

# Artículos

## ¿Es posible la paz en El Salvador?

### Un informe sobre las perspectivas para las negociaciones y la política de Estados Unidos.\*

Tom Gibb y Frank Smyth

#### Resumen

*Este informe fue escrito en San Salvador a comienzos de 1990. Está basado en cientos de entrevistas hechas en los dos últimos años. Las más importantes tuvieron lugar después de la ofensiva de noviembre de 1989 del FMLN. Entre los entrevistados se encuentran funcionarios del gobierno salvadoreño, oficiales de alto y mediano rango del ejército salvadoreño, varios funcionarios del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa de Estados Unidos, funcionarios del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), del partido Demócrata Cristiano, del partido de Conciliación Nacional y de Convergencia Democrática. Además, fueron entrevistados altos miembros del FMLN, así como también cuadros de los niveles medio y bajo y sus seguidores políticos activos dentro de El Salvador.*

#### 1. Introducción

El P. Ignacio Ellacuría y los otros sacerdotes jesuitas asesinados en noviembre estaban, irónicamente, optimistas acerca de las perspectivas para resolver los diez años de guerra civil de El

Salvador. "Nunca hemos estado en mejor posición; tan cerca de la paz, y a la vez tan lejos," dijo Ellacuría el año pasado. El optimismo de los jesuitas se fundamentaba en la aproximación de las

\* Antes de publicar este informe, sus autores presentaron un borrador del mismo a un reducido grupo de personalidades de San Salvador y Washington, incluyendo a experimentados diplomáticos occidentales de tres países aliados de Estados Unidos, un consultor independiente de la Fuerza Armada salvadoreña y una personalidad política de izquierda. Sus comentarios y críticas se introdujeron en la medida de lo posible; sin embargo, sus autores asumen toda la responsabilidad de su contenido. Este trabajo ha sido publicado en inglés por WOLA (Washington Office on Latin America).

plataformas de los dos bandos enfrentados. En efecto, hace dos años las exigencias de ambos eran distintas y completamente incompatibles, pero ahora eran notablemente similares. Justamente, cuando los conflictos mundiales estaban siendo resueltos, los jesuitas vieron una lógica inexorable en la solución de la guerra civil de El Salvador por medios pacíficos.

Pero ellos no fueron solamente espectadores. Ellacuría se reunía frecuentemente con los dirigentes del FMLN fuera del país y jugó un papel importante en la formulación de las concesiones rebeldes hechas en 1989. Más recientemente tuvo estrechos contactos con el presidente Alfredo Cristiani.

Ellacuría y los otros jesuitas creían que tanto el presidente Cristiani como la dirigencia del FMLN estaban buscando seriamente un acuerdo negociado para la guerra. Argumentaban que, eventualmente, las fuertes motivaciones pragmáticas en ambos lados superarían las divisiones ideológicas. Tenían esperanza en las afirmaciones hechas por personalidades prominentes de ambos lados quienes habían comenzado a decir que un acuerdo negociado era la manera mejor y la más factible para resolver el conflicto. Estas personalidades incluían al presidente Cristiani, al embajador de Estados Unidos William Walker, a los dirigentes demócrata cristianos, a los de la Convergencia Democrática y a los de los otros partidos de la oposición, a algunos oficiales militares y a los comandantes del FMLN. Sin embargo, los jesuitas también advirtieron que hacer concesiones para conseguir la paz chocaría con intereses minoritarios profundamente arraigados en ambos lados. En particular, enfatizaron repetidamente que en El Salvador no puede haber verdadera democracia sin reformas sustanciales en la Fuerza Armada.

El brutal asesinato de los seis sacerdotes, su cocinera y su hija de quince años son un trágico recordatorio de cuán violentamente los intereses creados pueden socavar la lógica de la paz.

Después de una década de amarga guerra civil, la solución negociada sigue siendo el objetivo más deseado y más difícil de conseguir en El Salvador<sup>1</sup>. Los intentos anteriores para negociar —que

comenzaron con el presidente José Napoleón Duarte en 1984— fracasaron. En ambos campos hay resistencia para negociar. Pero tal como diremos en este informe, muchas de las propuestas que ahora se están discutiendo no necesitarán ajustes fundamentales en ninguno de los dos lados, y son compatibles, e incluso complementarias, con los objetivos más antiguos de la política de Estados Unidos.

En este informe discutiremos las preguntas planteadas más importantes. En primer lugar, ¿cuál es la correlación de fuerzas militares? ¿Ha cambiado dicha correlación de fuerzas con la ofensiva lanzada en noviembre? ¿Cuál es el impacto de los resultados de las elecciones nicaragüenses?

