar a Sudáfrica a acatar las resoluciones del Consejo de Seguridad, ni siquiera cuando las consecuencias de la represión del *apartheid* y las agresiones de Pretoria contra sus vecinos configuraron un cuadro de amenazas a la paz mundial.

La principal razón para la invasión fue que los aliados occidentales de Sudáfrica vetarían cualquier decisión semejante en el seno del Consejo de Seguridad. De otro lado, los Estados africanos guardaban drámaticos recuerdos de la desastrosa actuación de las tropas que bajo bandera de la ONU actuaron en el antiguo Congo Brazaville (hoy Zaire) a inicios de los años 60. Tampoco emergió la alternativa de una acción de fuerza colectiva africana, debido a la comparativa desventaja militar del resto del continente respecto a Sudáfrica, y también debido al hecho de que, desde su creación en 1963, la Organización de la Unidad Africana no ha podido constituir un ejército continental. La reciente acción colectiva africana para poner fin a la guerra civil en Liberia, primera iniciativa de ese tipo, fue asumida por la ECOWAS, una organización subregional de perfil eminentemente económico, y sus resultados definitivos demoran en aparecer.

Inmediatamente después de 1960 -"Año de Africa", en el cual decenas de países del continente alcanzaron la independencia y establecieron gobiernos de las mayorías negras- estallaron conflic-

tos en los cinco países de la región con altos índices de colonato y donde las mayorías veían frustradas sus aspiraciones de adaptación a los tiempos: hubo levantamientos populares cada vez más violentos y frecuentes en Sudáfrica, y encarnizadas guerras de independencia se iniciaron en Angola, Mozambique (frente a la negativa portuguesa de descolonizar), Namibia (ocupada por Sudáfrica) y Rhodesia (actual Zimbabwe), donde un régimen racista proclamó en 1965 la independencia unilateral de Gran Bretaña para imposibilitar cualquier progreso negociado hacia un gobierno de mayoría. Los cinco restantes países de la región, con colonatos más débiles (Malawi, Zambia, Botswana, Lesotho y Swazilandia) consiguieron su independencia de Gran Bretaña por vía pacífica y crearon gobiernos de mayoría; se trataba de países enclavados y muy dependientes de Sudáfrica y Portugal (que controlaban todas las costas de la región) para su comercio. Sin embargo, varios de ellos optaron por aplicar las resoluciones de la OUA proveyendo a los patriotas de los territorios vecinos con santuarios y apoyo, y por ello sufrieron represalias e incluso agresiones militares directas de Portugal, Sudáfrica y Rhodesia, que ya iban configurando lo que se conocería como el "eje Lisboa -Pretoria- Salisbury", valladar erigido frente al empuje regional de los agentes del cambio. Portugal y Sudáfrica fueron objeto de cadenas cada vez más fuertes de la ONU, y el Consejo de Seguridad llegó a imponer sanciones económicas obligatorias contra Rhodesia, pero la membresía de la OTAN le garantizaba una protección de la que indirectamente se beneficiaron los demás países del eje.

Probablemente los pueblos que más sufrieron fueron el angolano y el mozambicano. Ambos padecieron el dominio colonial portugués, que significó una presencia temprana (siglo XV) en zonas costeras y muy tardía (siglo XX) en puntos del interior. Ello se tradujo en un grado de asimilación disparejo de las culturas y las costumbres europeas por los distintos grupos étnicos. También determinó que por lo general hubiera poca preocupación por la instrucción de los africanos y que se aplicara el sistema de administración muy centralizado y las reacciones represivas que caracterizaron a esa metrópoli frente a cualquier expresión de anhelos democráticos o nacionalistas. Sin embargo, comparativamente hablando, en Angola avanzó más que en Mozambique la instrucción del tipo europeo y también hubo mayor oportunidad de empleo para africanos en el sector de la administración y otros modernos de la economía.

En Mozambique el despertar nacionalista se demoró; apareció vehiculado por tres movimientos de base étnica y regional bien

distinta, pero su unificación ocurrió rápidamente por la posibilidad que se abrió para remplazar a las dirigencias vinculadas a las relaciones tradicionales por otra que representaba el pequeño pero crucial estrato de mozambicanos urbanos con algún grado de instrucción, y que asumió la dirigencia de todo el nacionalismo coaligado en el Frente de liberación de Mozambique (FRELIMO). A la altura de 1947, el FRELIMO tenía implantación política o militar en todo el país; como nunca emergió ninguna organización rival que desafiase su amplio predominio en el espectro del nacionalismo mozambicano, la OUA y ulteriormente la ONU lo reconocieron como "único y legítimo representante" de su pueblo.

En Angola las cosas empezaron de otro modo; la agitación nacionalista empezó más temprano, pero nunca consiguió la unidad. El Movimiento popular para la liberación de Angola (MPLA) era el de más amplio arraigo por el respaldo masivo del segundo grupo lingüístico del país (kibundu), predominante en Luanda, sus alrededores y la costa, unido al amplio apoyo urbano en general, entre sectores de algún grado de instrucción, los mestizos, los profesionales e intelectuales y los asalariados de la administración y de los polos económicos, lo cual le daba representatividad en diferentes regiones del país hacia 1974. No obstante, surgieron otros dos grupos rivales de relevancia regional: el Frente de liberación del norte de Angola cambió su nombre por Frente de liberación nacional de Angola (FLNA) pero no pudo extenderse mucho más allá del grupo lingüístico kikongo, el tercero en número, de la Angola septentrional y amplias regiones del vecino Zaire, con cuyo gobierno la dirigencia del FLNA estableció alianzas político-familiares. A la Unión nacional para la independencia total de Angola (UNITA), última en aparecer, basada en el mayor grupo lingüístico nacional (ovibundu) al que se asocia el 30-40% de los angolanos (y también el que más tardíamente se expuso a la influencia colonial) le ocurrió otro tanto de modo que permaneció enquistado en el centro-sudeste del país. La OUA nunca logro unificarlos, ni siquiera moderar los antagonismos ni evitar los conflictos que surgían cuando el MPLA intentaba implantarse en las regiones que más rivales percibían como feudos propios, y al cabo, decidió reconocerlos a los tres como "legítimos representantes" del pueblo angolano. A los conflictos anticoloniales y de resistencia frente a la injerencia foránea se añadía un factor nacional de conflicto que aún perdura.

Negociaciones de paz en Angola y Mozambique

La frase "aquellos polvos trajeron estos lodos" puede aplicarse a los procesos de negociación que nos ocupan. En los últimos 19

años no han faltado negociaciones en Angola y Mozambique, una larga lista de acuerdos incumplidos lo confirman. La persistencia del error radica en que, al margen de los cambios de circunstancias y actores en el conflicto y en la negociación, se han olvidado reiteradamente algunas lecciones elementales del pasado.

1 Negociaciones de independencia

La descolonización se hizo inminente de golpe con el pronunciamiento militar del 25 de abril de 1974 en Lisboa, impulsado por el costo inaceptable que había alcanzado la guerra colonial. Las nuevas autoridades -muy populares en Lisboa, porque acababan de derrocar a un régimen institucionalizado pero muy represivo, cuyas raíces se remontaban a un golpe militar poco menos de medio siglo antes- estaban urgidas de paz y abiertas a la negociación. En el caso de Mozambique los obstáculos se salvaron con rapidez, se negoció muy pronto un cese del fuego entre la administración portuguesa y el FRELIMO y en virtud de que éste es de hecho el "único y legítimo representante del pueblo mozambicano", se creó un gobierno de transición conjunto de las dos partes. Ya en junio de 1975 el FRELIMO proclamó la independencia, organizó un gobierno unipartidista acorde con su conocido programa y obtuvo inmediato reconocimiento universal. No se requirió ningún papel de la ONU; el tránsito se realizó de manera pacífica y ordenada.

En Angola hubo que concertar un cese del fuego entre cada uno de los tres movimientos reconocidos como legítimos antes de concertar por separado otros tantos documentos entre ellos y Portugal: seis procesos negociadores en total. Así pudieron rubricarse apresuradamente los Acuerdos de Alvor en enero de 1975, a la firma de las cuatro partes involucradas. El texto resultó bastante general y poco previsor, en tanto suponía la buena fe de todos los firmantes. Puesto que existía más de un movimiento reconocido como legítimo, el pueblo angolano debía escoger entre ellos, y en consecuencia se previeron elecciones antes de la concesión de la independencia. Pero al convenirse en la fecha del 11 de noviembre de 1975 se preveía un calendario muy apretado para preparar las elecciones: diez meses. En ese lapso, un gobierno de transición cuatripartito, con carteras repartidas equitativamente entre los cuatro interesados, debía administrar el país: de hecho, no pudo funcionar, un contingente militar integrado por 8,000 soldados de cada movimiento y 24,000 portugueses estaba llamado a asegurar el orden hasta los comicios, y se prohibía la circulación de hombres armados por determinadas zonas sensibles: nada de esto

se respetó. La imposibilidad de solventar las discrepancias sobrevino porque se estableció que las discrepancias se dirimiesen en el seno de una comisión conjunta político-militar por voto mayoritario, pero la parte portuguesa se abstenía regularmente de votar en ausencia de consenso entre los tres movimientos. En el caso angolano tampoco se previó algún papel de la ONU en un tránsito mucho más complejo que el mozambicano, pero difícilmente las partes hubieran podido alcanzar consenso al respecto, esa posibilidad no se contempló siquiera luego que, a mediados del año, las escaramuzas callejeras se generalizaran en el país. Lo más grave fue sin duda la inactividad portuguesa salvo -dada la urgencia que le compelia a descolonizar- en su vigorosa y terminante negativa a posponer el calendario de los acuerdos frente a la impotencia para hacerlos cumplir.

En el primer semestre de 1975, el breve período de paz permitió una campaña informal que señaló al MPLA como el más probable ganador en las urnas. El FLNA, en desventaja política fuera de sus feudos del norte, tenía conexiones y otras condiciones que le tentaron a buscar una rápida salida militar engrosando su ejército con medios zaiotes y también soldados del otro lado de la frontera pero étnicamente idénticos a los propios. A mediados del año, el FLNA frustró un último intento de mediación africana para fortalecer la observancia de los Acuerdos de Alvor; sus tanques y tropas ocuparon todo el norte y avanzaron en dirección a Luanda al tiempo que protagonizaba provocaciones que indujeron al MPLA a armarse y responder en la capital. UNITA, más débil militarmente, optó por retirarse al sur, converger allí con Sudáfrica y sumarse a una columna militar de ese país proveniente de Namibia que se dirigía hacia el norte para completar el movimiento de pinzas sobre Luanda. La negativa de las fuerzas portuguesas a intervenir selló la suerte de los Acuerdos de Alvor.

Días antes de la fecha fijada para la independencia, el MPLA retenía la capital y sus alrededores, así como porciones de la costa, incluida la estratégica Cabinda, pero frente al empuje zaiota y sudafricano llamó en su auxilio, y obtuvo, a contingentes militares cubanos. Con ese apoyo consiguió proclamar la independencia en la fecha fijada, expulsó a los agresores extranjeros y fue progresivamente normalizando la vida en el país. En el transcurso de los meses consiguió reconocimiento universal, con la importante excepción de su principal socio comercial y protector de Sudafrica frente al empuje de las críticas de la comunidad mundial: los Estados Unidos de Norteamérica, bajo cinco administraciones sucesivas, demorarían los vínculos diplomáticos.

El argumento público esgrimido consistentemente desde entonces por los Estados Unidos fue la presencia de tropas de combate cubanas en Angola. Pero, cada vez que Angola y Cuba se aprestaban a poner en ejecución algún calendario de retiro de esas fuerzas, Sudáfrica invariablemente lanzaba una agresión de envargadura que frustraba la iniciativa. Estados Unidos, de otro lado, se negó repetidamente a partir de 1980 a que se aplicase cualquier presión de la ONU contra Sudáfrica, e incrementó el monto de la ayuda militar a la UNITA: incluso se negó a que esa ayuda formase parte de la negociación de los acuerdos interestatales de 1988, aun luego de la firma de los Acuerdos de Bicesse en 1991 brindando asistencia "no letal" a la UNITA para permitirle un buen desempeño electoral, según la argumentación del Departamento de Estado.

2 Negociaciones sobre los aspectos "Internacionales" de las guerras

Los ocasionales choques con pequeñas bandas opositoras y las rápidas incursiones directas sudafricanas contra Angola y Mozambique en la segunda mitad de los años 70 subieron de tono en los 80 para configurar una guerra en gran escala que involucró directa o indirectamente a toda la región.

Angola permaneció afincada en su principio de sólo prescindir de la presencia militar cubana si obtenía seguridades de no sufrir agresiones sudafricanas. A ese principio Estados Unidos contrapuso la idea del linkage: no permitir avances hacia la independencia de Namibia hasta la retirada cubana de Angola, algo que fue explícitamente rechazado por la ONU. La esperanza nortamericana de ver producirse un desgaste del valladar cubano-angolano provocó un estancamiento de los esfuerzos de paz. Mozambique, por su parte, cumplió el llamado de la OUA a brindar retaguardia a los patriotas zimbabwes, así como las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad, y cerró sus fronteras al comercio del país vecino. En respuesta a lo que percibieron como una virtual declaración de guerra, los servicios secretos rhodesianos agruparon a un conglomerado heterogéneo de antiguos miembros del ejército colonial portugueses, elementos extremistas del colonato mozambicano y desertores del FRELIMO huidos a Rhodesia, para crear en 1976 la llamada Resistencia nacional mozambicana (RENAMO). Sus objetivos eran claramente terroristas: durante años prescindiría de programa político, estructuras dirigentes conocidas, actividad de explicación de sus objetivos a la opinión pública o a sus propias tropas. La RENAMO jamás obtuvo apoyo político del país o fuerza política alguna.

El efecto combinado de las sanciones y de las guerrillas se hizo sentir: en 1979 el régimen rhodesiano capituló y aceptó negociar, con fuerte mediación de Estados Unidos y el Reino Unido, pero con un papel reducido del la ONU, un complejo tránsito a un régimen elegido por sufragio universal incluyendo a las mayorías negras. Los Acuerdos de Lancaster House han sido tomados como punto de referencia para las negociaciones en curso hoy en Sudáfrica, en tanto previeron, como elemento de protección de la minoría blanca, una moratoria de diez años para cualquier cambio constitucional que afectase ciertos privilegios que se permitiría transitoriamente conservar el colonato. También serviría a Namibia, Angola, Mozambique y Sudáfrica, de modelo exitoso para la integración de un ejército unificado sobre la base de entidades militares enfrentadas: dos ejércitos irregulares adscritos a movimientos de liberación con relaciones frecuentemente antagónicas, y una maquinaria moderna de oficialidad predominantemente blanca, al servicio del régimen racista, se fundieron para crear las fuerzas armadas nacionales zimbabwes.

Cuando en 1980 surgió el Zimbabwe independiente, con gobierno de mayoría negra amigo de FRELIMO, pareció que la RENAMO iba a desaparecer. Ello no ocurrió porque Sudáfrica se hizo cargo de la RENAMO e impulsó sus acciones, que afectaron a varios países de la región y convencieron a Zimbabwe y a Malawi de estacionar permanentemente tropas para proteger tres corredores de comunicación que pasan por Mozambique.

Las negociaciones tardaban en comenzar porque involucraban cuestiones complejas y las partes estaban demasiado alejadas de sus posiciones. Estados Unidos que condicionaba la independencia de Namibia a la evacuación de las tropas cubanas de Angola, deseaba excluir a los cubanos de las negociaciones; Mozambique y Angola se negaban a reconocer a la oposición armada y sólo aceptaban negociar con sus patrocinadores extranjeros; Sudáfrica quería ampliar el ámbito de cualquier negociación para prohibir el apoyo a fuerzas anti *apartheid* cada vez más activas en su territorio, y obtener garantías a su protagonismo militar y económico regional.

La oportunidad para negociar sobrevino en 1984 como consecuencia de la devastación en Angola y Mozambique (que indujo a este último a cambios estratégicos de envargadura) y de auge del movimiento anti *apartheid* dentro de Sudáfrica y en el mundo. Ese año Sudáfrica negoció rápidamente muy generales y limitados compromisos con Angola en los Acuerdos de Lusaka y más preci-

sos y abarcadores textos con Mozambique, conocidos como los Acuerdos Ukomati. Los primeros se derrumbaron en seguida, pero los segundos, firmados al más alto nivel estatal, se mantuvieron a pesar de ocasionales denuncias mozambicanas (hasta el momento actual) de apoyo sudafricano a la RENAMO. A cambio del cese del respaldo de Pretoria a la RENAMO Mozambique aceptó impedir acciones hostiles contra Sudáfrica desde su territorio. Los Acuerdos de Ukomati previeron además la ampliación de las relaciones estatales entre Sudáfrica y Mozambique, y en especial el impulso de los vínculos económicos.

Para el eje mozambicano-sudafricano del conflicto, concluía la fase de negociación de los aspectos "internacionales" de la guerra, y se esperaba que, ahora sí, la RENAMO se extinguiera y el movimiento anti *apartheid* dentro de Sudáfrica, liderado por el Congreso nacional africano (ANC) languideciera. Ninguna de las dos expectativas se cumplió; en el primer caso ello se debió a que desde Sudáfrica (si bien no necesariamente del gobierno Sudafricano) siguió proviniendo suficiente apoyo a la acción armada anti-FRELIMO, pero sobre todo porque, a pesar de sus métodos sangrientos y de ausencia de una orientación política clara, la RENAMO había conseguido una implantación nacional, al tiempo que los cambios estratégicos en Mozambique generaron cierto grado de desmovilización en sectores oficiales claves tales como las fuerzas armadas. Cinco años después de Nkomati, la RENAMO había incrementado sus huestes de 2,000 a 20,000 hombres. Aún carente de legitimidad, había conseguido suficiente grado de autenticidad como para mantener paralizado al país y para inclinar al gobierno mozambicano definitivamente a negociar con ella en el nuevo decenio.

En 1988, Angola tenía cuatro años de retraso respecto a Mozambique en la negociación de los aspectos externos" de la guerra, pero sus ventajas sobre Mozambique en los aspectos económico y militar la disuadían de contemplar acuerdos similares a los de Nkomati. La oportunidad para recuperar el tiempo perdido se presentó con un importante desbloqueo de los antagonismos en la percepción de ciertas realidades: en primer lugar, todos los actores arribaron al convencimiento de que la victoria militar era imposible y la devastación afectaba a todos, por lo que era urgente al menos desbloquear ciertos asuntos para permitir desarrollos hacia algún desenlace: la conclusión generalizada fue que no había que pretender solucionarlo todo con una sola negociación. Algunos argumentaban que, adicionalmente, Angola y Cuba podían estar experimentando ansiedades por la tendencia de la Unión Soviética

a desvincularse de los conflictos regionales, pero resultaban más evidentes, de un lado, los efectos de la desobediencia civil prolongada y de la universalización de las sanciones contra Sudáfrica, y de otro, la peligrosa controversia que se abría paso en torno a la política norteamericana para Sudáfrica entre instituciones de poder de los Estados Unidos. Luego que Sudáfrica (con el visto bueno norteamericano) aceptara que a la mesa se sentase una delegación conjunta anglo-cubana, las negociaciones pudieron comenzar temprano en 1988. Puesto que la UNITA no tomaba parte, los combates prosiguieron en Angola a lo largo de todo el proceso de las negociaciones sobre Africa Sudoccidental (cuya sede fue rotativa) pero también continuó la beligerancia en Namibia. El precedente de negociación sin cese del fuego se prolongaría a la fase siguiente de negociaciones, tanto para Angola como para Mozambique. Washington asumió una función de mediador visual, aunque su papel oficial era -junto con la URSS- el de observador.

Como los combates prosiguieron, en un punto del proceso Sudáfrica vio la oportunidad de un golpe militar que alterase el equilibrio en la mesa de negociación, y comprometió grandes medios militares y mucho prestigio. Al sufrir una derrota mucho más seria que la de 1975, el efecto psicológico la obligó a negociar con mayor rapidez, y mucho más allá de lo calculado inicialmente. Sin embargo, los Acuerdos del Sudoeste Africanos dieron una salida honrosa a cada una de las partes. Sudáfrica consiguió el retiro cubano junto a garantías para su seguridad. Angola y Cuba obtuvieron garantías para la seguridad angolana. Se lograba además la independencia veloz de Namibia, y algo aún más importante: la determinación irreversible de Sudáfrica de dejar atrás el *apartheid* y negociar la paz interna.

La ONU estuvo involucrada de varias formas, atendiendo a su especial responsabilidad con Namibia, y ello representó su regreso con fuerza al escenario sudafricano tras más de un cuarto de siglo de virtual ausencia. El trabajo de sus expertos a lo largo de los años permitió tener listo un plan de transición detallado, de modo que ya en 1989 Namibia sería independiente, completando la descolonización continental al sur del Sahara. Para aplacar los temores sudafricanos, Cuba y Angola propusieron un calendario de retiro de las tropas cubanas, anexo a los acuerdos, a ser verificado por un pequeño contingente militar de la ONU conocido como UNAVEM. Los acuerdos se firmaron, además, en la sede de la ONU en diciembre de 1988, y la organización estuvo presente en el mecanismo de seguimiento integrado por las tres partes, los Esta-

dos Unidos y la Unión Soviética como observadores y garantes. Este recurso de seguimiento se extinguió en los primeros meses de 1991, al concluir el retiro del último cubano de Angola, sin haberse detectado violaciones de alguna importancia en los distintos aspectos previstos para su aplicación.

3 Negociaciones sobre los aspectos "internos" de las guerras

Por la naturaleza de los conflictos internos de Angola y Mozambique, la distancia entre las posiciones de las partes y de la negativa de cada una a reconocerle legitimidad a su antagonista, era indispensable hallar mediadores apropiados. En ambos casos resultaba difícil encontrar alguno dispuesto a comprometer su prestigio en un ejercicio de desenlace dudoso. Por razones que pueden tener que ver con la necesidad de fortalecer su imagen en momentos de serias presiones nacionales e internacionales en su contra, el presidente de Zaire se ofreció en junio de 1989 para esa tarea: tras pocos días de contacto por separado con su colega angolano y con el líder de la UNITA, aseguró a ambos que podía concertarse un entendimiento no escrito, "a la africana", del cual él mismo sería garante. Las dos partes concordaron en los puntos que les presentara el presidente zairota bilateralmente, y el acuerdo fue sellado con el primer apretón de manos de un presidente angolano y el caudillo de la oposición armada desde 1975, evadiendo así el problema del mutuo reconocimiento. Pero los llamados Acuerdos de Gadolite se derrumbaron a las pocas horas de haber sido concertados, debido a discrepancias tan grandes sobre el contenido de lo que se convino, que hubo serias sospechas de que el mediador no había trasladado las mismas propuestas a las dos partes. Una urgente gestión de la OUA no pudo salvar del desplome a la controvertida mediación zairota, cuyo resultado fue un incremento de la desconfianza entre los principales actores del conflicto angolano.

En la segunda mitad de los años 80 tanto Mozambique como (un poco más lentamente) Angola introdujeron cambios en sus gestiones económicas que despertaron interés en Europa y Norteamérica, y en cierto modo aproximaron sus políticas en ese terreno a las demandas que la UNITA y (con menos coherencia y énfasis) la RENAMO estaban planteando en sus programas. En el campo político, ninguna de las dos organizaciones había exigido el multipartidismo como vía de solución, especialmente antes del decenio de los 90: lo más patente era el interés por alguna fórmula que les permitiera "compartir el poder" con sus contrapartes gubernamentales, sin consideración por la posible emergencia de alguna "tercera fuerza" en los respectivos

escenarios tradicionales. Por ello cuando Luanda y Maputo anunciaron sorpresivamente, a inicios de 1990, su determinación de avanzar hacia el multipartidismo, paralelamente a (pero no en dependencia de) la marcha de las negociaciones con la oposición armada, la UNITA y la RENAMO, aún convencidas de contar con buen caudal de arrastre nacional, temieron la emergencia de alguna poderosa "tercera fuerza" que, en Angola y Mozambique, pudiera con el tiempo aglutinar a importantes sectores nacionales opuestos a la guerra y a los agentes gubernamentales y opositores que la estaban impulsando. Tanto la UNITA como la RENAMO denunciaron de inmediato el cambio como una "maniobra" de sus adversarios, y más adelante caracterizaron a la mayoría de las "terceras fuerzas" como "engendros" del MPLA o del FRELIMO, destinados a confundir al electorado y a restarle votos a la oposición armada. Como esta desconfianza nunca se dejó atrás, la oposición armada antagonizó a la mayoría de las terceras fuerzas, que identificaron los propósitos hegemónicos de la UNITA y la RENAMO y se inclinaron a colaborar más con el MPLA y el FRELIMO que con sus adversarios militares.