En segundo lugar, ¿cuál es el objetivo último de la guerrilla? ¿Están interesados seriamente en negociar o su posición es únicamente una maniobra táctica? ¿Está la dirigencia del FMLN dominada por una línea dura marxista-leninista y, si eso es así, qué significa? ¿Están dispuestos los rebeldes a participar en un proceso democrático y a aceptar los resultados de unas elecciones? ¿Existen fuerzas empujando al FMLN a aceptar una "segunda opción" representada por una paz negociada? ¿Bajo qué condiciones participaría el FMLN en un genuino proceso de desmilitarización y negociaría un acuerdo? ¿Cómo afectará la derrota electoral de los sandinistas en Nicaragua al FMLN?

En tercer lugar, ¿cuál es la correlación de fuerzas en el ejército salvadoreño? ¿Cuál es la correlación de fuerzas entre los militares y el gobierno civil electo del presidente Cristiani? ¿Predomina el intento de los militares de línea dura de hacer una guerra total? ¿O existe una base moderada que apoya al presidente Cristiani y las negociaciones? ¿Bajo qué condiciones los militares estarían dispuestos a apoyar un acuerdo negociado? ¿Cómo afectará a los militares y a la extrema derecha de El Salvador la derrota electoral de los sandinistas?

En cuarto lugar, ¿qué opciones políticas tienen el gobierno de Bush y el Congreso? ¿Cómo afecta la ayuda o la influencia de Estados Unidos a la correlación de fuerzas en El Salvador? ¿Cuál sería

## **...en El Salvador no puede haber verdadera democracia sin reformas sustanciales en la Fuerza Armada.**

el efecto de una reducción o de un corte de la ayuda? ¿Promovería las perspectivas de negociación o provocaría una reacción violenta?

Por último, ¿qué traerá consigo, en última instancia, un acuerdo negociado? ¿Y cuáles son las posibilidades de obtener resultados?

### **2. La correlación de fuerzas militares**

#### **2.1. ¿Empate o victoria militar?**

La ofensiva guerrillera de noviembre de 1989 generó una de las peores violencias de los diez años de guerra civil de El Salvador. Pero la acción rebelde fue también una de las demostraciones más espectaculares de fuerza militar del FMLN y parece haber desafiado los presupuestos mantenidos durante mucho tiempo por El Salvador y la política estadounidense.

En primer lugar, la ofensiva demostró que, lejos de estar derrotado, el FMLN parece haber alcanzado mayor fuerza en los diez últimos años de guerra contrainsurgente. Antes de la ofensiva de noviembre, su capacidad militar fue subestimada por el gobierno salvadoreño y por la embajada de Estados Unidos. Después de ella, los rebeldes siguen bien atrincherados y parecen estar en capacidad para continuar las operaciones guerrilleras indefinidamente.

En segundo lugar, la ofensiva demostró que el FMLN tiene una base profunda y altamente organizada de apoyo civil clandestino, pero no tiene el apoyo necesario para provocar una insurrección general o para tomar el poder. La dirigencia del FMLN subestimó su capacidad de convocatoria en las áreas urbanas. La incapacidad del FMLN para ampliar su base parece cerrarle la posibilidad de una victoria militar a corto plazo.

En consecuencia, la ofensiva ha puesto de relieve lo que un creciente número de observadores militares de ambos lados ha estado diciendo: la guerra está empatada; no es probable una victoria militar completa ni por parte del gobierno ni por parte del FMLN.

#### **2.2. La fuerza convencional del gobierno**

Según indicadores militares convencionales, el FMLN es bastante inferior a las fuerzas gubernamentales. En el papel, un estimado de ocho mil combatientes de tiempo completo enfrentan una fuerza gubernamental de 55 mil soldados. Estos incluyen varios batallones especiales entrenados por Estados Unidos. Las tropas gubernamentales gozan de un apoyo logístico y de un acceso a cuidados médicos modernos mejor. Pero lo más significativo es que los soldados gubernamentales gozan de un poder de fuego mucho mayor y cuentan con la ventaja adicional del apoyo aéreo. Este poder de fuego incluye vehículos de asalto protegidos con planchas, helicópteros, barcos armados y bombarderos. La movilidad aérea permite al ejército desplegar tropas rápidamente y evacuar a los heridos. También da al gobierno una capacidad formidable para golpear desde el aire.