Los resultados de la mediación zairota desaconsejaron a las partes angolanas a buscar el auxilio de algún otro factor africano para ponerlos en contacto; de hecho las disuadió de buscar cualquier otro mediador. El presidente angolano propuso entonces al líder de la UNITA negociar sin mediación, ni prerequisites, para entenderse mejor; la UNITA aceptó y Portugal se ofreció como sede para los primeros contactos directos y secretos que desbloquearon el empantanamiento. Los resultados fueron tan alentadores que las partes decidieron pronto formalizar el diálogo, y el gobierno portugués ofreció sus buenos oficios y ulteriormente una mediación permanente en la persona de su primer ministro. De manera inversa, Mozambique padeció un distanciamiento mucho mayor entre las partes nacionales y una marcada falta de disponibilidad de mediadores que empezó a retrasar el inicio del proceso de negociación, ahora eran los angolanos los que parecían irse delante. Portugal ofreció sus "buenos oficios" pero declinó cualquier papel de mayor relevancia. Hubo sucesivos intentos, no obstante: gestiones de los presidentes zimbabwés y keniano, de figuras eclesásticas mozambicanas, del Santo Oficio y finalmente del gobierno italiano, que terminó por llevar las riendas del proceso mediador. En la medida en que las negociaciones progresaron y pareció que podrían dar frutos, se fueron incorporando observadores en los dos casos.

El problema del mutuo reconocimiento y del cese del fuego devinieron obstáculos de talla para iniciar la fase sustantiva. El

deshielo se logró cuando la UNITA aceptó como legítima la República Popular de Angola (y paulatinamente a su presidente y otras instituciones) a cambio del compromiso de ser reconocida ella misma una vez que depusiese las armas tras el cese del fuego y cumplierse los trámites legales pertinentes para inscribirse como partido político. Pero la RENAMO, muy urgida de ser reconocida su legitimidad bloqueó cualquier acuerdo semejante y como salida se convino simplemente entrar a negociar evitando el mutuo reconocimiento formal. Los gobiernos urgidos de un cese del fuego, insistieron en anteponer ese tópico a cualquier otro, mientras que la oposición armada deseaba seguir combatiendo para presionar por el logro de las demandas políticas de mayor interés. Para Angola se admitió finalmente el principio de que el cese del fuego sólo fuese efectivo con el logro del acuerdo global de principios, de modo que poco importó el orden de asuntos en la agenda. En el caso de Mozambique, la RENAMO admitió con reticencia que la agenda antepusiera los asuntos militares a los políticos, pero de todas formas bloqueó persistentemente el logro del consenso en esos primeros puntos y obligó a pasar al temario político así que al cabo consiguió imponer su demanda sobre la prioridad de las cuestiones políticas de las cuales, a su juicio, dependía que se pudiera llegar a acuerdo en los tópicos militares. Una novedad importante, sin embargo, fue que, aunque el acuerdo final mozambicano demoró el doble que el de Angola en negociarse y firmarse, a mitad del camino en diciembre de 1991, las partes -sometidas a presiones de intereses económicos extranjeros- convinieron en firmar y poner en ejecución un cese del fuego parcial, limitado a estrechas franjas de territorio en los corredores de comunicación internacional que pasan por Mozambique, y en los cuales debían concentrarse todas las tropas extranjeras hasta la firma del acuerdo final.

El enfoque divergente entre los gobiernos y la oposición armada alrededor del grado de prioridad atribuible a los temas políticos y militares tuvo otra expresión que fue crucial para el desenlace de las negociaciones: los gobiernos insistían en el desarme de los ejércitos existente y la consolidación de las nuevas fuerzas armadas nacionales unificadas bastante antes de la celebración de las elecciones, el tiempo que la oposición armada insistía en rápidas elecciones, después de las cuales podría integrarse el nuevo ejército. En ambos casos, el calendario de ejecución de los acuerdos estuvo entre las últimas cuestiones a determinarse, de modo que los cronogramas propuestos inicialmente por las partes, y que resultaban muy antagónicos, fueron acercándose, por efecto del regateo de la negociación misma como por la intervención cada vez más

fuerte del mediador y los observadores que proponían fórmulas alternativas frente a situaciones de bloqueo.

El propio proceso de apertura política, que prosiguió aceleradamente en los dos países durante las negociaciones (en tanto los dos gobiernos insistieron en que la paz era indispensable para celebrar elecciones multipartidistas pero no para proseguir la instalación del multipartidismo) funcionó como elemento de presión sobre la oposición armada, que veía con nerviosismo la diversificación del escenario político nacional, y se veía presionada a insistir en que había sido su acción guerrera la que había obligado al gobierno al pluralismo. Pero esa apertura en los dos países iba requiriendo cambios en la esfera jurídica que fueron configurando lo que sería el marco de la transición; la UNITA -genuinamente convencida de que iba a derrotar por mayoría aplastante al MPLA en las urnas- no se preocupó mucho por las leyes que se iban aprobando en Angola (en definitiva había ya reconocido como "legítima" la ejecutoria de las instituciones angolanas vigentes), pero la RENAMO exigió y consiguió que buena parte de las leyes sometidas a discusión en Mozambique fuesen puestas en el tapete negociador en Roma para darles el visto bueno. Un último acuerdo de caballeros entre las partes mozambicanas sobrevino casi al final del proceso de negociaciones, luego de un largo proceso de fomento de la confianza entre las partes: la RENAMO abandonó la demanda de que se crease un gobierno de transición y aceptó la legitimidad de las instituciones mozambicanas, a cambio de que su contraparte se comprometiera a no adoptar decisiones que contravinieran la letra o el espíritu de lo ya convenido a lo largo del proceso negociador, o comprometiese el grado de comunicación corregido entre las delegaciones de todas formas, los gobiernos de Angola y Mozambique consiguieron imponer su punto de vista relativo a que la fecha exacta de las negociaciones y otros aspectos del proceso electoral no podrán decidirse sólo con sus interlocutores en Bicesse o Roma, sino que el gobierno debía fijarla en el curso de la fase de transición en consulta con todas las demás fuerzas políticas. Esto constituyó un recordatorio adicional a la oposición armada de que ya no era la única oposición en plaza.

Un factor fundamental de demora en la firma de los acuerdos mozambicanos (Roma 4 de octubre de 1992) respecto a los angolanos (Bicesse, 1o. de mayo de 1991) fue el nivel de atención y de presión internacional mucho más intenso sobre los segundos que sobre los primeros: incluso hay analistas que atribuyen la dinámica del proceso negociador angolano a presiones provenientes más bien

del exterior que del interior, a la inversa del mozambicano. Pero otro importante factor, muy complejo, dilató este último. En repetidas ocasiones, la RENAMO recurrió a muy burdas maniobras pretextos y exigencias exageradas, su contraparte demoró en entender que ello estaba expresando las ansiedades e incertidumbres de la organización militar frente a la perspectiva de desmilitarizarse y lanzarse al terreno de la lucha política, para el cual tiene escasa preparación. En la medida en que las demás partes involucradas cobraron conciencia del fenómeno, manifestaron un grado extremo de paciencia, comprensión y flexibilidad: convencieron a gobiernos europeos negados a recibir al máximo dirigente de la RENAMO de la necesidad de que accedieran a facilitar una gira del líder que realizase su figura y lo reafirmase en su crisis de identidad para estimular su disposición al sitio pacífico a la vida civil: acordaron la colecta de donativos de gobiernos extranjeros para recaudar fondos para la campaña y otras necesidades de la RENAMO en la fase preelectoral; después de la firma de los acuerdos, la RENAMO se ha sentido libre para exigir y lograr aclaraciones y leves modificaciones de lo ya firmado, para evitarle toda sospecha de engaño o mala fe encubierta por la destreza negociadora muy superior de su contraparte; todavía a la altura de septiembre de 1993, el gobierno de Mozambique y otros países y empresas interesadas han hecho enormes esfuerzos para proveer a la RENAMO de viviendas y otros medios que induzcan a su dirigencia a radicarse finalmente en Maputo: el desplazamiento es indispensable para "desmilitarizar" a la RENAMO y a su dirigencia, acercarla al medio urbano y al medio político nacional; en sentido estricto, "civilizarlos". Hasta que ello no se logre plenamente, no habrá paz más o menos irreversible en Mozambique. Pero en definitiva la demora en la negociación y ejecución de los acuerdos de paz mozambicanos tuvo un aspecto positivo al menos: permitió a las partes sacar experiencia de los fracasos del proceso angolano.

La paciencia con la RENAMO para ayudarla a convertirse en partido político ha ido dando sus frutos. Carente como estaba de cuadros, la RENAMO demoró mucho en designar a sus representantes en las diversas comisiones creadas para dar seguimiento a los acuerdos, cuya aplicación se iba posponiendo por esa razón. La organización igualmente dificulta ras para selección total miles de millones de dólares; ya los donantes han prometido más de mil

millones, pero si la paz se sigue demorando, los fondos podrían dejar de fluir en el monto adicionado. Aparte de los costos del mantenimiento de fuerzas militares y de observadores civiles, habrá que repatriar y reasentar millones de civiles refugiados o desplazados, en un lapso de cinco años; habrá que llevar alimentos de emergencia a millones de angolanos y mozambicanos en peligro de muerte por hambre; tendrán que ser reincorporados a la vida civil decenas de miles de ex combatientes e integrantes de grupos irregulares o paramilitares, y garantizar un flujo de fondos a los diferentes partidos, en especial a la RENAMO, para garantizar su "desmilitarización" progresiva. Pero no es a la RENAMO a la única que hay que atraer hacia la vida civil en el país: producto de la penuria económica el vandalismo se ha convertido en un modo de vida bastante extendido. Hay muchas otras tareas costosas e inmediatas (la preparación de los cuadros necesarios y de la población para las elecciones, por ejemplo) o muy urgentes, tales como la eliminación de millones de minas sin mapas, tarea calculada para siete años, en la que participan desde la Comunidad Europea hasta empresas privadas, pero que es indispensable en ciertas vías y regiones fundamentales para que la Cruz Roja pueda hacer llegar asistencia alimentaria y que el electorado pueda acudir a las urnas.

De cara a la reanudación inesperada de la guerra en Angola, muchos se preguntan si en Africa funcionará el modelo de elecciones vigente en Europa Occidental y Norteamérica -si de un sólo modelo puede hablarse- y si no será necesario introducir mecanismos diferentes. Angola, Mozambique y otros países africanos aceptaron las reglas de juego exigidas sobre todo desde afuera, y sólo después de su aplicación en Angola es que surgen dudas sobre su viabilidad. Luanda y Maputo (y con mayor razón la primera, en tanto el proceso electoral la reafirmó) desean ejercer la soberanía sobre todo su territorio, pero los grupos armados son reacios a abandonar el control de zonas que han ocupado a lo largo de los años y donde han conseguido cierto grado de implantación sin recibir previamente garantías de que podrán asumir algún papel relevante a nivel nacional o local. En países donde la paz ha facilitado el perfeccionamiento del ejercicio multipartidista es posible que una autoridad central sea contrapesada con un posible papel de la oposición en el nivel regional o local; también en momentos de crisis se puede

optar por constituir un gobierno de unidad nacional. Pero es evidente que todo ello resulta difícil en países desprovistos de tradición en el rejuego multipartidista y con años de acumulación de desconfianza entre los principales protagonistas del escenario político. La UNITA, convencida de que ganaría en las urnas, no se preocupó por la estructura de los gobiernos provinciales; pero el presidente angolano -luego de que el MPLA ganara las elecciones legislativas- conformó un gobierno de unidad nacional en el que ofreció cargos a todos los partidos ganadores de escaños, pero la UNITA deseaba varias carteras clave y al no obtenerlas rechazó el ofrecimiento que todos los demás partidos se aprestaron a aceptar. En el Acuerdo general de paz para Mozambique, la RENAMO consiguió que el gobierno aceptara que las instituciones previstas por la ley para ejercer la administración pública en regiones de influencia de la RENAMO fuesen integrados por ciudadanos oriundos de la localidad, que pudiesen ser o no miembros de la RENAMO. Tras la firma del Acuerdo general, se despertaron nuevamente las ansiedades de la RENAMO: el gobierno mozambicano dio muestras de suma flexibilidad, siguió negociando y llegando a acuerdos para responder a esas ansiedades. La RENAMO planteó la demanda de tener derecho a nombrar gobernadores en aquellas provincias en las que tenía mayor influencia; sin embargo, como solución para mantener la concordia nacional, se llegó al consenso de que todas las provincias del país contarán con tres consejeros de la RENAMO en la fase de transición.

Una incógnita pendiente hasta las elecciones en Angola, y probablemente ocurra igual en Mozambique, es que no se sabe exactamente el número de votantes por cada zona del país. En los territorios en que UNITA se negó a abrir al gobierno central antes de las elecciones vivía aproximadamente el 20% de los angolanos; hoy UNITA controla el 80% del territorio y el 50% de la población. La RENAMO, por su parte, dice controlar zonas donde vive más de la mitad de las poblaciones mozambicanas, pero el gobierno sólo le atribuye dominio directo sobre menos del 20% de ellos.

Independientemente del modelo del gobierno que se aplique, aparte de la falta de tradición en la concertación entre los dos grandes contendientes, un problema serio en Angola y Mozambique es el virtual bipartidismo con expresión territorial bien marcada. En

Angola las terceras fuerzas sólo recibieron el 12% del caudal electoral en las legislativas; la RENAMO quiso proscribir por ley la posibilidad de alianzas pre o postelectorales, y estatuir que el partido que aspire a escaños asamblearios debía conseguir más del 12% de los votos: esto no fue aceptado. Sin embargo, la RENAMO consiguió eliminar un requerimiento importante que pocas legislaciones africanas se atreverían a pasar por alto: la exigencia de un número mínimo de firmas en un número determinado de provincias para que un partido pueda ser legalizado. La estipulación busca garantizar un mínimo de representatividad en un espacio amplio de la nación; el secesionismo ha sido una amenaza perenne en Africa, pero nunca, hasta el decenio de los 90 con los casos de Eritra y Somaliland, se había materializado. Algunos piensan que tal vez llegó el momento para recomponer las fronteras africanas por cualquier vía, una amenaza que desde su creación en 1963 la OUA intentó alejar, declarando no modificables por la vía violenta las fronteras arbitrarias heredadas del colonialismo, como recurso para impedir lo que hubiera podido ser una interminable lista de reclamaciones territoriales capaces de conducir a devastadores conflictos interafricanos.

Luego de reanudar la guerra a fines de 1962, la UNITA insinuó que pudiera crear una república independiente en el sur de Angola; luego parece haber retrocedido frente a la repulsa mundial. Pero aunque mañana mismo se logre imponer la paz con la UNITA, el gobierno angolano tendrá que resolver urgentemente el viejo problema del separatismo cabindés. En Cabinda -donde se produce el 60% del petróleo angolano- operan diferentes desprendimientos del Frente de liberación del enclave de Cabinda (FLEC) en un territorio minúsculo, carente de continuidad geográfica con el resto de Angola. Los Acuerdos de Alvor, al igual que la OUA, ignoraron al FLEC como entidad secesionista, pero desde entonces mantiene vivo el conflicto en Cabinda. En el breve lapso de paz que siguió a los Acuerdos de Bicesse, el gobierno angolano ofreció negociar formas de autonomía que brinden a la población del enclave un mayor acceso a las riquezas que produce Cabinda: sólo algunos de los grupos armados accedieron a conversar. Cualquier arreglo, finalmente pudiera despertar reclamaciones similares de otros territorios, tales como aquellos del centro-sur donde la UNITA tuvo buena actuación electoral, o en Lunda Sur, rica en diamantes,

donde venció un partido de base regional, o en las zonas del norte donde predominó el FLNA.

La paz en Africa meridional requerirá un proceso de negociación y concertación permanente, mucho más allá de los acuerdos ya aprobados y que fueron propagandizados como instrumentos de la paz definitiva. Sacar para siempre de las mentes la cultura de la violencia y el reflejo que impulsa a resolver los problemas mediante el enfrentamiento armado demandará, por supuesto, generosos sacrificios: el gobierno mozambicano coopera tan intensamente con el tránsito de la RENAMO a la vida civil que en ocasiones da la impresión de que están haciendo más que su adversario para - paradójicamente- construirse su propia oposición política, pero sin duda calcula que ese es uno de los precios a pagar para poner fin de manera duradera al conflicto armado. Sin embargo, la paz también exigirá un flujo grueso y continuado de cooperación -eminente-mente financiera- proveniente del exterior. Ojalá que la ONU y la comunidad mundial en su conjunto permanezcan en condiciones de aceptar lo esencial.

NICARAGUA: CONFLICTOS Y NEGOCIACIÓN. LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Angel Saldomando

Introducción

Los países que salen de períodos bélicos prolongados se encuentran con un doble desafío. Construir la paz externa e intrnamente y reconstruir el país. Lo primero significa el fin del conflicto militar y asegurar las condiciones políticas y de seguridad que consoliden la paz. Lo segundol un intenso esfuerzo económico a nivel nacional o regional según la extensión del conflicto bélico.

Normalmente esto ha implicado políticas de unidad nacional y reconstrucción de estados fuertes o que poseen significativas capacidades institucionales para acometer las dos tareas señaladas. Como bien lo demostraron las experiencias europeas, esto fue posible además por la importante ayuda norteamericana.

Hasta cierto punto los conflictos entre estados facilitan posteriormente la realización de esfuerzos económicos y de unidad nacional, siempre y cuando la paz o incluso la propia guerra no hayan producido a nivel interno, graves crisis políticas y enfrentamientos sociales y en la medida en que el propio conflicto haya tenido legitimidad suficiente en el país.

Obviamente las dificultades aumentan cuando los conflictos no son la consecuencia de enfrentamiento entre estados, sino que se originan en profundas crisis sociopolíticas internas que derivan en revoluciones, guerras civiles e intervenciones externas, etc.

En estos casos las posibilidades de pacificación e instauración

de políticas de unidad nacional y reconstrucción, con el apoyo de estados fuertes, se ven condicionadas, por la forma de finalización del conflicto, el contexto sociopolítico interno y por el manejo de los conflictos pendientes o heredados; y de los que inevitablemente se producirán en sociedades muy polarizadas. La situación internacional y su incidencia en los procesos internos también debe ser considerada como un elemento condicionador.

En el caso de Nicaragua estos cuatro elementos se han articulado de tal manera que han dificultado hasta ahora, la pacificación y la estabilización del país, la generación de políticas de unidad nacional y de reconstrucción.

No era posible pensar en todo caso, que esto ocurriría rápidamente. Ningún país que ha conocido dos guerras civiles en 13 años de su historia reciente, un proceso de corte revolucionario y una tormentosa relación con Estados Unidos puede pacificarse y estabilizarse súbitamente. Sin embargo, se podía desencadenar un proceso virtuoso de pacificación-estabilización y reconstrucción o bien se podía entrar en una situación en que pese a la exclusión del enfrentamiento total bajo formas militares, se permanecía en la inestabilidad y en la crisis permanente.

En este sentido consideramos insuficientes los enfoques que pretenden asimilar la pacificación al exclusivo término de los enfrentamientos militares. Estos pueden terminar por muchas razones que no implican necesariamente la solución de los problemas que los originaron. En este caso sólo cambian las condiciones en que se busca una solución. Ello significa que las causas de la guerra siguen presentes o cuando menos que siguen existiendo factores fuertes de conflicto e inestabilidad.

Así el concepto de paz como fin del enfrentamiento militar, se debe agregar todo el proceso de búsqueda de estabilidad política y de solución en torno a los problemas que son fuente de conflicto. De ello depende que la paz sea una realidad objetiva y durable.

Esto implica abrir el lente con que se examina la realidad. En concreto significa analizar las relaciones entre unidad nacional y hegemonía, políticas aplicadas y solución de problemas. Negocia-

ciones internas y manejo de conflictos, entre éstos y la creación de condiciones de estabilidad política.

En relación a este enfoque amplio, nuestro análisis pretende articular el proceso político en que se encuentra Nicaragua, con la generación o no, de condiciones para la instauración de un proceso de pacificación y estabilización.

El primer capítulo de la ponencia explica en qué condiciones se inicia el tránsito de la guerra a la paz y el contexto sociopolítico en el que se intenta estabilizar el país.

El segundo analiza el conjunto de acuerdos que buscaron darle viabilidad al proceso de pacificación y estabilización.

El tercero analiza los conflictos y su manejo dentro de los acuerdos y las dinámicas que éstos habían creado.

El cuarto hace un balance del proceso, tratando de precisar sus logros, dificultades y perspectivas.

I La transición de la guerra a la paz

La posibilidad de la paz se abrió realmente en Nicaragua por varias razones que escapan a una definición tradicional de término de una guerra. Es decir, triunfo de un adversario sobre otro, hegemonía suficiente para asegurar condiciones políticas de seguridad y de unidad nacional, suficiente capacidad de disuasión para que se mantenga la paz.

Esta llegó en el cruce de varias situaciones:

- Los sandinistas sabían que podían contener militarmente a la contra y debilitarla pero no eliminarla.
- Esto imponía un constante esfuerzo de guerra que debilitaba la economía, mantenía al país en la emergencia, impedía la consolidación del proceso de cambios e imponía un alto costo a la población.

- Desde 1988 los sandinistas habían iniciado un viraje político hacia una negociación con la oposición interna y el desarme de la contra. En este marco se inscribe el acuerdo de Sapoá entre el gobierno y la contra en 1988, el adelanto de las elecciones anunciado en 1989 y la disposición de los sandinistas ha otorgar concesiones en materia económica.
- La contra sabía que militarmente no podría tomar el poder aunque mantuviera capacidad operativa. Por esta razón sus principales dirigentes habían tomado el camino de Managua y buscaban cómo incidir políticamente.
- Los problemas suscitados en Estados Unidos por su política hacia Centroamérica y el apoyo a la contra dio como resultado un cuestionamiento y una restricción de la ayuda a la oposición armada.
- El contexto regional pugnaba, con altos y bajos, por un arreglo pacífico desde la reunión de Esquipulas I y II en 1986 y 1987.
- Los actores extrarregionales habían logrado legitimar las opciones de pacificación y negociación.

Las razones de la paz provenían por lo tanto de diferentes situaciones que se impusieron a todos los actores y que coincidieron con su propio cálculo político. Esto conducía al fin del conflicto en términos militares, pero dejaban pendiente el necesario arreglo político y social, toda vez que la guerra se había iniciado como consecuencia de las transformaciones operadas en el país.

En efecto la guerra no era el producto de un enfrentamiento entre Estados ni una contienda civil fruto de luchas de poder entre fracciones burguesas como en el pasado.

La guerra expresaba la defensa y la oposición a un proyecto de transformación social que redefinía los espacios políticos y socioeconómicos de los diferentes grupos sociales. En otras palabras, la guerra era la expresión más aguda de los cambios que alteraban las posiciones de poder de los grupos sociales. Su trascendencia regional junto a otras situaciones de conflictos existentes en

el área, agudizó por su parte la predisposición norteamericana de intervenir para propiciar una defensa del *statu-quo* en la región. Sin esto probablemente la contra jamás hubiera existido con la capacidad militar que llegó a tener.

Así el problema de fondo del tránsito de la guerra a la paz era qué pasaría con el proyecto de transformación social y qué arreglos podrían hacerse en relación a él.

El arreglo se intentó en torno a tres bases de negociación. El protocolo de transición gobierno-sandinista de marzo 1990, debía estabilizar políticamente el país y ofrecer garantías a los sandinistas y condiciones de viabilidad para el nuevo gobierno. La concertación social debía estabilizar socialmente el país en torno a la política económica y los acuerdos de pacificación entre el gobierno y la RN, debían aportar la paz y la desmovilización de la RN junto con la reducción del EPS.

Estos tres espacios de negociación no fueron simultáneos ni el fruto de una estrategia, fueron el resultado de enfrentamientos y de las correlaciones de fuerzas internas y externas que obligaban a buscar formas de canalización de los conflictos si no se quería volver al enfrentamiento abierto.

Los sandinistas habían hecho anteriormente una tentativa de arreglo en el marco de la conservación de su poder. En 1988 y 1989 junto con la contención militar estratégica de la contra, se inicia el viraje acelerado hacia una política de estabilización y ajuste con un enfoque monetarista que profundiza la recesión y su impacto social sobre los sectores populares.

Se proyectó el repliegue del Estado y la restauración del mercado, optando por una política de regulación y de pilotaje de la economía más que de control y administración. La economía mixta continuó siendo el marco de los cambios operados en la economía, pero se buscó flexibilizarla con la progresiva liberalización de la regulación económica y del mercado, al mismo tiempo se congeló el proceso de reforma agraria.

La búsqueda de una salida de la guerra acompañada de una

estabilización política del país, que hiciera viable el ajuste y la reactivación económica esperada, orientó al gobierno sandinista a buscar una vía de descompresión social y política. El gobierno se abrió a una política de concertación con la burguesía, con la intención de disminuir la intensidad de los conflictos de clase y promover un nuevo compromiso nacional desarrollista, objetivo que pese a todo nunca fue abandonado por el FSLN.

La búsqueda de un arreglo social por la vía de un proceso de concertación, estaba ciertamente planteado y era una de las prioridades del gobierno sandinista en sus dos últimos años.

Los dirigentes sandinistas repetían al unísono que era necesario emprender una reconstrucción del país y que para ello era necesario primero una concertación de todas las fuerzas sociales después de las elecciones. El requisito era "dejar de lado las cuestiones ideológicas y disponer de una base común para lograr una verdadera concertación política" (S. Ramírez, *La Crónica*, enero 89).

Pero las posibilidades de lograrlo parecían escasas. El problema central radicó en que las fuerzas políticas y empresariales opositoras, no aceptaron la economía mixta con los cambios en materia de propiedad que implicaba, ni disciplinarse en ese marco, en aras del desarrollo nacional. Tampoco aceptaban la hegemonía sandinista. La disminución de la inversión, la fuga de capital fueron los signos inequívocos de esta posición. La pérdida de peso político y de control sobre la economía les parecía intolerable e innegociable. Los intentos de dejarle un espacio garantizado en materia de propiedad a cambio de su participación en la estabilización del país, no fueron exitosos. Los ofrecimientos de rentabilidad y estatus social, pero sin poder político directo, no fueron suficientes para atraer a la burguesía comprometida en un proyecto desestabilizador apoyado por E.U.

La economía mixta y discutir cómo hacerla funcionar en el marco de una gran alianza entre todos los sectores económicos fue la posición tradicional del FSLN. Sin embargo las dificultades para hacer un arreglo social en torno a ella, fueron el fruto de la polarización política que indujeron las transformaciones en materia de propiedad, la búsqueda de un nuevo modo de regulación de

la economía, la irrupción de los sectores populares en la búsqueda de un modelo de desarrollo con inclusión social, la guerra y la crisis económica. Nada de ello podía solucionarse con sólo voluntad política, en realidad implicaba concesiones que afectaban la estructura de poder e inclusión social que la revolución había intentado crear.

La concertación aparecía como mecanismo para viabilizar la estabilización política, pero también su contrapartida era la redefinición del proceso de cambios. El punto era qué tipo de redefinición estaba en curso y cuál terminaría por imponerse. El telón de fondo era el viraje iniciado en 1988 y estaba marcando ya la pauta. Para unos la concertación podía ser el instrumento para un retorno a la alianza nacional desarrollista de los primeros años con la burguesía. Ello implicaba hacer de alguna manera digerible la evolución del proceso de los años 1982-1988, la contrapartida de esa posición era un repliegue hacia posiciones liberales en materia económica y política. Obviamente el modelo de concertación planteado era una transición pero no se sabía bien hacia dónde.

Por el lado de los sectores populares el arreglo tampoco parecía fácil. El descontento era evidente al final del período sandinista y pese a la disciplina social mantenida durante todos esos años, los primeros conatos de movimientos huelguísticos comenzaron a manifestarse, particularmente en la salud, la educación y la construcción. En general las tensiones salariales eran fuertes en todos los sectores. Los sectores populares estaban fuertemente golpeados por los sacrificios de la guerra y de la crisis económica. No estaba clara tampoco entonces la fórmula a través de la cual continuarían aceptando soportar el ajuste económico, en el que quedaban subordinados a una concertación entre gobierno y empresarios. De no haber gando las elecciones del 90 quizás el FSLN hubiera obtenido el respaldo político necesario para forzar la concertación y mantener la disciplina social. Pero aun así es probable que el ajuste ortodoxo hubiera tenido que enfrentar fuertes coyunturas de protesta o de tensionamiento social.

Varias consecuencias se desprenden de esta situación clave.

En primer lugar el enfoque monetarista del ajuste redefinió las prioridades de la política económica y sus interlocutores socia-

les. Su impacto social mostró que los sectores populares eran quienes asumían los costos del ajuste, mientras se buscaba una base de entendimiento con el empresariado.

En segundo lugar la necesidad de un arreglo social para estabilizar política y económicamente el país, abrió completamente la cuestión de la dirección en que se orientaría la estrategia de desarrollo y cuál sería su eje social predominante. Sólo a ese precio la burguesía estaba dispuesta a jugar el juego.

En tercer lugar los niveles de crisis alcanzados y la debilidad de las estructuras creadas, sometidas a readecuaciones constantes y profundas, no pudo ofrecer una base sólida para la consolidación de agentes de desarrollo y para su representación económica y política.

Por último en base a lo anterior, tampoco se pudo consolidar papeles institucionales e intereses materiales que cristalizaran con ellos. La situación seguía siendo en ese sentido fluida e incierta. En efecto, de las transformaciones operadas en diferentes campos, ninguna de ellas tenía perfiles consolidados, legitimados e institucionalizados.

La construcción de un nuevo Estado y de un nuevo sistema político no habían logrado aún convertirse en un eje integrador de la vida política y social del país. Aún seguía subordinado a la discrecionalidad del gobierno reforzada por la emergencia de la guerra, a la continua reestructuración de instituciones y a fuertes niveles de feudalización de los diferentes ministerios que frecuentemente seguían políticas de manera autónoma. Tampoco existía una institucionalidad económica y social que asegurara la presencia permanente de los sectores emergentes en la política económica y en las decisiones clave.

En este contexto los principales ejes de determinación del último período del gobierno sandinista los podemos reagrupar, de manera breve, en los siguientes puntos:

1988 - 1989

— Ajuste con enfoque monetarista —repliegue hacia el mercado.

- Búsqueda de un eje de estabilización política con la burguesía.
- Obtención de la paz y neutralización de las presiones de E.U.
- Política de concertación.
- Estaba pendiente la institucionalización de los cambios.
- Se había acumulado un fuerte déficit político en términos de consolidación de los cambios y se había fragilizado toda su base económica y social por la crisis del modelo económico que se pretendía instaurar.

Estos aspectos expresaban tanto la búsqueda de estabilidad política y económica, como los niveles de fragilidad en que se encontraba el proceso.

En estas condiciones en que el proceso de cambios entraba en una fase de redefinición y en que sus alianzas y estructuras internas se encontraban en situación de fragilidad y tensión, no existía una base suficiente para consolidar la obra revolucionaria. Se hubiera necesitado todo un nuevo período con otras condiciones políticas más favorables. Hasta cierto punto esto era lo que el gobierno sandinista esperaba con las elecciones: obtener la legitimidad política suficiente para estabilizar, pacificar y relanzar económicamente el país, consolidando así los cambios realizados.

El y sorprendente cambio en las condiciones políticas ocurrido en febrero de 1990, situó los ejes del período en un nuevo escenario. No se trató sin embargo de una ruptura contrarrevolucionaria, sino que de un cambio súbito en las condiciones políticas que echó por tierra la posibilidad de obtener un nuevo período para consolidar el proceso de cambios junto con la salida de la guerra.

Así todo quedó nuevamente en juego. La sorprendente articulación de las tendencias heredadas de 1988, 1989 con las nuevas condiciones generadas a partir de 1990, con la llegada al gobierno de una coalición de derecha, facilitaron el camino.

- El ajuste con enfoque monetarista, su impacto social, combinado con el repliegue hacia el mercado del período sandinista, se articuló con el propio enfoque del nuevo gobierno quien profundizaría esta tendencia a su extremo límite: la desregulación y liberalización de la economía. Esto provocaría una reestructuración social que debilitaría aún más la base social del proceso de cambios que ahora había que defender desde la oposición.
- La búsqueda de un eje de estabilización política del país en base a la concertación con la burguesía, ampliando su espacio económico, se conectó bruscamente con la ampliación de su espacio político al ganar las elecciones. La tendencia a concederle más espacio se transformó en la posibilidad de que la burguesía recuperara la hegemonía sobre el rumbo del país.
- La obtención de la paz y la neutralización de las presiones de E.U. se transformaron en la posibilidad de un desmontaje por arriba de la institucionalidad y la base de poder sandinista en el Estado, en base a la acción del nuevo gobierno y a la articulación de las presiones de E.U. con la política del nuevo ejecutivo.
- La concertación económico social con la burguesía se transformó en una negociación global sobre el poder y la preservación político institucional de los cambios operados por los sandinistas. De iniciativa política del antiguo gobierno para avanzar hacia la estabilidad y la ampliación de su margen de maniobra, se pasó a una negociación desesperada y defensiva para conservar "las conquistas de la revolución".
- El déficit acumulado en materia de institucionalización de los cambios sumado a la crisis del modelo y su estancamiento, dejaron al desnudo sus flancos débiles y facilitaron un ataque frontal para la restauración de la hegemonía burguesa.
- La desmovilización de la RN en el marco del cambio de gobierno aumentó sus expectativas y presionó los arreglos hechos entre y el sandinismo.

Pero todo esto era en 1990 una tendencia no una realidad consumada, aunque sí tenía fuerte potencialidad, dado el súbito cambio en la correlación de fuerzas políticas. El triunfo de la coalición de derecha con lazos íntimos con el empresariado, la contra y la política norteamericana, abrió objetivamente un período político en que la restauración política y económica de la burguesía se tornaron posibles. Sin embargo se trataba de un triunfo electoral y no el de una contrarrevolución armada, ni tampoco de una derrota estratégica de la base social del proceso revolucionario. La coalición triunfante tenía que convertir en realidad todavía la posibilidad de restauración y el desmantelamiento del proceso de cambios, incluidas sus instituciones, convirtiendo la derrota política del sandinismo en derrota estratégica de los sectores populares que lo apoyaban.

Así la hegemonía sandinista estaba trizada pero no aniquilada, la coalición de derecha tenía por delante una posibilidad de restauración pero no una certeza. Se abrió entonces una fase política de transición, de duración indeterminada, dentro de la cual la estructura de poder económico y político, construida laboriosamente y en medio de enormes dificultades por los sandinistas, quedó expuesta a cambios nuevamente profundos.

El escenario político previsto por el gobierno sandinista, sobre la base del viraje de 1988: pacificación, estabilización política, y económica con reactivación selectiva, concertación, institucionalización y reforzamiento del sistema político, entendimiento con el empresariado, distensión externa, pero sin pérdida de control político, se quedó sin base de sustento: el control político.

El viraje sandinista reflejaba la búsqueda a tientas de las condiciones para reconstituir el eje de alianzas nacional desarrollista de los primeros años. En este contexto las reformas económicas iban más allá de su primera justificación, estabilizar la economía mediante el ajuste. Se tornaban necesarias y funcionales para sustentar un nuevo período político de orientación nacional desarrollista y que facilitara la reinserción del empresariado en el. Lo que no se podía dar eran garantías políticas definitivas, pero el reforzamiento del sistema político, del diálogo y la concertación podían hacerlo creíble si además se ganaban las elecciones.

En el otro plato de la balanza los sectores populares que identificaban sus intereses con la revolución, habían sido subordinados dentro de la política de ajuste y en correspondencia con el viraje estaban siendo encaminados hacia la redefinición del eje social dominante del proceso de cambios, para entrar en un nuevo período que se imaginaba, en todo caso, bajo control sandinista.

De una cierta manera en el diseño político sandinista existían embrionariamente los elementos de una transición hacia un nuevo período, pero limitada hasta ese momento. Son estos límites los que se derrumbaron con el cambio de gobierno. La transición hacia un nuevo período con aterrizaje suave por el pilotaje sandinista, se convirtió en una transición hacia un proceso de reordenamiento global del país con pilotaje de la derecha. No sólo se cambiaba de piloto en la nave, además se aterrizaría en otra parte. El nuevo gobierno no venía para revivir un pacto nacional desarrollista, pacto que siempre además efímero. Venía a intentar una restauración política y económica. La transición limitada se abrió en cuatro direcciones. Hegemonía, modelo sandinista, política de estabilización y ajuste y reestructuración.

Cada una de ellas se convertía a su vez en campos de conflicto de la transición, porque tendían a modificar en profundidad las posiciones relativas de los grupos sociales en todos los campos y afectaban de una u otra manera sus intereses.

En el campo del poder y la hegemonía quedaba planteada la redefinición de los intereses dominantes en el Estado y el desalojo político del sandinismo. En esencia se trataba de qué posibilidad y qué capacidad tendría la nueva mayoría y los intereses dominantes en ella, de instaurar mecanismos económicos, sociales y políticos que permitieran el reordenamiento del país y la restauración del empresariado grande hegemonizando otras capas propietarias y populares.

En el campo del modelo heredado el punto era qué reformas se harían en el sistema político y económico, ello se conectaba también con el desalojo del sandinismo y la neutralización de su base social.

En materia de ajuste este se aceleró brutalmente y se convirtió

en una cuestión de poder cuando los sectores populares tendieron a enfrentar los mecanismos y políticas que los resituaban en la estructura económica y social, desalojándolos de posiciones adquiridas en el período sandinista.

Por último en el campo del reordenamiento lo que se modificaba estructuralmente era la regulación de la economía, se operaban cambios que le abrían espacio a la cristalización de los intereses de los grupos representados en el gobierno y permitían la reorientación del conjunto del modelo económico heredado.

Desde el punto de vista de la transición de un proceso de reordenamiento a otro, lo central pasó a ser entonces cuánto resistirían los cambios realizados, sus instituciones y los actores que se identificaban con ellos. Que desenlaces tendría el arduo y tortuoso proceso de conflicto político-social y de negociación que se avecinaba, inevitable si no se quería volver al enfrentamiento armado. Qué perspectiva de recomposición política del proyecto popular ofrecería el FSLN, para seguir luchando por la hegemonía en las nuevas condiciones. Hasta dónde avanzaría la restauración burguesa y en base a qué intereses se resolvería la crisis de hegemonía. Hasta dónde se conservarían los espacios políticos logrados por los sectores populares y la posibilidad de incidir sobre el destino del país.

Problemas de viabilidad política

Estos sectores contaban, sin embargo, con un nivel de organización nunca antes conocido, tenían el partido más grande y más consistente del país que había obtenido 40.8% de los votos. Una minoría de bloqueo significativa en el parlamento y una no despreciable presencia en los municipios. Además el FSLN contaba con recursos organizativos y militantes sin parangón, además de los heredados luego de 10 años de control estatal, incluidas las fuerzas armadas y su neutralidad política frente a los sectores populares.

¿Con qué contaba el nuevo gobierno de derecha?

Con base social heterogénea y difusa, pero que le había dado la enorme legitimidad del triunfo electoral con un margen de

54.7%. Con una mayoría parlamentaria pero insuficiente para reformar la constitución, complementada con una fuerte mayoría municipal. En definitiva el gobierno contaba con completa soberanía dentro del sistema político fruto de su triunfo electoral. Su base política se apoyaba en una coalición de 14 partidos, donde lo esencial era su falta de dimensión militantes y organizativa pese a su presencia nacional como coalición. El apoyo del empresariado grande era total, aunque éste se encontraba disminuido y en convalecencia luego de 10 de revolución. Un aliado importante era la administración republicana de E.U., quien proveía el apoyo internacional y los recursos financieros para el despliegue de la política del nuevo gobierno.

La lealtad de las fuerzas armadas, de la oposición y su base social al sistema político estaba por verificarse y nadie sabía si éste lograría ser eficaz en la canalización de los conflictos y los cambios que se esperaban.

La disposición de fuerzas que entraban en la transición mostraban por el lado del gobierno, legitimidad y posibilidad de uso total del sistema político y apoyo internacional. Ello lo hacía inamovible por el costo político de su eventual remoción en caso de crisis. Su debilidad central era su base política, la UNO era básicamente una coalición de notables, muchos de ellos retornados recientemente al país, lo que no le daba capacidad de apoyo al gobierno mediante movilización social. Tampoco poseía base sindical de envergadura o apoyo campesino organizado y sistemático. Por otro lado eran notorias las querellas internas que disminuían su capacidad de actuar como bloque político homogéneo. La cuestión del apoyo político era clave para un gobierno que pese al triunfo electoral con una amplia mayoría de 54%, tenía que buscar aún viabilidad para su programa frente a una oposición muy fuerte.

La utilización de la fuerza militar le estaba vedada, no sólo por falta de control político sobre el EPS, sino porque ello rompería inmediatamente la frágil coexistencia política generada por las elecciones. Tampoco la contra podía servirle de brazo armado, pese a las pretensiones de sus jefes. Su desarme era condición indispensable para tener viabilidad política frente al sandinismo y obtener más legitimidad en base a la pacificación del país. Por último, el

apoyo del empresariado era importante pero éste debía pasar por un período de recomposición para concentrar nuevamente recursos y peso social.

El FSLN y sus organizaciones afines, sin duda las más fuertes del país, contaban con recursos que pocas oposiciones de izquierda tienen en el mundo. No sólo poseía organización y capacidad militante, contaba también con experiencia de gobierno y con fuerte representación política, apoyo internacional, los más importantes medios de comunicación a nivel nacional y la garantía militar de que no serían arrasados en cualquier circunstancia de crisis.

Su principal debilidad era la propia crisis de su modelo socioeconómico y la fragilidad de su base dentro de él. Entrar en la transición con un modelo en crisis sin sectores sociales en ascenso y más bien en disgregación, por no tener una inserción sólida en él, era una debilidad profunda. Ello requería ciertamente salir al paso con una política propia, que respondiera a esas crisis en las nuevas condiciones. De alguna manera ello implicaba la protección de su propia base social, tanto como su incidencia en la solución de la crisis y la posibilidad de una recomposición política. La respuesta si ello era posible era posible o no será abordada más adelante.

Teniendo en cuenta las debilidades y fortalezas de uno y otro sector y dadas las nuevas condiciones políticas, los problemas de viabilidad se tornaban cruciales, tanto para el gobierno como para la oposición. El gobierno tenía legitimidad, era inamovible, tenía la iniciativa en sus manos, pero no podía neutralizar de buenas a primeras a la oposición. La oposición tenía mucha fuerza, pero había perdido la iniciativa. Tampoco podía recuperarla a cualquier precio, creando crisis insolubles que arrasaran al gobierno y al sistema político.

La búsqueda de viabilidad política tenía varias variantes, dentro del esquema de coexistencia aceptado mediante las elecciones.

Para el gobierno la primera variante pasaba por el uso exclusivo del sistema político, apelando a la mayoría de la derecha. Ello auguraba, en la lógica democrático-parlamentaria, una ofensiva

legislativa que abriría rápida y legalmente un camino al proceso restaurador. Pero era previsible la reacción enconada de la oposición y quizás una situación muy crítica.

La segunda era el camino de las transnacionales y el de la concertación, para colmar las debilidades de apoyo político del gobierno. La diferencia entre ambas es que las transacciones constituyen negociaciones puntuales, mientras que la concertación supone negociaciones para obtener acuerdos de corto y mediano plazo, destinados a superar situaciones de crisis y resolver contradicciones entre intereses contrapuestos. En este sentido se convierte en un campo institucional de negociación para procesar los conflictos, pero ello no elimina el problema de qué tipo de articulación con el sistema político.

El punto que complicaba las cosas era tanto el tipo de crisis como el extenso campo de conflictos que había que procesar en Nicaragua. En este sentido la concertación ya había quedado planteada bajo el sandinismo como una fórmula estabilizadora, se trataba de un mecanismo para transitar hacia un nuevo período político, en el que se estaba redefiniendo nuevamente el eje social del proceso de cambios. Con el cambio de gobierno la transición se profundizaba hacia una redefinición completa de los intereses dominantes a todos los niveles.

II La transacción política

La salida del período sandinista por medio de su derrota electoral dejó truncada la transición planeada por el anterior gobierno. Se trataba, según nuestro análisis, de una transición limitada.

El escenario político previsto por el gobierno sandinista, sobre la base del viraje de 1988: pacificación, estabilización política, económica, reactivación selectiva, concertación, institucionalización y reforzamiento del sistema político, entendimiento con el empresariado, distensión externa, pero sin pérdida de control político, estatal y militar, era la base de esa transición hacia un nuevo período político. El dispositivo de concertación y negociación política permitirían avanzar, aumentado la legitimidad si se ganaban las elecciones.

La llegada sorpresiva de un gobierno de derecha, puso el plan de cabeza. No sólo abrió la transición limitada en varias direcciones, sino que además retomó su lógica y la empujó hasta romper sus límites. En efecto, la lógica de la transición limitada de los sandinistas, implicaba conservar lo esencial en materia de control político del proceso, pero abriendo espacio a una negociación económica y social que ayudara a salir del período de enfrentamiento militar. La relación entre ambos procesos quedaría asegurada por el control político, esto garantizaría a su vez que no hubiera desnaturalización política de la dirección del proceso de cambios y ellos aunque el impacto social de las políticas de salida de la crisis le fuera adverso por un tiempo que no se podía predecir. En otras palabras, se pensó que aunque se hicieran concesiones en lo económico y lo social con impacto negativo, las instituciones continuarían siendo progresistas y permanecerían identificadas con el proyecto popular pro cambios.

Con esta misma lógica se enfrentó el cambio de naturaleza de la transición y por lo tanto el desborde de la transición limitada. En una entrevista a *La Crónica* (3/3/89) Sergio Ramírez sostenía que ganara o perdiera las elecciones el FSLN sería el mismo, es decir que mantendría su política. En ese mismo sentido se expresó Bayardo Arce (*La Crónica* 8/2/89).

La inercia del viraje político iniciado en 1988-1989 y del proyecto de transición limitada, se mantuvo entonces como base del análisis en la dirección sandinista, pese al cambio de condiciones políticas.

Había un nuevo gobierno, de derecha y con un plan de contrarreforma, pero frente a éste se pensó, se salvaría lo esencial. Esta era la concepción que se había imaginado anteriormente para la transición limitada. Lo demás (lo económico y lo social) se negociaría. Esto no estaba exento de ambigüedades y contradicciones como se vio desde un principio.

Para el nuevo gobierno y la coalición de derecha el desalojo del sandinismo de la estructura de poder debía ser proporcional a la recomposición de la burguesía en términos de control económico y político del país. La perspectiva de capitalizar políticamente esta recomposición en términos de apoyo social era una perspectiva

abierta favorablemente, dada la magnitud de la derrota electoral del FSLN. Para este último el problema se planteaba en términos de conservar su inserción en la estructura de poder, pero esto tampoco podía funcionar en seco, se hacía necesario conservar su base social en términos tanto organizativos como en relación a su peso social en la estructura económica. Esto se supuso, permitiría la travesía del desierto en la oposición, dejaba abierta la posibilidad de una recomposición de fuerzas exitosa y auguraba una conservación de las conquistas de la revolución.

Sin embargo era claro que el problema no se resolvería a través de un congelamiento estático de las posiciones predominantes sandinistas, que impidiera su sustitución por otras de signo social diferente. Lo fundamental era las dinámicas económicas y sociopolíticas que empezaban a desarrollarse en una transición abierta a todos los vientos.

De una cierta manera el FSLN buscó responder a esta situación con una lógica de campos enfrentados, a través del protocolo de transición de marzo 1990, congelando la transición o limitando su excesiva apertura y las posibilidades que abría a la recomposición de fuerzas conservadoras.

En esta dirección la dirigencia sandinista bajo el impacto de la derrota electoral llamó a defender las conquistas de la revolución con la esperanza de preservar su obra. Pero, ¿cuáles eran éstas? Esencialmente se trató del orden político institucional. Con ello se pretendía asegurar la conservación de los derechos políticos logrados y espacios de poder institucional. Así se mencionaban en un orden jerárquico: la constitución y la institucionalidad, el ejército y la propiedad distribuida durante el período de gobierno sandinista.

No se mencionaba ningún aspecto sobre el modelo económico y los cambios institucionales que había originado, tampoco políticas sociales o de regulación, menos aún influencia o participación de los sectores populares en la gestión económica. La razón no era táctica, era de fondo. El modelo estaba agotado y había sido reemplazado desde 1988 por un programa de estabilización y ajuste con fuerte enfoque monetarista. Las políticas sociales habían sido disminuidas y la regulación estatal estaba en retroceso. En

cuanto a la participación popular en términos de decisión, había sido estructuralmente muy marginal.

El legado revolucionario fue entonces exclusivamente presentado bajo una óptica institucional, y a ella fueron reducidas las conquistas de la revolución que había que preservar.

La afirmación positiva de tal concepción era la siguiente: Logramos un Estado nacional, una constitución, un marco político democrático parlamentario, un ejército y una redistribución de la propiedad. Todo eso era antes inexistente y lo logró la revolución. Su preservación fue por lo tanto asimilada a la propia continuidad de la revolución o cuando menos a su defensa.

La transacción política al momento del cambio de gobierno, se organizó entonces por parte del FSLN en torno a tres elementos: la inercia de las posiciones dominantes en el sandinismo desde el viraje de 1988, los reacomodamientos de intereses que había provocado y lo que se consideraba ya desde 1989 como lo esencial a conservar (la orientación económica y un reequilibrio de los grupos sociales en dirección del empresariado).

La oferta del sandinismo en base a esas posiciones, calzó con la búsqueda de viabilidad política del grupo reunido en torno a la presidenta Violeta Chamorro. Sobre esta base se gestó el protocolo de transición y de esta manera dicho acuerdo respondió a un particular agrupamiento de intereses en la búsqueda de un arreglo. Esto lo expresó Antonio Lacayo de manera clara durante la campaña electoral. "Hay suficientes oficiales inteligentes para saber de qué lado está el futuro que es en la reconciliación nacional y en la concertación social. Desde luego la concertación es una política de doble vía si el sandinismo ganara necesitaría de nosotros y si nosotros ganáramos necesitaríamos del FSLN" (*La Crónica* 11/1/90).

Sin embargo esto no fue un desplazamiento de bloques, el sandinista o el de la UNO, hacia una convergencia política. Se trató más bien de un arreglo entre las partes dirigentes en ese momento de cada uno de los bloques. En efecto, el protocolo propulsó a los asesores de la presidente como el círculo reinante en la UNO,

mientras que en el FSLN los sectores que habían propiciado el viraje desde 1988 (Daniel Ortega, en el EPS con Humberto Ortega a la cabeza, Sergio Ramírez) aseguraron el control político. Ello desplazó otras sensibilidades políticas lo que provocaría más tarde crisis y tensiones internas en ambos bloques.

El gobierno saliente sandinista y el entrante de la UNO, más la jerarquía del ejército, encontraron entonces intereses comunes que reflejó el protocolo de transición. Esto no era aún un eje político estable, dado que pese a los arreglos logrados, los campos de conflicto de la transición y la viabilidad de la contrarreforma eran problemas que estaban abiertos y en ninguna forma el protocolo los limitaba. De una cierta manera pero sin formular una política clara frente a esta situación, el FSLN intuía este problema, de ahí que pese a la existencia del protocolo se llamara a defender las conquistas de la revolución y según la exaltación del momento a continuar la revolución.

El protocolo de transición respondió a la lógica de conservación de posiciones, fruto además del pánico y la sorpresa con que la dirección sandinista recibió el resultado de las elecciones. Pero fue de utilidad limitada para responder a las dinámicas económicas y sociopolíticas que desató la contrarreforma. El problema del diagnóstico de la situación, la capacidad para rearticularse políticamente en un proyecto coherente y el estado de la base social eran premisas indispensables para aportar una respuesta. Pero a lo largo de estos tres años no han sido visibles. Ello significó que al protocolo se le convirtiera casi en un sustituto de estrategia, prácticamente hasta fines de 1992. Su conservación era todo para el FSLN, cual naufrago aferrado a su tabla de salvación. Pese a todo, los méritos del protocolo para los sandinistas en el corto plazo fueron evidentes, permitieron una respuesta inmediata al problema de la conservación de posiciones en la estructura de poder, dividió a la derecha sobre el problema de los ritmos de la transición, abrió una puerta para la continuidad de las fuerzas armadas, del sistema político y de la constitución; y precisó los límites aceptables al proceso de desmovilización de la contra.

Para la derecha en su conjunto el protocolo de transición tuvo un doble significado, para unos (sector godoyista) fue una capitula-

ción política, para otros (el sector que en realidad gobernaría Chamorro-Lacayo) una maniobra necesaria encerraban dos visiones distintas de la transición y dos ritmos diferentes para ella. Una conducía a un desmontaje rápido de la estructura de poder sandinista y no excluía las crisis y los enfrentamientos abiertos, la otra suponía una transición ordenada, viable políticamente en el sentido de canalizar los conflictos. Ambas concepciones apuntaban al mismo objetivo pero con diferencias tácticas importantes, pero también allí se operaron reacomodamientos de intereses y el gobierno navegó entre ellos buscando cómo hegemonizar dentro de la derecha la conducción de la transición.

Ello llevó al ejecutivo, por su opción táctica, a intensificar el juego de transacciones con el sandinismo, al mismo tiempo que buscaba obtener coherencia en torno a la táctica sobre la transición, lo que le llevaría cierto tiempo y con resultados inciertos.

Sin embargo como era de suponer el protocolo no podía limitar ni contener todos los aspectos de la transición. La continuidad política, institucional y jurídica, en el caso de la propiedad asignada, tenían su contrapartida en los campos abiertos de la transición: la crisis económica y las políticas para salir de ella, el nuevo papel asumido por el Estado y sus mecanismos de regulación de la economía, la relación de los diferentes grupos sociales con este esquema y, en caso de transformación rápida, la nueva correlación de fuerzas que se instalaría, en qué esquema de desarrollo se insertaría la reforma agraria y el conjunto de sectores productivos, el papel del ejército y la policía.

Lo que ocurriría en cada uno de estos aspectos sería a la postre mucho más decisivo a mediano y largo plazo que los efectos limitados del protocolo. Y, además, tendría la mayor incidencia sobre el contenido y la naturaleza de las estructuras económicas y políticas.

Esta fase política en torno al protocolo tuvo un doble efecto en el corto plazo. Por un lado reunió intereses políticos y militares en base a un mínimo común denominador y estableció reglas del juego. Al FSLN le dio garantías y al nuevo gobierno viabilidad política. Por otro le dejó al nuevo gobierno las manos libres en otros campos, esencialmente el económico y en el FSLN se generó un

enfoque sobredimensionado de la continuidad de la revolución a través de la conservación de la institucionalidad. Esto tendría implicaciones importantes posteriormente.

Pese a que la transacción política dejaba un escenario montado, las cosas se complicaron más rápidamente de lo pensado. El arreglo político no mermó el ansia con el bloque de la UNO que pretendía operar la contrarreforma. La ofensiva de mayo a julio del gobierno y la reacción de la base social del FSLN pusieron, por lo tanto, en entredicho momentáneo tanto el protocolo de transición como la viabilidad de la contrarreforma. Esto configuró una coyuntura decisiva para la existencia real de un escenario de contrarreforma o para la eventual existencia de otros caminos posibles.

El arreglo político entre grupos dominantes del sandinismo, la UNO y la jerarquía del ejército fue puesto en cuestión por la irrupción de los movimientos sociales. Estos reivindicaban ser tomados en cuenta dado que soportaban el costo mayor de la ofensiva del gobierno y dado que el arreglo los consideraba sólo de manera muy indirecta.

Por otro el espacio político del protocolo se redujo considerablemente entre mayo y agosto de 1990 y también el terreno de acuerdo entre las partes. En efecto, el gobierno hizo presiones sobre el general Ortega y sobre la policía para que se impusiera el orden, ello los obligaba a mediar en los conflictos para no reprimir e inevitablemente se hacían presión para que los sindicatos depusieran su actitud generando un forcejeo político. Por su parte el FSLN comenzó a experimentar las primeras contradicciones con su base social. Por un lado, el difícil equilibrio entre los acuerdos con el gobierno y las reivindicaciones de la base lo empujaban a ir más allá también del arreglo original entrando en contradicción con el gobierno. Por otro para preservar el arreglo había que canalizar el descontento de la base y un fracaso en esto aumentaría el costo político de los arreglos para el FSLN.

El gobierno también pagó su precio ya que no pudo impedir que se estructurara una oposición de derecha que aspiró no sólo a corregir su política, sino que a sustituir al ejecutivo en la conducción de la contrarreforma.

El EPS por su lado tuvo crisis internas que implicaron una depuración de una parte de la oficialidad no conforme con la línea dominante en la institución. También hubo fricciones con la policía y una búsqueda de subordinarla al manejo político del EPS.

Sin embargo con la concertación social realizada en septiembre, se relegitimó el espacio del arreglo político dado que ahora tenía una contrapartida social. Con ello quedaba claro que si el arreglo político quería sobrevivir tenía que ampliarse a lo económico y lo social, incluyendo el programa económico y la reestructuración. La transacción política se amplió entonces a los otros campos de la transición asumiendo la cara de la concertación. O dicho de otro modo los acuerdos políticos necesitaban de una definición socioeconómica que disciplinara a todos los grupos sociales y, particularmente, a los afectados por ella. De lo contrario, los conflictos que ésta producía volverían a poner en tela de juicio el arreglo político.

Por esta vía la contrarreforma adquirió una forma esencialmente económica. De proyecto político global pasó a concentrarse en un plan de estabilización y ajuste de la economía, que era la manera políticamente más neutra, y más en boga para reestructurar en frío; es decir sin acentuar un perfil ideológico confrontativo. El sandinismo quedó desarmado frente a este cambio de perfil de la contrarreforma, tanto por su carencia de política económica como por compartir las premisas del ajuste impulsado por la UNO. Una medicina que el mismo FSLN había aplicado en su momento.

El gobierno por su parte pese a algunas vacilaciones, producto de presiones externas e internas, terminó por respetar el cuadro institucional reivindicado por el FSLN. Y por razones de gobernabilidad, había que pacificar el país, y de táctica, se concentró en las reformas económicas. Esto hizo parte de un calendario político que escalonó las reformas, dejando las reformas políticas más conflictivas (constitución, ejército y policía) para una segunda fase. Esto fue incluso tolerado hasta cierto punto por E.U. pese a que, en un principio, había hecho presión por cambios rápidos y simultáneos en todos los campos. Las protestas sociales de 1990, con las dosis de ingobernabilidad que produjo, lograron que el gobierno y la propia administración norteamericana se volvieran más sensibles a la correlación de fuerzas internas.

El acuerdo gobierno-FSLN-EPS sobre la institucionalidad, el ejército, ampliado a la política económica, generó entonces una base objetiva y más extensa de entendimiento. Sobre esa base se levantó el triángulo: ejecutivo, ejército, dirección FSLN, con el interés común de estabilizar política e institucionalmente el país. Sin ello, se pensó, las reformas económicas serían conflictivas y muy poco viables. El país no saldría de la espiral de la crisis y para el FSLN no habría ganancia alguna con la inestabilidad y en caso de volver al gobierno, recibiría un país aún desestabilizado y en crisis.

Todo esto era congruente con la percepción dominante en los tres actores centrales de la negociación, según la cual había que dejar de lado las cuestiones ideológicas y disponer de una base común para lograr una concertación política que resolviera los problemas del país. Como siempre en estos casos, el problema era si los acuerdos constituían una base suficiente para generar políticas que aportaran soluciones efectivas.

El hecho de que la transacción política se hubiera ampliado de lo político institucional hasta lo económico social, dio como resultado la conformación de un escenario político para la contrarreforma y por esa vía la transición avanzó posteriormente. Por un lado existían acuerdos que había que respetar y por lo tanto, el gobierno tanto como los otros implicados EPS y FSLN, podían buscar el disciplinamiento de sus respectivas fuerzas en torno a esos acuerdos. Por otro, el agrupamiento de dirigencias y de intereses comprometidos con los acuerdos, le daban la consistencia de un eje político que se convertía, ahora sí, en el elemento determinante de la vida política del país. Es decir se convertía en el polo hegemónico.

Los acuerdos ampliados a todos los campos de la transición, generados durante el conflictivo período de marzo 1990 a marzo 1991, le daban viabilidad política a la contrarreforma del gobierno. Pero la paradoja es que el FSLN y el EPS se habían implicado de tal forma que ahora eran coauspiciadores de ella y cuando menos interlocutores muy tolerantes.

Ya no eran sólo parte de una transacción, sino también pilar político de un proceso que habían buscado en un comienzo limitar, luego contener y por fin habían buscado un acomodo con él.

La transacción política ampliada dio como resultado final un trueque global que no se hizo de una sola vez. El gobierno respetaba sin límite de tiempo la institucionalidad y el EPS también concedía derechos de propiedad a los sindicatos prosandinistas y respetaba las atribuciones de propiedad realizada por el gobierno anterior. A cambio el FSLN había concedido la reestructuración del MINT y su control civil por parte del gobierno, toleraba las reformas a la economía, el desmantelamiento del APP y comprometía su apoyo al plan de estabilización y ajuste. Dentro de este esquema era inevitable que se filtrara la recomposición de los antiguos grupos económicos.

La concertación social

La negociación entre sindicatos, organizaciones gremiales, el empresariado y el gobierno fue una experiencia inédita en Nicaragua, allí se discutió ampliamente política y economía, pero los resultados fueron insuficientes. El gobierno obtuvo un compromiso de estabilidad social por parte de las organizaciones sindicales y gremiales a cambio de detener el revanchismo y las tentativas de reestructuración política del país. Los sindicatos lograron ser tomados en cuenta en la privatización del sector estatal, y buscaron obtener garantías políticas y económicas de que los planes del gobierno no los arrasarían.

Los resultados de la concertación fueron finalmente favorables al gobierno. Su desglose muestra todas las puertas que quedaron abiertas para la contrarreforma. Además los compromisos no podían ser sostenidos en el marco del plan de estabilización establecido.

Lo que se obtuvo en el papel era sin embargo significativo y daba la impresión de que los acuerdos eran favorables a los trabajadores y sus organizaciones. Un reagrupamiento sintético de los acuerdos permite apreciar su ambigüedad.

1 Se reconoció la constitución como base de la legalidad. Hubo compromisos de respeto del Estado de derecho y compromisos de paz social.

Esto ya estaba acordado en el protocolo de transición pero

ahora recibía un respaldo y una contrapartida social. Sin embargo no era claro cómo se construiría la paz social. O bien se imponía como un acto de voluntad política de los actores y en base a la autodisciplina, limitando así las reivindicaciones de los grupos afectados por la contrarreforma, o bien, se optaba por un proceso de construcción de la paz social en base a una salida concertada de la crisis, que no acentuara fenómenos de exclusión y conflictividad social.

2 Los compromisos en materia económica sin embargo eran insuficientes en relación con el anhelado deseo de paz social. El enfoque del gobierno que predominó, en materia de estabilización (lucha contra la inflación en base a un enfoque monetarista y de crisis de finanzas públicas, recorte de gasto, reducción de la masa monetaria y contracción de la demanda) no tenía cuenta ni de gradualismo ni de reconstrucción de la capacidad productiva del país ni de prioridades sociales. Sin estas consideraciones básicas el país quedaría exhausto y socialmente muy debilitado aunque se contuviera la inflación. Así, y con las consecuencias previstas, se impuso un enfoque antiinflacionario estrictamente monetarista. Los argumentos utilizados para obtener la ayuda externa: reconstruir el país teniendo en cuenta su situación posbélica, se diluyeron completamente.

Las promesas gubernamentales de reactivación económica, utilización de recursos externos e inversión pública eran de partida entonces, y no podían ser de otra manera, pura retórica. Los sindicatos abandonaron reivindicaciones en torno a continuar planes de inversión de 1988 y 1989, incluida el área social.

Lo mismo ocurriría con las declaraciones de priorizar salud y educación y recuperar niveles de empleo y salarios.

Obviamente no tenía ninguna coherencia hacer compromisos en materia de ingresos (salarios y precios) y de empleo si las decisiones macroeconómicas le eran adversas.

En relación a la privatización y la reestructuración de la economía, ésta fue aceptada incluyendo la reapertura del sector financiero privado. Así la desregulación y la liberación de la econo-

mía quedó completamente abierta. El gobierno se comprometió sin embargo a respetar la propiedad adquirida antes de febrero de 1990 y considerar los derechos de los trabajadores en la privatización tanto como a restituir en sus propiedades a los injustamente confiscados. Las organizaciones laborales abandonaron la reivindicación de negociar una reducción concertada del APP y aprobaron exclusivamente el criterio de privatización.

Sin metas concretas, cifradas y coherentes, los compromisos quedaron en dependencia única de la voluntad gubernamental.

En un primer momento las apariencias de la concertación sugerían que se había logrado una base para congelar los conflictos y los acuerdos daban la impresión de desdibujar el plan de *shock*, limitar la embestida contra el APP y la reestructuración de la economía.

Los trabajadores obtenían legitimidad para sus reivindicaciones y sus derechos. Los empresarios aparecían en esta perspectiva, limitados en su tentativa de recomposición hegemónica, y se veían comprometidos con una actitud de recuperación económica. Por otro lado se abría una posibilidad de recentraje político del gobierno.

Si todo esto se hubiera realizado incluso con inconsistencias, la salida concertada de la crisis tendría evidencia empírica en qué sostenerse, pero no es así. Es claro que otra interpretación puede ser hecha de la concertación.

Si se hacen verificaciones cifradas en los puntos clave es posible examinar el balance negativo de la concertación.

La reactivación no se produjo y la dinámica recesiva del plan de estabilización se convirtió en un horizonte de estancamiento.

La inversión fija pública y privada no se recuperó y el desempleo continuó amentando. Con la caída de la inflación la relación entre salarios y canasta básica expresó una recuperación en términos medios y nominales, pero ello cubrió enormes disparidades y por sobre todo significó una débil compensación para una economía que no creó empleos ni pudo contener las tendencias a la exclusión social.

La reorientación drástica del crédito y los recursos financieros penalizaron profundamente a los sectores populares, en particular al campesinado.

El gasto social en salud y educación experimentó reducciones significativas y todos los indicadores sociales se deterioraron profundamente.

La utilización de los recursos externos también fue adversa para las pretensiones reactivadoras de los sindicatos. Se perdió así la oportunidad de enfrentar cabalmente la reconstrucción y recuperación de un país en situación posbélica.

INDICADORES MACROECONÓMICOS					
	1988	1989	1990	1991	1992
Crecimiento PIB real	-12.1	-1.9	0.7	-0.5	0.8
Inversión/PIB fija	28.8	28.5	20.2	19.1	19.7
pública	7.4	5.3	2.0	4.7	9.6
privada	21.3	23.2	18.2	14.4	10.0
Desempleo y subempleo	26.0	39.9	44.3	52.0	54.0
Inflación	33.548	1.689	13.490	775	4.0
Gasto per cápita en US\$					
Salud	60.9	32.8	19.2	17.9	
Educación	20.3		14.7		
Recursos financieros					
% de PGB (crédito)					
Sector privado	65.4	47.6	?	40.6	37.2
Sector público	19.6	14.1		13.9	2.7

Fuente: Informe del Banco mundial, 2 de abril 1993.

	1988	1989	1990	1991	1992
Uso de recursos externos en % 1991-1992					
Sectores productivos					13.3
Infraestructura económica				3.5	
Infraestructura social					8.2
Sector financiero					69.0
Varios					6.0
Sector público/PGB			31		9.6
Gasto corriente	41.5	30.7	46.9	28.8	28.7
Sector público					
Promedio					
Salarios reales nivel nacional			116.48	99.15	108.08

Fuente: Cooperación externa y Banco mundial 1993.

Además de estos resultados la ofensiva gubernamental se legitimó a través de su política económica, la que quedó finalmente como la "única posible".

Los sindicatos retrocedieron en todos los puntos importantes y en este sentido la concertación se redujo al modelo clásico para hacer pasar los ajustes. Por esta razón además, fue determinante en lo que vendría después al dejar abierto todo el campo de la reestructuración.

Los sindicatos y organizaciones gremiales se refugiaron en lo que podrían obtener a través de la privatización, quedando restringidos a ese aspecto y levantándolo como único eje de lucha frente a la contrarreforma. Los golpes recibidos con el desempleo, la contención de los salarios y la pérdida de afiliados, los debilitó aún más reduciendo su capacidad de articular alianzas y reivindicaciones. El repliegue en torno a la privatización se agudizó lógicamente aún más y se conectó con el problema más general de la defensa de la propiedad distribuida bajo el gobierno sandinista.

Naturalmente la segunda fase de la concertación fue consagrada esencialmente a la propiedad, en un marco de desorientación frente al paquete de medidas gubernamentales de marzo 1991, que profundizó la estabilización conservadora y la contrarreforma. La preocupación central de los sindicatos y sectores beneficiados por la administración anterior era la recomposición del sector empresarial tradicional, en tanto sector dominante en la economía, lo que le permitiría recuperar capacidad de presión política.

Todo esto cristalizó en parte en el proceso de concertación que se abrió en octubre de 1990 entre el gobierno y las organizaciones sindicales y gremiales.

En relación a la privatización y participación obrera, las partes de la concertación se comprometían a asegurar las garantías necesarias a las formas de propiedad vigentes. En particular, los acuerdos consignaban que "el gobierno, al privatizar las empresas del Estado, tomará en cuenta los derechos adquiridos de los trabajadores, así como el derecho de los trabajadores a participar en la propiedad de la misma". Estos acuerdos se hacían extensivos a la restitución de propiedades en los casos que correspondiera y al respeto de la propiedad distribuida antes del 25 de febrero de 1990. Con este entendimiento la crisis parecía ir hacia una solución definitiva.

Entre octubre de 1990 y agosto de 1991 se da una nueva fase del proceso de privatización. Durante ella los acuerdos sobre privatización, derivados de la concertación, van a buscar el espacio para hacerse realidad frente a las presiones de diferentes sectores opuestos a esos acuerdos. Pero también frente a la guerra de desgaste que se entabló entre gobierno y trabajadores, para mejorar cada uno su posición antes de entrar en negociaciones directas. Ello dio lugar a innumerables tomas de empresas y ocupación de tierras por parte de los trabajadores, mientras que el gobierno descapitalizaba las empresas asfixiándolas económicamente.

Las negociaciones para la pacificación

Paralelamente al proceso de negociación de la concertación avanzaron las negociaciones sobre la pacificación. Ambos se desa-

rollaron en espacios separados, aunque se influenciaban mutuamente. Los dos procesos buscaban traducir intereses políticos que cristalizaran de manera dominante en el accionar del gobierno.

El FSLN había buscado en un comienzo limitar los efectos transformadores de la transición con la firma del protocolo de transición, para luego negociar y participar en ellos por medio de la concertación. La Resistencia nacional (R.N.) también quería utilizar las negociaciones de pacificación para obtener concesiones y hacer avanzar sus demandas.

Paradójicamente los dos procesos de negociación fueron desde 1990 hasta 1991 las dos caras de la posibilidad de normalizar a Nicaragua y obtener una paz definitiva.

En efecto por el lado de la negociación con el sandinismo aparecía para el gobierno la viabilidad política, por el lado de los acuerdos con la resistencia se hacía posible la pacificación, por último ambos confluían en que de allí saldría la coexistencia política y la salida del período de enfrentamiento militar y de crisis permanente. De esta manera este conjunto de procesos negociadores se convirtieron en el test que probaría la posibilidad de estabilización política de Nicaragua.

Los acuerdos de transición y posteriormente la concertación habían fijado el consenso mínimo entre gobierno y FSLN, ello incluía la desmovilización de la contra. Sin embargo los dos procesos de negociación continuaron siendo paralelos y no lograron articularse a nivel gubernamental en una estrategia nacional de pacificación y de reconstrucción del país.

El intenso proceso de negociación con los altos jefes políticos y militares de la "contra" (denominada resistencia nicaragüense dio como resultado la firma de acuerdos que posibilitaron la desmovilización y desarme ante las fuerzas de ONUCA (Organización de las Naciones Unidas para Centroamérica) y CIAV-OEA, (Comisión internacional de apoyo y verificación /2.) de aproximadamente 22,000 hombres en distintos puntos de la geografía nacional.

Estos acuerdos están formados por una serie de documentos

donde se plasmó la intención del gobierno de Nicaragua y de quienes dirigieron a estos combatientes, de trabajar juntos por la paz y la reconciliación nacional. La base de este consenso se elaboró en torno a un mutuo reconocimiento.

La R.N. reconoció la legitimidad del proceso electoral y del nuevo gobierno. Este por su parte reconoció a su vez la legitimidad pasada de la lucha de la R.N. y asumió el compromiso de asegurar su reinserción a partir de su desarme.

Era notorio y sencillo de concluir que ambas partes coincidían en la finalización del conflicto como una necesidad vital:

- 1 Para el gobierno, se trataba de conseguir la paz tantas veces prometida durante su campaña electoral, necesaria para que su anunciado plan económico de los 100 días no tuviera tropiezo alguno y permitiera al gabinete económico implementar el conjunto de medidas que superarían la crítica situación de hiperinflación.
- 2 Para la exposición armada al gobierno sandinista, significaba que en el contexto del cambio de gobierno y la transición pacífica, perdía la justificación de su lucha, veía disminuida su fuerza y los elementos cohesionadores de sus bases. Se trataba entonces de buscar la salida honorable, la firma de acuerdos con el gobierno era una valiosa oportunidad. En efecto, dado que era aún una fuerza militar y uno de los artífices de la victoria electoral a través de la presión que significó la guerra, podía fácilmente convertirse en una fuerza política con capacidad de presión y representación en las esferas de decisión del gobierno alrededor de algunas decisiones importantes de su interés.

Todas estas intenciones fueron plasmadas, algunas claramente, otras de manera implícita, en los documentos de Toncontín, 23 de marzo de 1990; cese al fuego definitivo 18 de abril 1990 y la Declaración de Managua, 4 de mayo del mismo año confirmada por el protocolo de Managua del 30 de mayo.

La luna de miel —para llamarle de alguna manera— entre el

gobierno y la RN no duró el tiempo que el primero necesitaba, y tampoco cubrió las expectativas que los segundos se hicieron acerca de estas negociaciones. Correcto es decir que los objetivos de estabilidad social, concertación política y reinserción a la vida nacional de los desmovilizados no se materializaron en el tiempo y en la forma en que fueron concebidos y por lo tanto no arrojaron resultados satisfactorios para la RN.

El clima de la pacificación comenzó a deteriorarse pese a que la desmovilización y el desarme había concluido en junio de 1990. Las razones como en todas las situaciones complejas son múltiples.

1 En primer lugar se desembocó en una serie de presiones y reclamos al gobierno y a sus líderes: Franklin, Rubén, Johnson, por parte de sus bases. /3.

Esto condujo a fricciones tan fuertes que tuvieron como resultado la renuncia a cargos del gobierno de algunos de los líderes mencionados y contradicciones internas que definieron dos bloques: uno, cercano a Franklin, de extracción campesina, presionando para que los recursos del gobierno se dirigieran hacia la zona rural de las regiones en conflicto. Otro grupo, representado por Rubén y otros, enfrascado en la conformación de un partido político que les permitiera introducirse de manera influyente en la arena política nacional.

Este segundo grupo pretendió conseguir del gobierno el nombramiento de algunos de sus cuadros en cargos públicos representativos; tal es el caso de los delegados del INRA (Instituto nacional de reforma agraria) en Nueva Guinea, El Rama y la Región I, entre otros. Sin embargo, hasta hoy no han logrado conciliar sus intereses personales con los de su base social, a la cual han abandonado para asumir el discurso gubernamental.

2 Otra razón que influyó fue la propia crisis de la UNO. La situación de malestar entre el gobierno y la RN y dentro de la propia RN se articuló con las querellas internas de la coalición de gobierno. La oposición de derecha que se estructuró en la coalición de gobierno buscó canalizar el descontento de la RN para tener más capacidad de presión. Su tesis era que la alianza de la UNO se había

hecho en torno al desmantelamiento de la revolución y contra los sandinistas, por lo que todo compromiso con éstos era una traición a los principios de la UNO. De ahí que la crítica a la continuidad en el EPS, del general Humberto, de la constitución y la institucionalidad fueran interpretados y presentados por la facción de derecha a los descontentos de la RN como la causa de los incumplimientos del gobierno. Por su parte los sectores más descontentos de la RN vieron allí la oportunidad de obtener un espacio para sus demandas.

En efecto, desde el acuerdo de Toncontín y posteriormente la RN había jugado ambigüamente, prometiendo su desarme pero exigiendo un paralelismo con el EPS, la depuración de toda la oficialidad y su propia sobrevivencia como garantía armada del gobierno de Violeta Chamorro. Por fin en mayo de 1990 la RN depuso esta actitud (declaraciones de Rubén y Franklin) pero buscó obtener más en materia de reinserción y representación política.

Desde 1990 el entendimiento entre la RN y sectores oposición de derecha, pesó en las relaciones entre la UNO y el gobierno y en el propio proceso de negociación entre éste y la RN. En la crisis de mayo a julio de 1990 el distanciamiento abierto del vicepresidente Virgilio Godoy, la asonada de los alcaldes en noviembre de ese año y los crecientes contactos con desalzados descontentos fueron mostrando que había una confluencia de intereses contra el gobierno y sus negociaciones con el sandinismo. Los grupos críticos de la RN asumieron la crítica de la oposición de derecha, uniéndose a las exigencias de cambios en el EPS, la destitución de Lacayo y Hurtado. Esto también fue unificándose con exigencias de cumplimiento de los acuerdos de desmovilización.

3 El punto era que los acuerdos de desmovilización debían garantizar la reinserción social de los ex combatientes. Contenían por lo tanto compromisos de obligatorio cumplimiento por parte del gobierno en lo económico, político y social. Sin embargo, adolecían de un marco global y una estrategia que definiera la dirección del proceso de reinserción de estos grupos a la vida nacional. En este sentido, tierra, vivienda y trabajo dejaron de ser instrumentos de la pacificación para transformarse en elementos

de un proceso compensatorio de ex combatientes, muy conflictivo y que ejerció presión sobre el nuevo gobierno. Los acuerdos se convirtieron entonces en un instrumento de apaciguamiento coyuntural y de manejo clientelístico de las reivindicaciones de los ex combatientes. Sobre todo para evitar un mayor acercamiento de éstos con la oposición de derecha. Lo cual ya estaba ocurriendo, la asociación cívica de la resistencia aparecía apoyando las posiciones del ala derecha de la UNO.

En este contexto el gobierno estaba apresurado por mostrar resultados en la pacificación del país. Obviamente el primer paso era la desmovilización y el desarme de los combatientes y la reducción del EPS como elemento compensatorio, necesario y demostrativo de la pacificación. Pero el segundo paso era asegurar la reinserción social y éste era el eslabón débil.

El 30 de julio de 1990 unos 70 delegados de la RN se reúnen en Managua para plantear sus problemas de reinserción, pero para octubre de ese año 200 ex RN se toman Waslala. El deterioro continuaba profundizándose. El 16-17 de noviembre un grupo de la RN se toma el puesto policial de Jalapa y se produce un fuerte enfrentamiento con el EPS que produce fuertes bajas en el grupo atacante.

Poco tiempo antes una evaluación de los acuerdos de desmovilización realizada conjuntamente por el gobierno, la RN, el EPS y delegados de organismos internacionales se realizó entre el 17 y 23 de junio para ver los logros y problemas existentes.

Los resultados pese al tono conciliador del informe fueron sintéticamente los siguientes:

DOCUMENTO DE EVALUACIÓN DE LOS ACUERDOS RN-GOBIERNO

Cuatro comisiones de trabajo: seguridad, tierras, proyectos de desarrollo social y asistencia material. Se presentan resultados bajo la fórmula siguiente: "hay logros que remarcar, aspectos que se pueden mejorar y asuntos pendientes por concretar".

Comisión seguridad retiro de tropas	: verificado.
Recolección de armas	: aún no terminada.
Comisión nacional de desarme	: no ha funcionado bien.
Seguridad física de RN	: ha habido agresiones, esto no se ha generalizado.
Seguridad pública	: no se ha cumplido satisfactoriamente.
Polarización	: se mantiene.
Administración de justicia	: no ha sido imparcial en el nivel policial y judicial.
Comisión tierras	: polos ayudaron a la seguridad colectiva pero no a la reinserción.
Beneficiarios de tierras	: 10,493.
Superficie	: 370,912 manzanas.
Evaluación	: el 53% de desmovilizados no tiene acceso a tierra.
Devoluciones de propiedades	: no hay cumplimiento.
Comisión tripartita	: cumplimiento parcial.
Titulación	: no hay, salvo constancias.
Integración a ministerios	: parcial.
Comisión social	: funcionarios de gobierno no conocen acuerdos. alto incumplimiento.
Readaptación social	: mínima.
Ayuda económica mínima	: no se ha cumplido.
Complemento individual	: no hay control. incumplimiento.
Representación nacional	: parcial.
Local	: no hay.
Apoyo del Estado	: cumplimiento mínimo.

Esta evaluación mostró que de entrada el proceso de reinserción no tenía una base sólida y que la óptica del desarme (hombres sin armas) y la neutralización política mediante distribución clientelística de recursos era ineficiente. (Los comandantes y representantes superiores de la RN se habían convertido en asalariados del gobierno y recibían favores de éste).

La inexistencia de una estrategia de pacificación y reconstrucción que le diera cohesión al país quedó en evidencia, a medida que el gobierno aplicó acuerdos parciales por la derecha y por la izquierda, pero que no se reflejaron en la política económica y no influyó tampoco en el carácter de las reformas en curso.

En efecto, el impacto negativo de la política económica dejó los acuerdos, particularmente en materia de reinserción, sin un contexto favorable (recesión, desempleo, disminución del crédito, exclusión social). Por otro lado, el repliegue del Estado disminuyó la cobertura territorial, impidió que existiera una institucionalidad adecuada para la envergadura del problema de la pacificación y la reinserción y provocó un vacío de poder en las zonas afectadas por la herencia de guerra. En los hechos las intenciones de pacificación y reinserción eran completamente contradictorias con las reformas económicas, las que más bien cerraban el espacio para la reinserción.

En el primer semestre de 1991 el rearme de grupos de la RN, denominados recontras, era evidente en el contexto tanto de las debilidades de la reinserción como de las presiones políticas. Pese a que en mayo de 1991 el mayor general del EPS Joaquín Cuadra informaba que se estaba exagerando el rearme, los conflictos armados se multiplicaron en 1991, 1992 y 1993. Al rearme de los recontras respondió el rearme de sandinistas ex combatientes y retirados del EPS, los que a su vez se denominaron recompas.

Nuevos acuerdos y nuevos esfuerzos de pacificación

El proceso de rearmamiento obligó al gobierno de Nicaragua a desplegar esfuerzos y entrar en un nuevo proceso de negociación, pues habían surgido rápidamente focos de desestabilización que amenazaban con extenderse y provocar una escalada de

enfrentamientos. Esto trajo como consecuencia la suscripción de nuevos acuerdos para satisfacer las demandas de estos grupos, invalidando los acuerdos anteriores para estos nuevos sujetos. Sí, hay que mencionar que en esta primera edición de recompas y recontras, se amplió el número de beneficiarios, el cual creció al incorporar a este *status* a la base social formada por cooperativistas de uno u otro bando, repatriados, desempleados y demandantes tradicionales de tierra que nada tenían que ver con los grupos firmantes de los acuerdos originales. Esto incluyó en algunos casos la incorporación de campesinos que pensaban obtener beneficios al secundar las demandas de los grupos realzados. Se produjo así el típico fenómeno sociológico del "viajante gratis", tratado en las modernas teorías del conflicto. /8.

La causa fundamental para que el gobierno entrara en un segundo proceso negociador era la necesidad de estabilidad social que le permitiera:

- 1 El cumplimiento de sus metas y compromisos con organismos financieros internacionales, con posibilidades francas de atracción para el inversionista extranjero y los organismos financieros internacionales.
- 2 Hacer viable la política de estabilización y ajuste de la economía y poder revertir la ingobernabilidad que amenazaba, junto con el vacío de autoridad, tornar al país incontrolable.
- 3 Incidir desde mejores posiciones en una sociedad altamente polarizada y con alto grado de politización, a través de políticas de reinserción y reconciliación.
- 4 Viabilizar la concertación política o acuerdo nacional como respaldo a su política económica y como aval para las gestiones de los funcionarios gubernamentales en la arena internacional.

El supuesto era que los acuerdos convertirían a estos sujetos en actores dentro del campo económico, modificando sus prioridades e intereses, desplazándolos entonces del campo político-militar hacia el escenario de la reinserción económica y social.

En un período de 3 meses, entre 1991 y 1992, se llegaron a firmar 41 acuerdos aglutinando las demandas de FDSN o recontras; MADNA o recompas; Frente norte Prudencio Serrano o revueltos y Frente de mujeres Nora Astorga. /9.

También incluyen acuerdos con desmovilizados del EPS en Lomas de San Judas (un barrio de la capital), ex combatientes del MINGOB (actual ministerio de gobernación que reemplazó al antiguo ministerio del interior, el que poseía una fuerza combatiente propia) y licenciados del EPS aglutinados en AMIR (asociación de militares retirados). A todos estos hay que agregar los acuerdos firmados en la Costa Atlántica con ex combatientes y desalzados de Yatama y el Movimiento de unificación regional, que aglutina a RN, Yatama, EPS (ejército popular sandinista) y MINGOB en Bluefields y con características similares al Prudencio Serrano. Por otra parte, el Frente sur, ARDE, también tomó participación en la firma de algunos acuerdos. /10.

Según fuentes oficiales, el monto de los recursos dirigidos por el gobierno en el cumplimiento de acuerdos hasta diciembre del 92, alcanza una cifra por el orden de los 100 millones de dólares, cantidad equivalente al monto de la ayuda trabada por los Estados Unidos o similar casi a un año de crédito agrícola del BANADES (Banco nacional de desarrollo).

Como común denominador aparecen en todos o la mayoría de los grupos las siguientes demandas: vivienda, lotes urbanos, tierras rurales, paquetes de materiales de construcción. Así como dinero en efectivo y vehículos cedidos a los miembros de estado mayor que trabajan en el seguimiento de acuerdos y por lo que reciben salario en dinero efectivo. Los acuerdos se pueden clasificar de varias formas: políticos, sociales y económicos; en dependencia del grupo; y la composición social de sus fuerzas y su base de apoyo.

Esto en muchos casos ha determinado el énfasis que se le da y el tipo de acuerdo que se firma. En efecto los grupos armados de composición campesina ponen el acento en problemas específicos: crédito, tierras, seguridad, etc. Otros de origen urbano subrayan las reivindicaciones relacionadas con vivienda, empleo, indemnizaciones, etc.

Es notorio que la resistencia y recontra planteen necesidades de tierra y vivienda en las zonas rurales donde operaban militarmente durante la guerra, a la vez que demandan programas de apoyo a actividades agropecuarias en correspondencia a la característica de sus fuerzas, fundamentalmente campesinas. Los recompas, por el contrario, tienen como principal demanda la asignación de viviendas, lotes urbanos y financiamiento para microempresas, en vez de la demanda de tierras que se presentó fundamentalmente en las regiones I y V.

Todos los acuerdos firmados por el gobierno involucran a distintas instituciones y aunque, por decisión de la presidencia, en el ministerio de gobernación se creó una oficina para su seguimiento, se nota una incoherencia entre el discurso de las autoridades centrales del gobierno (presidencia) y funcionarios intermedios, quienes en sus declaraciones prácticamente se contradicen, abonando la inseguridad que existe alrededor de este tema.

Un ejemplo claro son las recientes declaraciones del presidente del Banco nacional de desarrollo, Luis Angel Montenegro, quien afirma que el otorgamiento de créditos solamente contempla a las personas y sujetos colectivos o individuales que estuvieran debidamente legalizados. Esto deja por fuera a las 16 mil familias de la Resistencia nicaragüense y a otro número de recontras y recompas que obtuvieron tierras por medio de ocupaciones o asignaciones del gobierno, pero todavía no han recibido títulos de propiedad y trabajan amparados en una asignación oficial que obviamente no es reconocida por ninguna institución financiera.

Según los afectados, el proceso de cumplimiento marcha demasiado lento por la falta de voluntad existente en las altas esferas del gobierno. Lo que sí es notorio, es que el aparato burocrático no tiene capacidad para responder de manera dinámica y eficiente en la ejecución de los compromisos suscritos; esto obliga a tomar nuevos acuerdos sobre la marcha, para poder cumplir con los originales y los nuevos grupos en conflicto.

III Los conflictos sociales de la transición

Así, lo poco que se había conformado como estrato social

sobre la base de los arreglos hechos, en una sociedad pobre y posbélica, podía esperar la salida de la transición y buscar su acomodo en ella. Los grupos sociales mayoritarios quedaron a la deriva y sin alternativa. La contradicción entre el modelo de estabilización política y económica del país manejada desde arriba y la evolución real del país por abajo se tornó cada vez más flagrante.

Algunos sectores (sindicatos agrícolas y obreros) se atrincheraron en torno a la propiedad, esperando que ello fuera suficiente para soportar la embestida de la contrarreforma. Pero aún así se encontraron desarmados frente a la forma sobre todo económica que había tomado la contrarreforma. La lógica económica del ajuste se tornó inexorable, combinada con las señales de exclusión social que tempranamente transmitió. La legitimación del ajuste como ariete de la contrarreforma y las tendencias que éste desató convirtieron a la economía y al país en un río de pirañas. Las señales indicaban que no había espacio para quien no tuviera sus dientes clavados en un pedazo de propiedad para sobrevivir, encontrar algo con qué especular o algún negocio viable a corto plazo.

Los que podían obtener propiedad trataron de obtenerla o asegurarla de cualquier modo, como un pasaporte para la sobrevivencia. Los que no tenían oportunidad especularon con las armas, como resabio de la guerra, mientras que los de más recursos buscarían viabilidad económica o se concentrarían allí donde la ganancia es rápida en el contexto de un mercado recesivo y sin muchas oportunidades.

Todos los grupos sociales y políticos buscaron cómo dotarse de recursos para sobrevivir. Unos con los medios económicos a su alcance, otros utilizando su posición influyente. El país fue perdiendo coherencia, no había horizonte productivo ni de inclusión social, los grupos que participaban en la coalición hegemónica se aferraron a los arreglos hechos y el gobierno a su programa de estabilización como único eje de cohesión política, respaldado cada vez más por los organismos financiadores externos que por la correlación de fuerzas internas.

A pesar de los arreglos alcanzados Nicaragua entró entonces

en un ciclo de conflictos sociales de diversa índole, protagonizados por grupos de diferentes características, pero cuya lógica común era la situación de exclusión social y la insuficiencia de los acuerdos alcanzados. Esto los fue masificando y extendiendo en el tiempo y en el territorio. Hubo momentos en que prácticamente no había punto del país que no tuviera sus dosis de conflicto.

Esto hizo que la lucha por obtener y conservar alguna forma de propiedad se convirtiera en la tabla de salvación para todos los que pudieran acceder a ella; y que dentro del proceso de exclusión social todas las armas fueran buenas para obtener algo con qué sobrevivir. Los conflictos se multiplicaron.

Esto puso de relieve la insuficiencia de los acuerdos en un marco de política económica que profundizó la exclusión social. A esto se agregó la contradicción particular entre la herencia sandinista y la contrarreforma, el brutal repliegue del Estado y la disminución de capacidad institucional que dejó vacíos que no podían ser llenados por el mercado ni por los propios agentes económicos con el evidente forcejeo entre ellos. Por último las debilidades de la puesta en práctica de los acuerdos de pacificación y de la reinserción de excombatientes de ambos lados, aportaron su grano de arena a la conflictividad social de la transición.

	1990	1991	1992	3/1993
Toma de tierras	288	217	162	
Toma de poblados	7	8		3
Toma de instituciones		140		
Alteraciones del orden		216	240	28
Huelgas	*	133a/	85	
Participantes	100.000b/	28.835	20.871	
Acciones armadas		238	378	59
Participantes		22.893c/	500d/	960e/
Víctimas		281	422	

Fuente: Estadísticas policiales y datos propios.

* Ese año no hay información precisa, pero hubo conflictos masivos.

- a Se refiere a huelgas legales y registradas como tales.
- b Estimación para 1990, para 1991 y 1992 registros del MITRAB. Si se considera el número de huelgas ilegales la cifra debería aumentar.
- c El total de armados se extiende desde 1991 hasta finales de 1992.
- d Se refiere a finales de 1992, momento en que la cifra se redujo drásticamente.
- e En base a cifras policiales, sin embargo otras estimaciones indican un número posible de 1,200 armados.

Desde el punto de vista de la exclusiva estabilización política y económica, los conflictos fueron enfocados desde los medios oficiales como reivindicaciones de un inmediatez irresponsable y en algunos casos se acentuó una visión policiaca de las contradicciones sociales atribuyéndoles intenciones conspirativas.

La afirmación de que grupos minoritarios radicalizados provocaban inestabilidad en medio de una población pacífica y consagrada a la reconstrucción del país, era un recurso muy utilizado para explicar las permanencias de los conflictos. Sin embargo no encajaba con la realidad. Primero porque aunque la mayoría de la población deseaba la paz, no estaba inserta económicamente. Segundo porque en un proceso de descomposición y fragmentación social muy fuerte es natural e inevitable que sólo los grupos con recursos puedan manifestarse. Los métodos son más radicales a medida que son derrotados o amenazados de desintegración. Todos los estudios sobre comportamientos violentos y terrorismo muestran que es justamente en la fase de reflujo de los movimientos sociales y la falta de salidas políticas que se radicalizan los métodos de acción. Obviamente en Nicaragua la herencia de la guerra dejó como recurso las armas, pero ello no explica la voluntad política de seguir las utilizando.

Las luchas específicamente salariales habían cedido terreno frente a la estabilización, después de los duros conflictos de 1990. La tregua otorgada por los sindicatos desde 1991 y la disciplina antiinflacionaria impuesta por los principales actores del trueque ampliado jugaron en este sentido un papel central en la autolimitación de los sindicatos.

Los conflictos y las demandas se centraron entorno a la privatización, consolidación de la propiedad en el campo y distribución de tierras, viviendas, crédito y empleo. En algunos casos se extendieron a servicios sociales.

Sin embargo, por encima de su expresión inmediatista y conflictiva, por la urgencia de la situación de los afectados, existían problemas de fondo que no habían sido asumidos ni cuando menos, eludidos durante el tiempo transcurrido de la transición. El problema mayor era que la ola de conflictos estaba planteando mensajes de diferentes signos. Por un lado era una reacción a la marginalización que estaba produciendo la contrarreforma a través del mercado y al ajuste, por otro era una demanda de inserción social y habilitación productiva de sectores mayoritarios, incluidos los ex combatientes. Por último y de manera fundamental estaba plantando, desde diferentes ángulos, la interrogante de quien sería el sujeto del desarrollo socioeconómico del país frente al sesgo marcadamente minoritario que tempranamente mostró la política gubernamental.

En efecto, si en 1990 lo esencial de los conflictos tuvo su origen en la lucha por la hegemonía y la conservación de espacios políticos frente a la contrarreforma, en 1991 y 1992 la lógica fue determinada esencialmente por la lucha contra la exclusión, la sobrevivencia y la obtención de recursos que se consideraban como una compensación frente a la dura penalización que les imponía la transición y el modelo de estabilización.

Esto no era un "posicionamiento ideológico" frente al rumbo de la transición o que pretendía hacer obstrucción a la estabilización política del país, como algunos pretendían. Era un dramático dato de la realidad porque el país estaba produciendo pobreza a niveles que conciernen a más de la mitad de la población. Los diferentes sectores comprometidos en los conflictos estaban percibiendo que en la ruta del futuro crecimiento, si este llegaba algún día, se quedaría abajo, mientras que el gobierno no ofrecía un horizonte claro y coherente, para la inserción social.

HUELGAS POR SECTOR Y PORCENTAJE DEL TOTAL

	1991	1992
Huelgas	133	85
Causas		
Salarios	82 (62%)	36 (42%)
Acuerdos	24 (18%)	9 (11%)
Privat/Cierre	12 (9%)	4 (5%)
Total particip	28.835	20.871

NÚMERO DE HUELGAS POR SECTOR Y TRABAJADORES INVOLUCRADOS

Sector	1991		1992		1993
Agropecuario	5	2.821	14	7.327	
Industrial	36	11.612	19	9.503	
Construcción	5	465	1	90	
Transporte	1	127	1	27	
Servicios	86	13.810	50	4.014	
Total	133	28.835	85	20.871	

Fuente: Mitrab 1991, 1992.

HUELGAS POR SECTOR DE PROPIEDAD Y URBANO RURAL

	1991	1992	1993
Estatal	108	68	
Privado	25	16	
Urbano	106	63	
Rural	27	22	

Fuente: Mitrab 1991, 1992.

Lo que se desprende de la información disponible es que el movimiento huelguístico y los conflictos laborales constituyen un fenómeno, en lo esencial, relacionado con el sector urbano, estatal y de servicios. Esto obedece a que es en esos lugares donde los trabajadores organizados podían ofrecer mayor resistencia al impacto de las políticas aplicadas.

Sin embargo, la huelga es sólo una parte visible de los conflictos sociales. Ella se ubica en el universo de los que tienen empleo y están organizados y declaran sus movimientos reivindicativos en tanto huelgas legales. En un país donde lo mayoritario es el desempleo, el sector rural y los conflictos declarados ilegales es en el campo de la reestructuración donde mejor se aprecia la dinámica conflictiva de la transición.

El campo de conflictos de la reestructuración quizás fue el aspecto más determinante. En parte porque incluía a los otros y no permitía que los conflictos entraran en una espiral virtuosa de disminución. No podía ser de otra manera. El cambio de intereses dominantes en la economía y en los mecanismos de regulación cambió a los grupos beneficiarios y cerró los espacios de reinserción social tanto en el campo como en la ciudad para miles de ex combatientes. Era por lo tanto contradictorio e irreal pretender estabilizar y pacificar el país, al mismo tiempo que con la reestructuración se reducían al mínimo las condiciones para lograrlo.

En marzo de 1991 las tendencias esbozadas por los planes gubernamentales nos permitían caracterizar este proceso en torno a dos ejes. El primero era que la política de estabilización se conectaba con la reestructuración. En efecto, la pendiente recesiva del plan se articuló con los cambios en la regulación de la economía, la privatización, el repliegue del Estado y la reorientación de los recursos externos y crediticios. En un marco de apertura y recesión la mayoría de los sectores productivos articulados con el mercado interno fueron severamente penalizados, comenzando un proceso de exclusión social sin límites.

Por otro lado la restauración del mercado, sin estrategia productiva y de rehabilitación del país, dejaba su evolución ulterior librada a dos procesos muy frágiles cuyos supuestos eran demasiado voluntaristas.

Se pensó que las reformas económicas permitirían reorientar rápidamente el país hacia la recuperación de las exportaciones. Se suponía que los bajos costos de la mano de obra, la disponibilidad de recursos naturales y tierras, junto con la industria de maquilado, facilitarían la reinserción en el mercado externo. Por otro lado, facilitarían la reinserción en el mercado externo. Por otro lado la apertura debería atraer al capital extranjero. En este esquema el desarrollo nacional para un país que necesitaba reconstruirse, quedaba reducido a las posibilidades de acumulación privada de los grandes productores; únicos probables sobrevivientes de las reformas y al muy eventual arribo de la inversión extranjera.

Esto no resolvía la heterogeneidad de las estructuras productivas, los problemas sectoriales y regionales, la segmentación de los mercados y las diferencias de acceso a los recursos y a la viabilidad económica de los grupos sociales. Tampoco dejaba lugar para una regulación institucional que asegurara transferencias hacia los sectores perjudicados o aquellos que necesitaban reinserción económica y socialmente, no había por lo tanto espacio económico ni tampoco institucional.

Así las reformas vehiculizadas por el ajuste acompañadas de la política de estabilización se combinaron para configurar un cuadro típico de dualismo económico y social en el que la inserción lograda por vastos sectores en el período anterior se volvía más frágil e incierta, al mismo tiempo que no se creaban nuevos espacios. En este marco también se articularon la lucha por la propiedad y las ocupaciones de tierras.

Esto era un problema central en el campo de conflictos de la reestructuración. En primer lugar porque los cambios en la economía y en los intereses que la orientaban debilitaban a los poseedores de tierras beneficiados por la reforma agraria. Por lo menos en tres aspectos, propiedad, crédito e inserción en el mercado. Frente a esto y al mismo tiempo, el sector campesino pequeño y cooperativo se ve reforzado por la atribución de tierras a los ex combatientes de la RN (más de 400 mil mz) y del EPS si nque por ello aumentara la viabilidad económica de ese sector. el manejo de la distribución de tierras como factor político de neutralización y pacificación mostró

aquí toda su inconsistencia, al no complementarse con una estrategia de desarrollo que diera posibilidades de viabilidad. Las señales del mercado eran por el contrario muy adversas y claramente influenciadas por la política económica para favorecer a los sectores más fuertes pero minoritarios.

Los conflictos en el campo y de manera mucho más violenta, tomaron desde 1991 el relevo de los conflictos urbanos. Se puso así en evidencia la fragilidad del modelo de estabilización política y económica aplicado durante la transición y la debilidad específica de las políticas de pacificación y reinserción de ex combatientes.

Los conflictos heredados de la contienda bélica se conectaron en el campo con el impacto social negativo del ajuste económico y la reestructuración.

En el primer semestre de 1993 el EPS reportó 79 combates, 214 víctimas, 106 heridos, 87 detenidos y 64 asaltos. Una comparación con los reportes anteriores a 1990 muestra que si eliminamos los combates específicos ligados a la movilización de grandes medios en hombres y armas, los enfrentamientos menores (emboscadas, ataques a cooperativas, poblados, etc.) conservan una continuidad.

	1989 ^{a/}	1990	1991 ^{b/}	1992	1993 ^{c/}
Acciones armadas	72	*	238	378	97
Víctimas		*	281	422	320

Fuente: elaboración propia.

a Período de enero a mayo 1989. Fuente: *Barricada* 15/6/1989. No incluye combates (672) ni el total de víctimas (1.312).

b Estadísticas policiales. 1990-1992.

c Período de enero a mayo 1993. Fuente: *Barricada* 7/5/1993. *No hay datos disponibles.

La comparación no se puede ampliar a otros años dada la intensidad de los combates anteriores a 1989, el número de víctimas, medios empleados y capacidad operativa de la entonces

año que puede ser utilizado de referencia dado que él fue el de menor capacidad operativa de la contra dsde que se intensificó la guerra en 1983.

Con esto no se pretende extrapolar ni argumentar en contra de la pacificación. Es un hecho objetivo que la guerra como enfrentamiento a gran escala con su secuela de víctimas y destrucciones masivas, terminó. Sin embargo la continuidad de enfrentamientos armados y en términos generales de la violencia, es algo que debe ser explicado.

Varias interpretaciones del fenómeno se han planteado. Una afirma que la violencia y los enfrentamientos en el campo son el residuo de la guerra y que esto tarde o temprano desaparecerá. En definitiva es una cuestión de tiempo y de medios para ir absorbiendo la herencia de la guerra.

Otra de las interpretaciones se basa en la permanencia de una cultura de la violencia. Estaríamos en definitiva en una sociedad intrínsecamente violenta. La solución radica por lo tanto en un cambio de mentalidades y de patrones culturales. También esto apuesta al tiempo y a la consolidación de procesos políticos democráticos y negociadores.

Sin embargo es posible argumentar que la violencia y los enfrentamientos posteriores a 1990 constituyen una mezcla de tres procesos. La salida de la guerra y las dificultades de la pacificación y de la reinserción de los ex combatientes constituye uno de ellos. El otro, se compone de los cambios producidos durante la transición y el contexto adverso que ha creado para la pacificación en el campo y en las ciudades. El tercero es el funcionamiento del trueque ampliado, el que se convirtió en un modelo de estabilización por arriba y que se cerró económica, social y políticamente a las presiones de abajo.

La recomposición de los grupos armados

Las consecuencias de esta situación es que algunos cuadros intermedios de la RN presionados por sus bases, se alzaron en armas contra el gobierno dando lugar a la formación de la llamada

recontra, representada por un estado mayor nacional de 11 personas; concentrada en la I, V y VI región y nucleados alrededor del llamado Frente democrático de salvación nacional FDSN, dirigido por Rojito, El Trigrillo, Bolívar, Bigote de Oro, entre otros. El coordinador nacional "Dimas Tigrillo", seudónimo de Francisco Valdivia Chavarría, era el cuadro intermedio de mayor autoridad de los que se levantaron exigiendo al gobierno el cumplimiento a lo plasmado en los acuerdos originales del año 91.

Como era de esperarse este rearmamiento de miembros de la RN causó temor en las cooperativas de campesinos de filiación sandinista y en los miembros de las fuerzas armadas licenciados en el proceso de reducción ordenado por la presidencia y llevado a cabo en los años 1991 y 1992. Al temor se agregó la lentitud del gobierno para cumplir con los beneficios prometidos en los planes de reducción y licenciamiento, los que, igualmente, tampoco se articulaban con una estrategia y voluntad claras de reinsertar a los dos sectores a la vida nacional. En este caso, tierra, techo y trabajo eran también las demandas que se convirtieron en factores de conflicto de corto plazo.

La respuesta de este sector a lo que se interpretó como amenazas para su vida y seguridad, fue el camino de las acciones armadas. Con ello, se pensó, se repelía el peligro de desmantelamiento de las conquistas de la revolución y se salvaguardaban sus vidas del accionar de los llamados recontras. A este movimiento se le dio en llamar recompas y se nuclearon en el Movimiento de autodefensa nacional (MADNA) dirigido por Macizo, Agateite, William, Adiact, Richard, entre otros y cuyo coordinador nacional es el comandante Moisés.

Dentro de este fenómeno sobresalió un caso singular por la composición de sus miembros y su disciplina. Este es el caso de los "revueltos", llamados así porque en sus filas se presentan, sin distinción de colores políticos ex combatientes de la RN y desmovilizados del EPS y MINGOB. El frente norte Prudencio Serrano, es el único caso dentro de este esquema donde las exigencias significan beneficio a ambos sectores; es el ejemplo de una verdadera reconciliación práctica ante necesidades comunes.

Como consecuencia de esta situación global, en 1991 se registraron 238 acciones armadas y 378 en 1992, el saldo de víctimas fue de 703. Estas acciones se desarrollaron en los mismos poblados y regiones donde se desarrolló en conflicto armado en la década de los 80: Matiguás, Pantasma, Waslala, San Juan de Limay, Wiwilí, El Cuá, Yalí, El Ayote, Quilalí, El Júcaro, La Concordia, La Trinidad, Río Blanco, para mencionar algunos.

A mediados de 1992, el ejército en su balance semestral estimó que el número de rearmados que finalmente se desmovilizaron, era de 21,905 entre recompas y recontras, casi el mismo número de armados que había iniciado el proceso de desmovilización por parte de la R.N. en 1990. Los nuevos contingentes de rearmados llegaron a disponer de 13,980 fusiles automáticos y otro tipo de armamento, ametralladoras, morteros, minas, misiles antiaéreos y antiblindados. 1,600 acciones de distinto tipo fueron realizadas por estos grupos.

A finales de 1992 y luego de las conversaciones de mayo entre rearmados y el gobierno, el número de éstos comenzó a disminuir hasta llegar a 500. Sin embargo, en los 3 primeros meses de 1993 nuevamente comenzó a incrementarse la cantidad de involucrados y las acciones de rearmados, alcanzando una cifra de 1,200 a 1,400 rearmados.

El panorama que se dibujó entonces fue el de un círculo vicioso de incumplimiento, nuevas presiones y negociaciones interminables que tiene como incubadora la crítica situación del campo, los conflictos no resueltos y las debilidades de la reinsertión de los ex combatientes.

La apuesta a que el cansancio de la población rural, el tiempo y la distribución de recursos compensatorios de corto plazo, terminarán por absorber los resabios del conflicto y a los que en él se involucraron en las áreas rurales en una apuesta peligrosa.

Las negociaciones llevadas a cabo por los delegados de gobierno y las dirigencias de estos grupos no arrojaron los resultados esperados. En la mayoría de los casos sirvieron para absorber problemas de manera coyuntural. Con el transcurso del tiempo se

generaron nuevas posiciones de fuerza que pusieron al país en una situación de violencia, ingobernabilidad y abonaron un terreno no apto para la recuperación económica.

Una guerra se acabó en 1990: la que tenía un sentido claro y dos proyectos enfrentados. Otra tomó el relevo en 1991. Una guerra bastaría y sin laureles, basada en la sobrevivencia y alimentada por la fragmentación y la descomposición social. El escenario siguió siendo el mismo: el campo y el campesinado.

IV Perspectivas

¿Qué pasa en Nicaragua?

Nicaragua aparece inmersa en una larga crisis. A partir de 1990 y en sus momentos más difíciles algunos analistas han evocado la posibilidad de libanización, somalización y hasta la inviabilidad como nación. La persistencia de los conflictos sociales y políticos, el agravamiento de la crisis económica y la existencia de grupos y acciones armadas, alimentan estos diagnósticos catastróficos.

No se puede negar la gravedad de la situación existente, sin embargo el catastrofismo no contribuye en nada a explicar cuáles son las causas de la crisis y por qué se prolonga. Con ello sólo se ha logrado rehacer una imagen caricaturesca de república bananera. Imagen fácilmente aprovechada por algunos medios de información extranjeros y nacionales.

La realidad de fondo es que una transición está en curso con una áspera lucha por la redefinición de los espacios de poder político y económico. La correlación de fuerzas heredada de la guerra no sirvió para resolver el problema ni dio pie para un arreglo sociopolítico. Este se está construyendo de manera difícil y conflictiva.

Atrás quedó la ruptura revolucionario de 1979 y la transformación social. Su continuidad política se interrumpió con las elecciones de 1990, pero no hubo contrarrevolución abierta. La refundación social intentada durante el período revolucionario quedó así pendiente y sin la posibilidad de consolidarse política,

institucional y económicamente como lo imaginaron los sandinistas. Los grupos empresariales y la derecha adversaría de los cambios operados bajo el régimen anterior, iniciaron a su vez con la llegada del gobierno Chamorro un proceso de restauración social y política. Sin embargo, los grupos populares mantuvieron parte de sus posiciones. Sus espacios políticos, generados por la revolución quedaron abiertos, obligando a nuevos reacomodamientos entre fuerzas que no podían imponer su hegemonía rápida y abiertamente. Esto es un problema nuevo e inédito en América Latina y más aún en América Central.

La transición se prolongó entonces más allá del hecho formal del cambio de gobierno, sin lograr estabilizar el país sobre la base de la restauración proyectada por el gobierno Chamorro.

El proceso de transición se convirtió así en el paso de la revolución sandinista al reordenamiento impulsado por el nuevo gobierno. Esta transición avanzó a través de la redefinición de los espacios de poder político y económico entre grupos sociales y políticos lo que se convirtió inevitablemente en un largo y complicado proceso de conflictos y transacciones.

¿Pero conflictos y transacciones en torno a qué?

A los problemas de viabilidad política del nuevo gobierno respondió el protocolo de transición firmado en marzo de 1990 entre sandinistas y lo que sería el nuevo ejecutivo. A cambio de respetar las instituciones y los cambios en la propiedad surgidos del período sandinista, el ejecutivo obtuvo libertad de acción en materia económica y social.

Cuando el gobierno inició en 1990 la restauración del mercado y del empresariado con un ortodoxo plan de estabilización y ajuste, que incluía privatización, desregulación y liberalización de la economía; la reacción de la base social del sandinismo por medio de huelgas y barricadas obligó a generar un marco de negociación socioeconómico. De allí surgió la concertación económico social en septiembre de 1990 y agosto de 1991. Con ello se buscó un arreglo social que estabilizara el país.

Por su parte la promesa de la paz se convirtió en los acuerdos de desmovilización de los ex contras. Entre marzo y junio de 1990 se firmaron los acuerdos de pacificación. 22,000 hombres se desarmaron en este contexto. Paralelamente el ejército inició su reducción, desmovilizando 82,880 efectivos desde 1990 a 1993.

¿A qué se debe entonces que pese a los acuerdos realizados en diferentes campos entre 1990 y 1991, que pretendían la pacificación y la estabilización política del país, ésta no se haya producido?

No hay una sola razón pero sí una articulación de factores que han prolongado la inestabilidad.

El supuesto era que los acuerdos serían una base suficiente para disciplinar a los diferentes actores sociales y políticos. Sin embargo esto podía funcionar sólo si se lograban resultados visibles para la población y si se construían consensos mayoritarios sobre la evolución política y económica del país. O dicho de otro modo, si los acuerdos se constituían en el eje de una política que se apoyaba en una alianza amplia o en expansión. Esto aunque no fuera la base de una política de unidad nacional al menos permitiría una hegemonía consistente. Pero las cosas ocurrieron de otra manera.

El protocolo de transición se convirtió en un exclusivo arreglo político para mantener equilibrios de poder, la concertación económica y social derivó en arreglos sobre la privatización del sector público pero no en un consenso sobre cómo reconstruir el país y resolver la crisis económica, los acuerdos de pacificación desmovilizaron combatientes pero no crearon condiciones sostenibles para su reinserción. Entre mediados de 1991 y 1993, el proceso de rearme de grupos irregulares obligó al gobierno a firmar más de 41 nuevos acuerdos, sin que por ello se resolviera el problema de la reinserción.

Los acuerdos no produjeron los beneficios esperados en ninguno de los campos previstos porque chocaron con el verdadero hilo conductor de la política gubernamental y de las alianzas que se forjaron en torno a él.

El plan de estabilización y las reformas económicas vehiculizadas por el ajuste económico, en el afán de restaurar el mercado y concebido como un ariete que desmontaría el proyecto sandinista, olvidó la realidad. Un país posbélico, cuyos agentes productivos se encontraban debilitados y en el que habían surgido nuevas realidades sociales y económicas que involucraaban a miles de personas en términos de empleo, inserción productiva y organización social.

La necesidad de operar ajustes en la economía no justificaba tal menosprecio de la realidad y la imposición de un programa de reformas técnicamente débil y socialmente muy regresivo. El plan de estabilización acabó con la inflación por asfixia financiera de la economía y con el apoyo de los recursos externos, pero no creó condiciones para la rehabilitación y la reactivación de la economía. Por su parte las reformas económicas desmantelaron la capacidad estatal, dejó sin condiciones de viabilidad a la mayoría de los productores y paradójicamente hasta los propios empresarios no pudieron aprovechar las reformas que se hacían en su nombre. Los pocos beneficiarios fueron el sector financiero y comercial a la sombra de la cooperación externa y aquellos que tuvieron buenos contactos oficiales.

Los resultados de esta política no se hicieron esperar. Todos los indicadores de la economía mostraron un profundo deterioro y el éxito antiinflacionario quedó fuertemente comprometido por la disminución de recursos externos y por la deprimida capacidad de producción del país. Los indicadores sociales también se deterioraron junto con la delincuencia y la descomposición social.

En estas condiciones los acuerdos perdieron credibilidad y el sistema de transacción política, entre el gobierno y la oposición sandinista que los administraba laboriosamente, se deslegitimó, arrastrando al sistema político. La imposibilidad de ampliar la base social de la política gubernamental la redujo a un acuerdo de cúpulas y amplificó las debilidades políticas del gobierno.

En los medios gubernamentales luego de haber propiciado los acuerdos, había que responder ante la flagrante contradicción con la política aplicada. Y en la oposición por haberla apoyado a pesar

de su resultado, junto con reformas que excluían a la mayoría de la población. A finales de 1992 el gobierno estaba en su punto más bajo de preferencia ciudadana y el descrédito se había extendido a todas las instancias políticas.

El país se dividió horizontalmente entre los de arriba y los de abajo y quedó cruzado por toda suerte de conflictos sociales y forcejeos políticos entre los que querían salvar los equilibrios de poder (gobierno, grupos dirigentes del FSLN, militares) y los que pretendían sustituir al ejecutivo en el liderazgo de la transición (oposición de derecha). Entre los grupos marginados y los que podían sobrevivir en el marco de las reformas (esto cruzó horizontalmente sindicatos, empresarios y organizaciones campesinas). Entre los que veían en las alianzas dominantes un obstáculo para cambiar de política y los que veían en ellas su propia existencia política (sectores populares, sindicatos, campesinos y todas las corporaciones que veían una amenaza a su propia inserción en los cambios en curso).

Los arreglos hechos favorecían a los grupos que podían insertarse en la contrarreforma, sin ser golpeados económica y políticamente. Grandes empresarios, alta burocracia estatal y militar, dirigencia política y parlamentarios, sectores financieros y comerciales favorecidos por la política económica.

Del otro lado estaba la mayoría que no sólo no ganaba nada con los acuerdos políticos sino que además era golpeada duramente por las reformas económicas. Campesinos, obreros, clase media, baja burocracia estatal y militar, desempleados públicos y militares desmovilizados, ex contras, mujeres, sector informal, pequeños y medianos productores (y al final hasta grandes hasta grandes productores golpeados por la crisis).

El recurso al diálogo apareció en estas condiciones cada vez más insuficiente y peor aún, como un recurso táctico del gobierno, frente a los resultados reales experimentados por la población.

La escisión entre el país oficial y el país real se profundizó durante 1992 y 1993, al mismo tiempo que el mantenimiento de las alianzas por arriba bloqueaban la posibilidad que surgieran nuevas

condiciones para cambiar de política, el país se encontró en un *impasse*. El recurso a acciones radicales se mantuvo como arma última de presión frente al continuismo y la insuficiencia de los acuerdos.

El forcejeo político entre los partidos de derecha, izquierda y el gobierno, incluidos los militares, por mantener o alterar equilibrios de poder quedó expuesto en toda su desnudez, dado que ninguno planteaba coherentemente una política para salir del empantamiento. La falta de salida política a los problemas reales de la población, exasperó a lo largo de estos tres años a todas las categorías sociales manteniendo la inestabilidad política y la ingobernabilidad. La ausencia de alternativas, de salidas políticas y bloques sociales mayoritarios que, o bien apoyaron al gobierno o bien le dieran consistencia a la oposición para proponer un cambio, han contribuido a mostrar a Nicaragua como un país incapaz de canalizar positivamente sus conflictos.

Es fácil quedarse con esta imagen simple que parece justificar el llamado a actores externos para resolver la crisis nicaragüense. Pero la realidad indica que la caída del proyecto político sandinista y del bloque social que lo sostuvo no ha encontrado hasta ahora un sustituto en las reformas económicas y sus resultados que permitan estabilizar el país. En su lugar hay conflictos y forcejeos políticos para adaptarse o lograr sobrevivir en medio de la excluyente reestructuración en curso.

Más difícil, obviamente, es tener una política que movilice al país en vez de fragmentarlo y en el gobierno una locomotora que ordene los vagones y avance por la vía de un desarrollo socialmente justo y de la estabilización política.

En Nicaragua el problema no es si el gobierno ha cumplido o no con el modelo de restauración perseguido a lo interno y con los compromisos externos. La lista de realizaciones podría ser en ese caso larga y contundente.

La pregunta clave es, en qué medida lo que se ha hecho ha contribuido a resolver la crisis económica y política. Es en este sentido que el balance aparece muy débil y, justamente por eso, Nicaragua aparece en el fondo del pozo.

Los escenarios posibles no son muchos ni tampoco milagrosos. Se puede continuar con la misma política y continuar buscando margen de acción en el diálogo. El problema es hasta cuándo. El obstáculo número uno es que no hay margen de maniobra real en este escenario porque se basa en una política agotada. Esto augura sólo más sacrificios y tensiones sociales:

El escenario de un cambio de política requiere nuevas alianzas y una estrategia coherente y movilizadora. En otras palabras, la conformación de un bloque social y político que se apoye realmente en las expectativas de la población. Esto significaría un cambio en la agenda de prioridades gubernamentales y probablemente una nueva cara política del gobierno. A ese precio quizás se encuentren las condiciones para recuperar credibilidad y salir de la crisis en base a un nuevo rumbo.

POSIBILIDADES DE PAZ: NUEVO RUMBO PARA GUATEMALA

Dinorah Azpúru de Cuestas

Introducción

El acuerdo sobre derechos humanos, llamado Acuerdo de Tlatelolco, así como la calendarización de las negociaciones de paz acordadas el 29 de marzo en México ante el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), abren, por primera vez en muchos años, las posibilidades concretas de lograr cambios significativos en el futuro político del país.

En efecto, después de un desgastante enfrentamiento armado de 33 años que ha polarizado y violentado a la sociedad guatemalteca, la posibilidad de lograr la paz -al menos el cese al fuego como paso inicial- presenta nuevas perspectivas en un momento crítico del proceso democrático iniciado hace nueve años.

La Conferencia general de la UNESCO en 1974 definió que la paz no puede consistir únicamente en la ausencia de conflictos armados, sino que entraña principalmente un proceso de progreso, de justicia y respeto mutuo, destinado a garantizar la edificación de una sociedad en la que cada cual pueda encontrar su verdadero lugar, ya que la paz fundada en el injusticia y violación de los derechos humanos no puede ser duradera y conduce inevitablemente a la violencia. *

Es este sentido, si bien el conflicto armado es sólo uno de los componentes para el logro de la paz en Guatemala, éste no puede ser subestimado. La terminación de ese conflicto debe verse como una necesidad de toda la sociedad guatemalteca en aras de lograr una verdadera democracia y el pleno respeto a los derechos humanos

e incluso como una condición para una paz social permanente. Es lamentable observar cómo a pesar de los significativos cambios internacionales que se han dado en los últimos años (como la caída del muro de Berlín), Guatemala va quedando aislada como uno de los pocos países donde no ha podido superarse un conflicto armado de índole ideológica, el más largo de su tipo en el interior de un Estado.

Consecuencias del conflicto armado en Guatemala

Entre las principales implicaciones del enfrentamiento armado para la sociedad guatemalteca, resaltan la polarización y la fragmentación social que del mismo se derivan la población civil que resulta afectada y las continuas violaciones a los derechos humanos que, como ha sido reconocido por las Naciones Unidas, se dan principalmente en el marco de tal conflicto. Ello sin mencionar las consecuencias económicas, ya que además del daño que sufre la infraestructura nacional a causa de los actos de sabotaje de la guerrilla, se inhibe un mayor desarrollo por ejemplo en las áreas de turismo e inversión.

Por otro lado, el conflicto provoca, además del enfrentamiento armado entre connacionales y el consecuente derramamiento de sangre, el desplazamiento de población y la dificultad para su reasentamiento, el entorpecimiento de un proceso dinámico de retorno de refugiados guatemaltecos en México, la desviación de recursos públicos, favoreciendo los aspectos militares en detrimento de los aspectos sociales, un freno a las modificaciones para reglamentar el servicio militar y eliminar así el reclutamiento forzoso, dificultades para la reconversión del ejército, obstáculos para la disolución de las estructuras de militarización de la sociedad, particularmente los comités de autodefensa civil (conocidos como PAC).

El contexto actual del diálogo de paz

La superación del *impasse* que durante casi dos años significó el Acuerdo global sobre derechos humanos, permite la oxigenación de un proceso de paz que había caído en el estancamiento. Lo anterior fue posible en gran parte gracias a diversas condiciones

internas y externas, que ejercen actualmente presión sobre los actores en el conflicto.

Por un lado, la URNG se ve presionada, entre otros factores, por tener como interlocutor a un mandatario que todavía cuenta con prestigio y apoyo internacional, por el surgimiento del Ejército zapatista de liberación nacional en Chiapas y las acusaciones de supuesta participación de guatemaltecos en dicho movimiento, por el relativo éxito alcanzado por el FMLN en su primera participación electoral en El Salvador y por la intervención más directa de las Naciones Unidas como moderadora en el proceso de paz guatemalteco. El gobierno guatemalteco a su vez, se encuentra presionado por el debilitamiento interno del presidente, por el impacto inmediato de la crisis de Chiapas y el manejo de ésta por el gobierno mexicano, por la insistencia de diversos sectores nacionales organizados para lograr un pronto acuerdo de paz y por la constante presión internacional para la desarticulación de las patrullas (comités) de autodefensa civil.

No obstante, persisten obstáculos de diversa índole que pueden dificultar o al menos hacer tortuoso el camino final hacia la paz. Probablemente el valladar principal se encuentra en la existencia de grupos descontentos con la posibilidad de terminar la guerra, sea por principio ideológico, por revanchas personales o por intereses económicos y de otra índole, creados y sostenidos en el marco del enfrentamiento. La violencia que pueden generar estos grupos, apunta hacia la desestimulación del proceso de paz.

Por otro lado, existen problemas que aunque secundarios, pueden incidir en el proceso de paz. Entre ellos puede señalarse la falta de conciencia de gran parte de población sobre el problema, lo que hace que únicamente sea tema prioritario para quienes viven el drama de la guerra. Por otro lado, la debilidad de la cultura democrática de los guatemaltecos y la polarización de las posiciones sectoriales, se traduce en poca disposición para el diálogo y poca flexibilidad para escuchar y aceptar opiniones divergentes.

Finalmente, el contenido mismo de la agenda a discutirse puede convertirse en obstáculo, en temas tan controversiales como la situación agraria del país. El nivel de participación que se da a la

sociedad civil en estos aspectos, puede ser a su vez un elemento de apoyo o de freno hacia el avance de las conversaciones. Ello dependerá en gran parte de la forma en que se establezca el mecanismo de la Asamblea de la sociedad civil. El tema de la Comisión de la verdad o del pasado puede llegar a ser nuevamente un problema si persisten las posiciones radicalmente opuestas.

En todo caso las condiciones internacionales actuales, al margen de los obstáculos enfrentados, pueden coadyuvar significativamente a lograr finalmente en Guatemala la terminación del enfrentamiento armado. La verificación internacional puede ser un elemento importante para la superación de la impunidad, la cual es posible actualmente en gran parte debido a la falta de procesos de investigación efectivos de diversos actos delictivos y de violaciones a los derechos humanos.

Ello, aunado a los avances que se vayan logrando en la consolidación del proceso democrático, permitiría iniciar en 1995 el nuevo lustro, e incluso el nuevo siglo, con perspectivas distintas y más alentadoras que las prevalecientes en las últimas tres décadas en Guatemala.

EL PROCESO DE PAZ SALVADOREÑO Y SU RELEVANCIA PARA GUATEMALA

Liisa L. North

Quisiera desarrollar algunas observaciones y argumentos sobre cuatro temas principales:

- 1 El contexto de las negociaciones de paz en Guatemala en comparación con la situación prevaleciente en El Salvador durante el período 1990-92.
- 2 La importancia del acuerdo de julio de 1990 sobre derechos humanos -o el Acuerdo de San José- en el proceso de paz salvadoreño, y el impacto de la instalación de la División de derechos humanos de la misión de las Naciones Unidas (ONUSAL).
- 3 El impacto de la misma misión en la verificación de los acuerdos que finalmente culminaron en el cese de fuego y la terminación de la guerra civil a mediados de enero de 1992.
- 4 Las condiciones propicias para establecer una paz duradera en El Salvador, Guatemala, o cualquiera otra parte del tercer mundo donde hayan surgido guerras civiles.

Primer tema: El contexto de las negociaciones de paz en Guatemala en comparación con la situación prevaleciente en El Salvador durante el período 1990-92.

¿Cómo puede explicarse el contraste entre la culminación exitosa de las negociaciones salvadoreñas en el Acuerdo de paz que fue firmado en el Castillo de Chapultepec de México, a mediados de

enero del año pasado, y la serie de empates que han experimentado los esfuerzos de diálogo y negociaciones en Guatemala?

Vale la pena recordar que el actual proceso de diálogo en Guatemala empezó en 1987, antes de las primeras tentativas fracasadas de 1989 en El Salvador.

Entre los elementos que favorecieron el éxito de las negociaciones en El Salvador se encuentran los siguientes:

1 Respecto a la correlación interna de fuerzas en el país, se destaca la relativa equivalencia de capacidad bélica entre las fuerzas revolucionarias y las fuerzas armadas salvadoreñas, mostrada, por ejemplo, en la ofensiva del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en noviembre de 1989: las fuerzas insurgentes, en esa ofensiva, mostraron su capacidad de llevar la guerra hasta la ciudad capital del país. Esta equivalencia de fuerzas no existe en Guatemala, donde la guerrilla se encuentra en una situación considerablemente más débil frente al ejército guatemalteco y por consecuencia, también en una posición más débil en la mesa de negociaciones.

2 Con referencia a la situación externa, resalta la gran dependencia del gobierno y de las fuerzas armadas salvadoreñas vis-a-vis los Estados Unidos. Por eso, una vez que Washington decidió apoyar a las negociaciones, los norteamericanos tuvieron una gran capacidad de presión sobre las fuerzas salvadoreñas. Ellos efectivamente presionaron para adelantar las negociaciones, especialmente desde el otoño de 1991. La dependencia política y militar de Guatemala vis-a-vis los Estados Unidos es bastante menor.

3 Las Naciones Unidas (ONU), bajo el liderazgo del ex secretario general, el peruano Javier Pérez de Cuéllar, jugaron un papel muy activo en el caso salvadoreño. Pérez de Cuéllar intervino personalmente en el proceso de negociaciones -o, en otras palabras, exhibió un compromiso muy fuerte en pro de un acuerdo de paz que se dirigiera no sólo a terminar una guerra, "sino a erradicar sus causas" (citando las palabras de Pedro Nikken, un experto independiente de la comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas). Además, la ONU ayudó a persuadir al gobierno estado-

unidense de que la paz en El Salvador era deseable, posible, y verificable.

Ahora, con un nuevo secretario general, y crisis agudas como las de Yugoslavia, Somalia, Angola, Cambodia -en otras partes del mundo-, pareciera que la situación centroamericana ya no tiene la prioridad que tenía hasta hace poco en la agenda de esta organización internacional.

En este sentido, hay que enfatizar también que la ONU jugó un papel de mediador en El Salvador, en contraste con su papel de sólo observador en el caso guatemalteco. Simplemente, un observador no puede hacer las cosas o tomar las iniciativas que toma un mediador: por ejemplo, preparar la agenda de discusión, clarificar los puntos en contención, sugerir alternativas, y conseguir apoyo internacional. Un mediador con experiencia, además, tiene "skills" o conocimientos para ejercer tal papel; una persona cualquiera no lo puede hacer.

4 Pareciera que los sectores populares salvadoreños, en comparación con los guatemaltecos, son más organizados y gozan de más coherencia o unidad entre ellos. Aquí entra, por supuesto, el factor étnico-cultural como una de las fuentes de división en el caso guatemalteco.

5 Los acuerdos finales logrados en El Salvador -acuerdos amplios que incluyeron la "depuración" del cuerpo de oficiales y reformas profundas a las fuerzas armadas y de seguridad, la creación de una nueva policía civil, reformas al sistema judicial, etcétera- pueden representar el ejemplo de lo que hay que evitar para las fuerzas políticas y armadas guatemaltecas. Mi impresión es que ellos consideran que los líderes políticos y militares de El Salvador concedieron demasiado -"gave up too much"- en las negociaciones. En este sentido, El Salvador, para ciertos sectores guatemaltecos, representa un ejemplo más bien negativo que positivo.

Por todas estas razones, mi impresión es que el proceso de negociaciones en Guatemala puede ser más lento, más complicado, y, muy posiblemente, no va lograr un acuerdo de paz tan amplio

como el que se logró en El Salvador (y vale la pena subrayar, que el acuerdo de Chapultepec tampoco incorporó todo lo que estaban buscando las organizaciones populares y guerrilleras salvadoreñas).

Existen, sin embargo, algunos factores externos que pueden favorecer una eventual culminación positiva a las negociaciones en Guatemala. Tengo que aclarar que, desde mi punto de vista, una culminación positiva implica acuerdos tan amplios como los salvadoreños con referencia a reformas de varios tipos. (No soy la persona indicada para analizar los factores internos).

1 Han ocurrido cambios dentro de los Estados Unidos y en el ambiente internacional que pueden favorecer las negociaciones en Guatemala. Con referencia a Washington, tenemos, por supuesto, la nueva administración demócrata de Bill Clinton, un factor importante. Yo quisiera destacar también el impacto de otro acontecimiento: eso es, el impacto dentro del Departamento de Estado, el Congreso norteamericano, y, específicamente en el subcomité sobre asuntos hemisféricos del Congreso, del informe de la comisión de verdad establecida por los acuerdos de Chapultepec.

La comisión de verdad tenía el mandato de esclarecer la verdad sobre las principales violaciones de derechos humanos que habían ocurrido entre 1980 y 1992 en El Salvador: entre ellas, varias masacres de poblaciones, el asesinato del arzobispo Romero, y el asesinato de los jesuitas en la Universidad Centroamericana a fines de 1989. Los tres miembros de la comisión fueron nombrados por el secretario general de las Naciones Unidas, y aprobados por el FMLN y el gobierno salvadoreño. Fueron gente de credibilidad incuestionables: el ex presidente de Colombia, Belisario Betancur; el ex canciller de Venezuela, Reinaldo Figueredo; y el profesor de derecho norteamericano y presidente honorario de la Corte interamericana de derechos humanos, Thomas Buergenthal.

El informe presentado en marzo de 1993 fue muy fuerte: por ejemplo, responsabiliza a las fuerzas armadas salvadoreñas de toda una serie de masacres; identifica a Roberto D'Aubuisson, el fundador del partido gobernante, como el autor del asesinato del arzobispo Romero; y nombra al hasta hace poco ministro de defensa, el

general Ponce, como autor de los crímenes de 1989 en la Universidad Centroamericana.

El informe tuvo un impacto bastante fuerte en Washington. Por ejemplo, Robert Torricelli, el jefe del sub-comité sobre asuntos hemisféricos, declaró que ahora se da cuenta de que la gente que él pensaba que estaba diciendo la verdad, está mintiendo, y que la gente que él pensaba que está mintiendo, estaba diciendo la verdad (no estoy citándole directamente, pero fue el sentido de sus palabras). Mientras tanto, el nuevo secretario de Estado, Warren Christopher, anunció que el Congreso tiene que investigar la política de los Estados Unidos en El Salvador durante los años ochenta.

A consecuencia de todo esto, mi impresión es que puede desarrollarse una nueva voluntad en Washington para escuchar, y tomar mucho más en serio lo que dicen las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones populares. Esta nueva voluntad puede incentivar al gobierno de Estados Unidos a presionar más frecuentemente sobre el gobierno y las fuerzas armadas guatemaltecos. Y Washington sí tiene posibilidades de mayor presión, posibilidades que se evidenciaron en cierta manera, con el atentado auto-golpe de junio.

2 Dentro de las organizaciones internacionales oficiales también están gestándose cambios que apuntan hacia nuevas direcciones. Por ejemplo, el compromiso de Santiago, adoptado por la Organización de Estados Americanos (OEA) en su asamblea general de 1991, compromete a la organización para tomar medidas para proteger la democracia en el hemisferio. Los logros no han sido dramáticos, pero la nueva orientación de la OEA ha tenido algo de impacto -en Haití, en el Perú, y últimamente aquí en Guatemala. Hasta en el Banco Mundial existen propuestas de nuevos tipos de condicionamiento de ayuda y préstamos: específicamente, "good governance" o "buen gobierno" como condición para recibir asistencia económica.

3 Finalmente, podemos anotar ciertas sugerencias interesantes por parte de organizaciones de derechos humanos y agencias no-gubernamentales de desarrollo: por ejemplo, "debt for democracy swaps" y "debt for social rights swaps" -traduciéndolo

al castellano, el perdón de la deuda o parte de la deuda internacional de países del tercer mundo a cambio de garantías de respeto para derechos humanos, derechos democráticos, y/o derechos sociales. Es posible que los organismos oficiales se encuentren más dispuestos a escuchar este tipo de propuestas, en vista de que las crisis económicas están provocando nuevos conflictos peligrosos en países donde supuestamente se había logrado la paz -por ejemplo, en Nicaragua en el caso de la región centroamericana.

Segundo tema: la importancia del acuerdo de San José sobre derechos humanos y de la verificación de las Naciones Unidas en el proceso salvadoreño.

El Acuerdo de San José sobre derechos humanos fue firmado el 26 de julio de 1990, más o menos seis meses después del inicio de las negociaciones bajo mediación de las Naciones Unidas. La división de derechos humanos de la misión de las Naciones Unidas en El Salvador empezó a funcionar exactamente un año después: en julio de 1991 (un equipo preliminar para establecer la oficina había llegado a fines de mayo). Aunque el Acuerdo de San José preveía el establecimiento de la verificación internacional sólo después de que se decreta un cese de fuego, tanto el gobierno salvadoreño como el FMLN habían decidido que la instalación de la misión no podía esperar esa eventualidad.

Hay que enfatizar que el Acuerdo de derechos humanos firmado en San José, en las palabras de varios oficiales de la ONU, formó "la columna vertebral" para todos los acuerdos negociados en el curso de los siguientes 18 meses.

¿Cómo se organizó esta verificación de derechos humanos, y qué impacto tuvo? Empezaremos con la composición y funcionamiento de la división de derechos humanos: Esta estableció su oficina principal, por supuesto, en la ciudad capital; además, estableció oficinas regionales en cuatro puntos y oficinas sub-regionales en otras dos localidades más. En otras palabras, ha tenido una presencia nacional. Al finalizar la fase preparatoria de la división a mediados de septiembre, 101 profesionales y funcionarios procedentes de 27 países ya se habían incorporado a la misión. En noviembre de 1991, la misión se componía de un

personal de 135 individuos: 57 observadores de derechos humanos, asesores políticos y legales o educadores; 15 oficiales militares; 27 asesores de policía; y 36 de personal administrativo y de apoyo.

El siguiente objetivo de la misión fue establecer contactos con las partes en conflicto y con la sociedad civil. Para alcanzar este objetivo, ONUSAL inició una serie de visitas a las instituciones gubernamentales, a centros de operaciones del FMLN, agencias no-gubernamentales y organizaciones de derechos humanos, comunidades de repatriados, etcétera. Los observadores de la misión tenían el derecho, textualmente, de "visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso" -efectivamente, éste fue un poder muy importante en su funcionamiento y tuvo un cierto impacto deterrente.

Una vez que su infraestructura y sus contactos estuvieron establecidos, ONUSAL inició la segunda fase de sus operaciones, el primer día de octubre de 1992. El trabajo de la división durante este período se dividió en tres áreas: la primera, recibir denuncias de violaciones a los derechos humanos, investigarlas y exponer sus puntos de vista sobre la situación; la segunda, hacer recomendaciones a las autoridades estatales y a los organismos del FMLN sobre medidas que ellos deberían emprender para cumplir con los compromisos del Acuerdo de San José; y la tercera, tratar de educar a las partes contendientes y a la ciudadanía acerca de los puntos contenidos en el acuerdo y el mandato de ONUSAL.

¿Qué impacto tuvo la misión entre julio de 1991 y mediados de enero de 1992, cuando se firmaron los acuerdos generales en Chapultepec?

En pocas palabras, se puede decir que el impacto inicial de la misión no fue tan exitoso como lo fueron las contribuciones hechas por las Naciones Unidas en este período al proceso de negociaciones. Ningún mejoramiento notable ocurrió en el área de derechos humanos en los primeros seis meses después de la instalación de ONUSAL, y pocas de las recomendaciones que la división hizo a las instituciones estatales a este respecto fueron implementadas.

Pero, hay que notar que la expectativa de la llegada de la misión produjo mejoramientos en el respeto para los derechos humanos durante los seis u ocho meses antes del comienzo de su funcionamiento. En otras palabras, un cierto impacto ocurrió antes de la llegada de la misión. Más tarde, con la implementación del cese de fuego en febrero de 1992, la situación, por supuesto, cambió en una manera importante. Violaciones de los acuerdos de San José -tales como el reclutamiento forzoso, los ataques efectuados en contra de la población civil durante el desarrollo del conflicto armado y las restricciones a la libertad de movilización- terminaron.

¿Funcionó bien la verificación de las Naciones Unidas durante esos seis meses, desde julio 1991 hasta febrero 1992?

Las agencias independientes de derechos humanos -como el Instituto de derechos humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA) de San Salvador y America's Watch de Washington, entre muchas otras- están generalmente de acuerdo en que ONUSAL desarrolló un trabajo importante para establecer las bases para un mejoramiento progresivo en la situación de los derechos humanos. Pero también sostienen que ONUSAL adoptó una posición suave -y hasta demasiado cautelosa- frente al gobierno salvadoreño, y que la misión lo hizo, al menos en parte, para no perjudicar el proceso de negociaciones que continuaba en Nueva York. Esas agencias independientes, en resumen, adoptaron una posición de "apoyo crítico" hacia la ONUSAL y esperaban un papel más fuerte por parte de la misión después de la firma de la paz en enero. Esto nos lleva al tercer tema de nuestra presentación.

Tercer tema: el impacto de la ONUSAL en la verificación de los acuerdos que culminaron en el cese de fuego y la terminación de la guerra civil.

¿Cuáles han sido los logros, durante los primeros 18 meses después de Chapultepec, en el cumplimiento de los acuerdos de paz, bajo la supervisión de la ONUSAL?

Tenemos que empezar con una breve relación de los elementos clave de esos acuerdos que, hay que destacarlo, fueron muy

amplios: en una manera u otra, tocaron casi todos los aspectos de la vida social y política del país.

1 En el campo militar y de seguridad interna, además de la desmovilización del FMLN, se acordó en: la reforma doctrinal y la reducción del tamaño de las fuerzas armadas; la "depuración" de oficiales que habían violado los derechos humanos, por una comisión ad hoc bajo la supervisión directa del secretario general de las Naciones Unidas; la disolución de los batallones de reacción inmediata; la disolución de los cuerpos de seguridad -eso es, la policía de hacienda, la guardia nacional, y la policía nacional; a la última, se iba a reemplazar progresivamente con una policía nacional civil, bajo control civil.

2 En el campo civil-político y de derechos humanos, se acordó: la legalización del FMLN como partido político; un nuevo código electoral; el establecimiento de una procuraduría general de derechos humanos cuyo mandato debía incluir la continuación del trabajo de la división de derechos humanos de ONUSAL; reformas amplias a todo el sistema judicial; y por supuesto, respeto a los derechos humanos en general, según los términos del Acuerdo de San José. Además, como ya lo hemos señalado, se estableció una comisión de verdad, para clarificar los principales violaciones de los derechos humanos durante la guerra civil.

3 En el campo socio-económico, se acordó: el reconocimiento de la tenencia de tierra establecida durante la guerra civil en las zonas en conflicto; el cumplimiento pleno de la reforma agraria legislada a comienzos de la década de los ochenta; el establecimiento de un foro de concertación socio-económico con la participación del sector privado, los trabajadores, y el gobierno. Además, se acordó en ciertos puntos sobre la naturaleza del programa de reconstrucción económica, créditos para el sector agrario, y otros asuntos relacionados.

En fin, fueron acuerdos muy complejos que, como ya lo hemos apuntado, tocaron casi todos los aspectos de la vida social y política del país. Y además de la verificación de las Naciones Unidas, se estableció un organismo de verificación nacional - COPAZ.

¿Se cumplieron los acuerdos indicados durante los primeros 18 meses?

Hasta cierto punto, sí, pero con muchos retrasos en el calendario de ejecución y también con varios tipos de violaciones. Lo intrigante es que se ha cumplido más en el campo militar y policial que en el campo civil.

Las fuerzas de seguridad ahora están disueltas, aunque parece que ciertas unidades fueron incorporadas dentro de las fuerzas armadas; lo mismo ha pasado en el caso de los batallones de reacción inmediata; se está organizando la policía civil nacional pero con una cierta presencia militar en sus altos cargos, presencia que contraviene los términos de los acuerdos. En fin, son muchos los problemas de cumplimiento que han surgido en los campos militar y policial -problemas que representantes del secretario general tuvieron que resolver durante varios viajes relámpago a San Salvador. Sin embargo, los problemas enfrentados en el campo civil han sido mayores.

Para ilustrar esos problemas, voy a citar partes del informe sobre la situación de derechos humanos en El Salvador presentado en octubre del año pasado a la Asamblea General de las Naciones Unidas. El informe fue preparado por Pedro Nikken, un experto independiente de la comisión de derechos humanos del consejo económico y social. Por ser oficial de la comisión de derechos humanos de la ONU y no de la ONUSAL, parece que Nikken tuvo más posibilidades que la misión para elaborar una crítica fuerte sobre las deficiencias de cumplimiento por parte del gobierno.

Con referencia a COPAZ, Nikken escribe: "Su funcionamiento ha sido lento; su organización deficiente; y su gestión, de menor utilidad que la prevista pues ni siquiera ha cumplido con la elaboración de varios anteproyectos de ley que tienen a su cargo" (párrafo 29).

Después de documentar casos de asesinatos por miembros y ex miembros de las fuerzas de seguridad y también casos que tienen todos los rasgos de ser operaciones de los escuadrones de la muerte, entre ellos asesinatos de dirigentes sindicales y de coope-

rativas agrícolas, Nikken declara: "no se han producido progresos significativos en la investigación sistemática de los atentados contra la vida" (párrafo 94). Con referencia a la procuraduría para la defensa de los derechos humanos, el experto independiente indica: "hay muchos departamentos y escasa actividad" (párrafo 129). Continúa: "La presencia de la procuraduría no se ha hecho sentir todavía en la sociedad ni en el tratamiento de los derechos humanos... No ha intervenido en forma significativa dejando huella social" (párrafo 131).

Analizando violaciones en lo acordado con referencia a la policía nacional civil, dice: "Desnaturalización no significaría tan sólo la pérdida de un instrumento necesario para el bien común, sino también la virtual repetición de un pasado donde los cuerpos de seguridad pública eran señalados dentro y fuera del país como los responsables de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos" (párrafo 147).

Con referencia a las muchas deficiencias y algunas violaciones de lo acordado en materia de reforma judicial, Nikken concluye: "queda aún un buen trecho por recorrer para la completa superación de algunos de los problemas que están presentes en dicho sistema" (párrafo 178). Más tarde, en marzo de 1993, el informe de la comisión de verdad subrayó las deficiencias del sistema judicial otra vez, y también la falta de progreso suficiente en las reformas previstas en este campo.

Se produjo muy poco progreso en la transferencia de tierras, y el foro de concertación empezó a dar señales de vida recién en febrero de este año.

Un punto final extraído del informe de Nikken: subraya que "La misión ha advertido que sus recomendaciones se han atendido de manera más puntual que sistemática" (párrafo 219).

En el curso de una serie de entrevistas que hice con oficiales de ONUSAL en enero de este año, ellos me confirmaron que los problemas señalados por Nikken no habían sido superados. Informes presentados en los últimos meses, por el secretario general de la ONU y por varias agencias independientes, continúan seña-

lando esos mismos problemas aunque también mencionan ciertos pasos positivos. En fin, el proceso de cumplimiento de los acuerdos de paz en El Salvador dista de ser un cuadro totalmente alentador.

¿Cuáles son, entonces, las conclusiones que podemos sacar de todo esto?

Primero, existe una tendencia hacia el cumplimiento, pero, hasta ahora el proceso ha sido muy lento y sufre de muchas deficiencias. Segundo, es precisamente en los asuntos relacionados con la estructura tradicional de poder civil donde han surgido los mayores problemas (por ejemplo, las transferencias de tierras: técnicamente tuvieron que empezar el primero de febrero de 1992, pero todavía no habían comenzado al fin de año, aunque sí se habían logrado acuerdos sobre la cantidad de tierra implicada -con la mediación de las Naciones Unidas- y un catastro estaba en preparación).

En resumen, el cuadro de cumplimiento es contradictorio. Podemos enfatizar las fallas del proceso o podemos enfatizar que, durante los meses pasados en El Salvador, ha ocurrido más movimiento que en cualquier otro momento de su historia, hacia una democratización verdadera basada en un respeto para los derechos humanos. Y, del curso de la implementación o su falta, surgió claramente que el problema de la pacificación no es problema sólo de un exceso de poder militar. En el caso salvadoreño, los líderes civiles de los grupos tradicionales de poder hicieron todo lo que pudieron para impedir la creación de las condiciones institucionales y estructurales para crear una paz duradera.

¿Qué podemos decir de ONUSAL? ¿Ha cumplido con su mandato de verificación? ¿Tenía posibilidades de lograr más? Esas también son preguntas difíciles y complejas.

Primero, todos los observadores que yo entrevisté en enero -entre ellos, dirigentes de la oposición política, profesionales que trabajan en los organismos independientes de derechos humanos, etcétera- están de acuerdo en que los logros del proceso de cumplimiento, que existen, no hubieran sido posibles sin la presencia de ONUSAL o sin la presión, no sólo del secretario general de las

Naciones Unidas, sino también de los Estados Unidos y otros países y grupos de países. Por ejemplo, Washington, en febrero de 1993 indicó que no iba a desembolsar asistencia militar ya programada sin el cumplimiento de las recomendaciones de la comisión ad-hoc sobre la depuración del cuerpo de oficiales de las fuerzas armadas. También, parece que Washington indicó que no iba a cumplir con ciertos compromisos comerciales sin la aprobación de un nuevo código de trabajo por parte del foro de concertación socio-económico.

¿Habría podido hacer más la ONUSAL?

La opinión se encuentra dividida sobre esta cuestión. Algunas agencias de derechos humanos y observadores piensan que pudieron presionar más al gobierno, especialmente en los primeros meses después de Chapultepec.

Finalmente, debe recordarse que ONUSAL va a quedar en el país por lo menos unos meses después de las elecciones generales de marzo de 1994. Por consiguiente, todas las evaluaciones de su funcionamiento pueden llegar sólo a conclusiones tentativas. Mientras tanto, hay que subrayar también que mucho va a depender no sólo de la capacidad de ONUSAL sino de la voluntad política del gobierno salvadoreño y de la capacidad de liderazgo y organización de las fuerzas populares salvadoreñas que apoyan la paz.

Cuarto tema: observaciones sobre las condiciones para establecer una paz duradera.

Además de cumplir con los puntos principales de los acuerdos, El Salvador obviamente necesita políticas públicas adecuadas para permitir la superación de la pobreza masiva y las desigualdades sociales. Sólo de esta manera -es decir, con un modelo de desarrollo económico con justicia social- se pueden establecer las bases de una paz que tenga posibilidades de durar.

¿Apuntan las políticas salvadoreñas en esa dirección? Yo diría que no. El modelo neo-liberal adoptado por el gobierno de El Salvador y sostenido por los principales donantes internacionales efectivamente apunta en otra dirección: hacia la continua concen-

tración de ingresos y una deficiencia de inversión en la planta productiva.

Para desarrollar este punto, quisiera presentarles algunos elementos de comparación con otras experiencias mundiales de reconciliación y de reconstrucción económica en períodos de postguerra. En este respecto, son dos los elementos principales que pueden explicar el éxito económico y social de los Tigres del Asia, tanto como de los países europeos, después de la destrucción masiva de la segunda guerra mundial.

Primero, en ambos casos las políticas económicas internas favorecieron la redistribución y la creación de empleo pleno para garantizar un ingreso social adecuado para todos. En los casos de Japón, Corea del Sur y Taiwán, se llevaron a cabo reformas agrarias muy amplias: el límite máximo de tierra en manos de particulares quedó en más o menos 3 hectáreas. La reforma agraria fue acompañada por la creación de cooperativas de servicios, políticas de crédito y precios para incentivar la producción agrícola y la seguridad alimentaria, y por programas extensivos de educación primaria y provisión de servicios de salud pública en el sector rural. Al mismo tiempo, en el sector urbano, se enfatizó una industrialización basada en el uso intensivo de mano de obra. En general, los tres estados siguieron también políticas de austeridad en el consumo para garantizar la inversión en la planta productiva.

Políticas de austeridad y de inversión en la producción fueron los elementos comunes también en Europa. Para hablar en términos personales, sobre mi experiencia de haber nacido en Finlandia durante la segunda guerra, y haber vivido allá hasta 1949, recuerdo bien que toda importación de "lujo" fue controlada o prohibida. En el caso finlandés, esto incluyó hasta el café -el racionamiento fue tan estricto que nos permitió comprar sólo para los domingos. Cuando salimos de Finlandia en 1949 y después, hasta fines de la década de los cincuenta, mi madre siempre envió paquetes de café para los parientes. En el caso finlandés también, tuvimos una reforma agraria, y políticas muy fuertes de apoyo a la producción agrícola con el objetivo declarado de elevar el ingreso promedio familiar en el campo hasta igualarlo con el ingreso promedio familiar de la

ciudad. Por eso, me sorprende cuando, en San Salvador, encuentro que todo tipo de importación de lujo está a la venta.

¿Cuál es el argumento general que surge de esos ejemplos? Los casos de reconstrucción en la Asia y Europa a los que me refiero fueron todos logrados a través de un fuerte papel del Estado en el mercado: para redistribuir bienes e ingresos, dirigir la inversión, garantizar el empleo, extender el sistema educacional y de servicios técnicos, etcétera. En el mediano y, especialmente, en el largo plazo, estas políticas beneficiaron a todos los sectores sociales: a los capitalistas, a los obreros, y a los pequeños productores agrícolas. Y estoy hablando de sistemas capitalistas.

Las ortodoxias económicas de hoy en día -la liberalización del comercio exterior, la privatización de empresas públicas, la reducción en el gasto público- contradicen todas las políticas que aseguraron la reconstrucción y la creación de patrones exitosos de desarrollo económico con paz social, en la post-guerra en los países asiáticos y europeos que habían sufrido no sólo el conflicto internacional sino también, en la mayoría de los casos, fuertes divisiones sociales internas.

El segundo elemento de la reconstrucción de la post-guerra fue la fuerte asistencia internacional, que consistió no sólo en el Plan Marshal para Europa sino también planes equivalentes, en una forma u otra, para los países asiáticos. En contraste, ahora, hasta a los países más pobres que están tratando de superar sus conflictos internos de muchos años, se les pide pagar su deuda externa. El régimen internacional no favorece la construcción de una paz duradera en el largo plazo.

Con todo esto, no estoy tratando de sembrar el pesimismo: el pesimismo nos lleva a la parálisis. Más bien, estoy aconsejando una claridad de visión que nos permita identificar, tan objetivamente como sea posible, los obstáculos en el camino de una paz duradera que sólo se puede basar en el respeto pleno a los derechos humanos -sociales y políticos- de todos. Sólo identificando a los obstáculos, podemos trabajar a trascenderlos. Espero haber contribuido algo al diálogo y debate sobre estas cuestiones.

FORO

LA NEGOCIACIÓN A LAS PUERTAS DE LA PAZ

Gabriel Aguilera Peralta

De los preacuerdos al Plan nacional de paz

La advertencia de Stedman¹ de que las negociaciones para concluir conflictos armados internos son las más difíciles que se conocen, ha sido comprobada por el proceso de paz guatemalteco, cuyas primeras fases se desarrollaron a partir de 1987 y cuyo inicio formal -en cuanto conversaciones directas entre ambas partes- arrancan de abril de 1991, pero que hasta el golpe de Estado del presidente Serrano, de mayo de 1993, solamente había concluido con la primera parte del primer punto de una agenda de once elementos.²

En ese momento, las discusiones habían llegados hasta los llamados preacuerdos sobre los derechos humanos, que básicamente consistían en entendidos para dar vigencia a un conjunto de derechos ya incorporados al ordenamiento legal del país, pero que durante casi un año no se había podido concluir debido a la discrepancia sobre tres *items*: a) situación de las milicias auxiliares del ejército, los comites voluntarios de defensa civil conocidos

1 Stephen Stedman: *Peacemaking in Civil War. International Mediation in Zimbabwe, 1974-1980*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1991.

2 Hay varios textos de análisis sobre la negociación en Guatemala, entre ellos: Luis Padilla: "La teoría de la resolución de conflictos y su aplicación al contexto socio político de Guatemala", *Estudios internacionales*, 2, julio-diciembre 1990; CNR: *La paz firme y duradera. Un proyecto nacional, Guatemala, 1993*, IRIPAZ: *Cronología de los procesos de paz en Guatemala y El Salvador*. Guatemala, 1991. Gabriel Aguilera: "Las propuestas para la paz", *Cuadernos debate*, 20, FLACSO, Guatemala, 1993.

como PAC, que la URNG sostenía deberían disolverse inmediatamente, en tanto que el gobierno ofrecía su desmovilización al finalizar el conflicto. b) el momento de vigencia del conjunto de entendidos sobre derechos humanos, que los insurgentes estimaban debería ser de inmediato y nuevamente el gobierno afirmaba que entrarían en vigor con todo el cuerpo negociado al final del proceso; y 3) la inclusión en el tema de una comisión que investigara las violaciones a los derechos humanos cometidas en el curso del conflicto, que se dio en designar indistintamente como de la verdad, del pasado o sin nombre. A esta posibilidad se oponía la parte gubernativa, reflejando así el criterio de las fuerzas armadas.

A base de la negociación indirecta conocida como penduleo, que conducía el entonces conciliador, monseñor Rodolfo Quezada Toruño, se alcanzó finalmente preacuerdo sobre las PAC, ya que el gobierno aceptó no organizar nuevas unidades y que las existentes pudieran ser encuestadas en cuanto a la voluntariedad de pertenencia, quedando en libertad de retirarse los elementos que no estuvieran por su voluntad, a cambio de ello la guerrilla aceptaría que las milicias fueran desmovilizadas hasta el final del conflicto.

Ya no se pudo resolver las otras dos diferencias, debido a que el golpe de Estado del 25 de mayo interrumpió la negociación. El gobierno que siguió bajo la presidencia de Ramiro De León Carpio, procedió a aceptar la renuncia de la Comisión nacional de reconciliación, que había actuado a través de su presidente monseñor Rodolfo Quezada, como tercer actor en el proceso, integró una nueva Comisión de paz gubernamental bajo la dirección de Héctor Rosada Granados y formuló la propuesta conocida como Plan nacional de paz.³

Este plan constituyó una propuesta bastante diferente de la que había hasta entonces regido la negociación partiendo de los acuerdos de Oslo (1990) y de México (1991). El eje central de la nueva proposición consistía en separar los temas llamados sustantivos de los operativos en la agenda (los primeros referidos a la causa del conflicto, los segundos a la conclusión del

3 El texto completo en "Plan nacional de paz", *Prensa libre*, 6 de octubre de 1993.

enfrentamiento armado) y que en el espíritu de Oslo-México constituían una unidad, ya que se concibió que primero había que buscar solución a lo que originó la guerra, y hasta después poner fin a ésta. Además, el Plan nacional asignaba el tratamiento de cada bloque a una instancia diferente.

De esa forma, los temas de operativos o militares seguirían siendo negociados por el gobierno y la URNG, y los sustantivos pasarían a jurisdicción de un Foro permanente por la paz, integrado por representaciones de la sociedad civil, cuyas recomendaciones debería tener en cuenta el gobierno para el diseño de sus políticas. Aparte de ello el plan contenía otras novedades, tales como llamar a las Naciones Unidas como tercer actor en lugar del conciliador. En forma simultánea, el gobierno emitió una declaración unilateral comprometiéndose a implementar los preacuerdos sobre derechos humanos.

Como se hizo notar la reacción de opinión pública, en general crítica de la propuesta,⁴ el plan en los hechos desconocía una parte importante de los anteriores consensos de la negociación, que en cuanto políticas de Estado obligaban a los gobiernos guatemaltecos. Por otra parte, la propuesta colocaba en una situación desfavorable a la URNG, ya que la negociación directa giraría solamente sobre temas tales como la desmovilización de los insurgentes, su incorporación a la vida legal y la firma del acuerdo de paz total, negando así lo que ha sido un argumento repetido *ad perpetuam* por los rebeldes: que solamente depondrían las armas si previamente se alcanzaba solución a las causas de la guerra.⁵

Constituyó un tema de debate las razones que tuvo el nuevo gobierno para hacer una propuesta tan arriesgada, cuando se esperaba que, gozando de mejores condiciones políticas, reanuda-

4 Entre varias reacciones al plan: Dinorah Azpúru de Cuestas, Gabriel Aguilera y José Pinzón: "Procesos de negociación comparados: el caso de Guatemala". *Cuadernos de FLACSO*, 8 de octubre de 1993.

5 Como ejemplo de ese criterio: URNG: "La falta de voluntad política en las negociaciones por parte del gobierno y el alto mando militar: principal obstáculo para retomar el proceso de paz" En *Inforpress centroamericana*, 1053, 21 de octubre de 1993.

ra la negociación ya en marcha con posibilidades de alcanzar rápidos éxitos. Una hipótesis es que la alta legitimidad con que el presidente Ramiro De León inició su mandato, llevó a su régimen a la conclusión de que podía replantear los términos de la negociación en condiciones más favorables y asumiendo costos más reducidos. Sin embargo, el resultado fue que ante la previsible negativa de los insurgentes a concertar en esos términos, el proceso se empantanó de nuevo mientras una dinámica política particularmente contenciosa articulada en torno al *affaire* de la depuración de los organismos del Estado, consumió rápidamente la popularidad del gobierno, despojándole de esa ventaja.

El acuerdo marco y la reanudación del proceso

En el marco de ese *impasse*, la iniciativa que antes tenía el conciliador pasó a manos de las Naciones Unidas, al solicitar el gobierno al secretario general, sus buenos oficios para concertar un nuevo encuentro directo con la insurgencia.

Esa reunión se llevó a cabo en México y a raíz de la misma las partes convinieron en términos para reanudar las discusiones de paz, por medio del Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, del 10 de enero de 1994.⁶

Ese compromiso es típico de las concesiones mutuas de esos decursos. Se concretó que las Naciones Unidas asumiera el papel de tercer actor, por medio de un moderador designado por el secretario general del organismo, en lugar de la conciliación que hasta entonces había venido desempeñando monseñor Quezada Toruño, lo que era uno de los objetivos del gobierno, pero lo más importante fue regresar a la agenda de México, con la unificación de los temas sustantivos y operativos en la mesa de discusión gobierno-URNG.

Otros puntos incluyeron ratificar el papel de los países amigos (España, México, Colombia, Venezuela, Estados Unidos, Noruega) que ya habían sido incluidos anteriormente, destacando que

6 Copia del acuerdo original.

al participar Washington en el grupo, se define como neutral en relación al conflicto guatemalteco, así como constituir una Asamblea de la sociedad civil para discutir el temario, pero cuyas resoluciones no tendrán carácter vinculante.

Sin embargo, el otro punto central del convenio es el establecimiento de un mecanismo de verificación que acompañaría a todos los niveles de entendimiento y que se solicitó también a las Naciones Unidas.

El acuerdo marco restableció la negociación, modificando en los hechos -aunque el texto no lo mencionó- el procedimiento de Oslo-México, pero abandonando la mayor parte de los parámetros que intentó establecer el Plan nacional de paz. Sobre esas bases se volvió a poner en marcha el proceso, siempre sobre el punto primero de la agenda.

La flexibilidad en las posiciones de las partes probablemente tiene diversas explicaciones. En cuanto a la URNG, que se había encontrado inmediatamente después de la restauración del orden constitucional en una difícil situación por el nivel de legitimidad interna y externa de que gozaba el gobierno y que a partir de la insurrección en Chiapas podía esperar el cierre de sus espacios políticos en México, le era preciso reanudar la negociación si rescataba su objetivo esencial, la unidad de la agenda.

Al gobierno por su parte, ya con una deteriorada situación política interna, ante la presión internacional por la reanudación de las conversaciones y ante la inviabilidad de lograrlo en base a su plan, el Acuerdo marco le facilitó volver a la arena de la paz que le permite recuperar espacios políticos y a la vez retener algunos de sus objetivos en el nuevo procedimiento. Ambas partes, como era de esperarse, insisten en presentar el Acuerdo como victoria de sus posicionamientos.

Los Acuerdos de derechos humanos y de calendario

Las siguientes dos rondas de encuentros gobierno-guerrilla en México, concluyeron con sendos convenios: el Acuerdo global

sobre derechos humanos y el Acuerdo de calendario de las negociaciones para una paz firme y duradera en Guatemala, del 29 de marzo de 1994.⁷

El primero de los instrumentos puso fin en definitiva a la larga consideración del punto inicial de la agenda. El texto vuelve a mencionar un conjunto de derechos, básicamente los contemplados en el título II, capítulo 1 de la Constitución política, y que como se anotó anteriormente habían sido aprobados desde hacía dos años constituyendo los llamados preacuerdos, incluyendo también lo relacionado con las PAC, y establece un mecanismo de verificación internacional, que se solicitó a las Naciones Unidas. La resolución del tema de la vigencia se alcanzó, estipulándose que -como una excepción- lo relacionado con los derechos humanos entraría en vigor de inmediato.

El convenio establece las funciones que se atribuyen a la misión de verificación internacional, lo que presumiblemente será el contenido del mandato que el Consejo de Seguridad conceda al mecanismo constataador. Aunque una parte de dichas funciones son similares a las que tuvo ONUSAL, la misión que cumplió papel similar en el caso de El Salvador, e inclusive más amplias, como la posibilidad de expresarse públicamente, destaca que no se le mandara expresamente para realizar investigaciones propias, como sí las tuvo ONUSAL, sino hacerlo a través de las organizaciones estatales y privadas de derechos humanos que ya existen en el país.

Esta diferencia es importante, ya que la investigación propia tiene la ventaja de que está dotada del poder y la legitimidad de las Naciones Unidas y por consiguiente tiene menos posibilidad de ser presionada por factores internos y, en algunos casos, más capacidad de alcanzar resultados que las entidades nacionales. Debe entenderse este giro como una concesión a las posiciones de la parte gubernamental, que cabalmente por el ejemplo de El Salvador, se opone a un mecanismo que puede implicar el despliegue de cientos de observadores del organismo internacional por todo el territorio.

7 Copia de los acuerdos originales.

A cambio de ello, se mandata a la misión en forma amplia para que apoye y fortalezca el trabajo de la Procuraduría de derechos humanos y otras entidades tanto del Estado como de la sociedad civil.

Finalmente, destaca que la controversia sobre la creación de una posible comisión del pasado o de la verdad, no se resolvió sino que se postergó, acordándose en un anexo del acuerdo una reunión especial para seguir tratando el tema, con lo que la cuestión se eliminó del punto sobre derechos humanos. La explicación de la peculiar decisión fue el poder concluir la discusión y firmar el acuerdo sobre derechos humanos, pero implicó evidentemente una concesión importante por parte de la URNG.

Probablemente otro de los elementos más importantes del Acuerdo global es la fijación del resto del año para concluir la negociación y firmar el convenio de paz. Con el fin de operacionalizar ese elemento, el segundo pacto, el Acuerdo de calendario establece un cronograma para el tratamiento de la agenda.

La posibilidad de establecer un calendario cerrado para el proceso había sido primero propuesta por el gobierno de Serrano a principio de 1993, incluyendo también aspectos que recoge el actual Acuerdo de calendario, como el tratamiento mezclado de temas sustantivos y operativos y el corrimiento al final de los sustantivos del punto reforma constitucional. Esa idea, junto con las contrapropuestas de la URNG en torno al mismo asunto, formaba parte de lo elaborado por el proceso que se interrumpió con el golpe.⁸

El calendario convenido da un espacio de una mes para cada tema, aunque en septiembre se evacuarían simultáneamente dos de los operativos por estar muy ligados con la idea de firmar en diciembre el acuerdo de paz firme y duradera. Aunque la idea de

8 Sobre esas propuestas ver Gobierno de la república de Guatemala: *Propuesta para la pronta firma del acuerdo de paz firme y duradera en Guatemala*, SE, Guatemala, 30 de junio de 1993 y URNG: "Respuesta de la comandancia general de la URNG a la iniciativa del presidente Serrano", *Siglo XXI*, 22 de enero de 1993.

encerrar las discusiones en un tiempo fijo puede resultar positiva, como ha ocurrido en otras experiencias, tiene la dificultad de intentar comprimir en una dimensión temporal reducida el tratamiento de asuntos muy complejos, como puede ser por ejemplo el de los derechos de los pueblos indígenas y el fortalecimiento del poder civil (desmilitarización). Ello es posible si la negociación ya ha madurado lo suficiente, o si las partes optan, merced a una decisión política, por acelerar el fin de la confrontación armada, aunque solamente se sienten bases para la resolución de las causas estructurales de la guerra interna.

Otra dificultad refiere a la Asamblea de sectores civiles que debería permitir a la sociedad civil acompañar la toma de decisiones. No se sabe si la rapidez de la mesa oficial permitirá la integración y operación eficiente de esa asamblea.

Tanto el gobierno como la URNG atribuyeron importancia histórica a los nuevos acuerdos. En la medida que los mismos parecen efectivamente acercar la firma del acuerdo de paz, debemos estar conscientes de que lo tienen.

AUTORES

Gabriel Aguilera, politólogo y coordinador del Área de relaciones internacionales y estudios de seguridad de FLACSO/programa Guatemala. Es catedrático de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ha escrito sobre temas relacionados con el proceso de negociación en Guatemala. Entre sus escritos se encuentran: "**Camino de paz, camino de guerra**", *Problemática, paz y seguridad en Centroamérica. Debate 12*, FLACSO, Guatemala, 1991 y "**Las Propuestas para la Paz**", FLACSO, Guatemala, 1993.

Dinorah Azpurú de Cuestas, politóloga, realizó sus estudios de postgrado en el Instituto de estudios de desarrollo (Suiza) y en la Universidad de Uppsala (Suecia). Ex vicedecana de la facultad de ciencias políticas de la Universidad Rafael Landívar (URL). Actualmente es coordinadora del departamento de investigaciones sociopolíticas de la Asociación de investigación y estudios sociales (ASIES). Algunas de sus publicaciones son: "El sistema político guatemalteco, algunas reflexiones" y "Gobernabilidad e ingobernabilidad" (cuadernos ASIES).

Héctor Dada, es director de FLACSO proyecto El Salvador. Fue ministro de relaciones exteriores y miembro de la junta revolucionaria de Gobierno de El Salvador. Ha sido funcionario de CEPAL, oficina de México, e investigador en el Centro de estudios del tercer Mundo (CESTEM), así como catedrático universitario.

David González, es subdirector del Centro de estudios de Africa y del Medio Oriente de La Habana, Cuba. Se ha especializado en historia de Africa Meridional. Es, igualmente, autor de libros y numerosos artículos sobre la guerra en Etiopía, Angola y Mozambique, así como sobre las diversas relaciones en el Africa Meridional.

Liisa North, es profesora del departamento de ciencias políticas y del post-grado sobre el pensamiento social y político, de la Universidad de York en Toronto, Canadá. Actualmente se desempeña como investigadora del Centre for Research on Latin America and the Caribbean, de esa misma universidad. Ha trabajado temas como el estudio de las relaciones cívico-militares y el papel de las Naciones Unidas en los conflictos. Es autora de un estudio sobre el papel de las Naciones Unidas en el proceso de paz de El Salvador.

Angel Saldomando, economista, es Coordinador del proyecto "Conflicto y negociación en Centroamérica" de la Coordinadora regional de investigaciones económicas y sociales (CRIES).

Rafael Vergara, es abogado, especializado en derecho público. Miembro de la dirección del M-19 y actualmente candidato al senado colombiano.

Este libro se imprimió en los talleres gráficos de Serviprensa Centroamericana, de Guatemala, en agosto de 1994. La edición consta de 500 ejemplares en papel bond 80 gramos.