La mayor parte de los rebeldes del FMLN, por otro lado, están equipados con armas livianas. La mayoría de ellos lleva rifles automáticos *M-16*, fabricados en Estados Unidos, aunque en la actualidad casi un tercio de los combatientes a tiempo completo del FMLN tiene rifles de asalto *AK-47*, de origen soviético. Algunas unidades rebeldes están también equipadas con armas antitanques de origen estadounidense y lanza-granadas con cohetes propulsor de origen chino. Pero, por lo general, los rebeldes fabrican sus propios explosivos, usando materia prima disponible en el mercado local. Estas armas caseras incluyen bombas de catapultas y morteros aparentemente ordinarios, pero efectivos, así como también minas terrestres contra personal militar. Los rebeldes también usan ampliamente radios portátiles de doble vía y han desarrollado una red de comunicaciones sofisticada.

En noviembre de 1989, el FMLN recibió misiles tierra-aire *SAM-7*, los cuales fueron introducidos al país por aviones que despegaron de Nicaragua. Pero debe recordarse que esta clase de misil es una arma relativamente sofisticada que se orienta por el calor. Con frecuencia no da en el

blanco porque el sol y el fuego hecho por el hombre lo desvía fácilmente. Probablemente, estas armas obligan a los pilotos salvadoreños a volar muy alto o muy bajo, limitando su efectividad. Es poco probable que la introducción de los misiles SAM resulte decisiva o neutralice la ventaja del poder aéreo del gobierno.

### 2.3. Las ventajas no convencionales de los rebeldes

Sin embargo, una medida convencional engaña a la hora de evaluar la capacidad de una fuerza insurgente. Una investigación más cuidadosa demuestra por qué hay un empate.

En primer lugar, cerca de un tercio de las tropas gubernamentales proviene de los tres cuerpos de seguridad del país, los cuales operan más como fuerza de policía doméstica y no son efectivos como tropas de primera línea.

En segundo lugar, la mayor parte de la fuerza gubernamental se encuentra atrapada defendiendo objetivos económicos y militares fijos. Cuando se esperan ataques, hasta el 85 por ciento de la tropa gubernamental puede estar desplegado al mismo

tiempo en "defensa estática".

En tercer lugar, la mayor parte de la tropa gubernamental está conformada por conscriptos, reclutados literalmente a la fuerza para prestar servicio militar. Casi todos provienen de las clases más bajas del país. En muchos casos, tienen poca motivación. Exceptuando la tropa de los batallones élites, los soldados reclutados normalmente sólo sirven durante dos años. Las guerrillas del FMLN, por el otro lado, están muy motivadas. Sus combatientes más aguerridos tienen diez años de experiencia de combate.

En cuarto lugar, en la mayoría de los casos es la guerrilla la que define los términos de la guerra. Ellas deciden cuándo y dónde pelear. Usando el elemento sorpresa, los rebeldes, por lo general, pueden inclinar la balanza a su favor.

En quinto lugar, después que el gobierno comenzó a expandir su poder aéreo en 1983 y 1984, el FMLN empezó a convertir sus grandes columnas guerrilleras en unidades más pequeñas. Estas patrullas pequeñas, en las cuales rara vez hay más de ocho combatientes, de ordinario sólo se reagrupan en el lugar de los ataques más



grandes. Son capaces de viajar y de dispersarse más fácilmente, y es mucho más difícil localizarlas y atacarlas desde el aire.

En sexto lugar, los rebeldes tienen una extensa milicia clandestina, estimada como mucho mayor que su fuerza regular de ocho mil combatientes de tiempo completo. Si bien esta milicia —campesinos en el día y guerrilleros en la noche— tiene menos éxito en los ataques contra las instalaciones militares más grandes, es muy efectiva golpeando y huyendo (un tipo de operación guerrillera) y saboteando los objetivos económicos.

Y, finalmente, ambos lados reconocen que la fuerza del FMLN proviene, en su mayor parte, de su habilidad para cultivar y organizar el apoyo entre los sectores más pobres de la población civil. En los últimos cinco años, los rebeldes se han dedicado a construir su infraestructura clandestina —o sea, la base de su apoyo civil— más que a confrontar al ejército salvadoreño en un sentido militarmente convencional.

El ejército salvadoreño ha intentado contrarrestar la estrategia rebelde con la acción cívica respaldada por Estados Unidos o con programas para “ganar los corazones y las mentes”. Pero estos esfuerzos han sido desvirtuados por el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de El Salvador. En un país con divisiones llamativas entre ricos y pobres, con una economía en estado crítico (empeorada por el sabotaje rebelde), con recursos de salud y sanidad inalcanzables para las clases más bajas y con una tasa de desempleo y subempleo combinados del 60 por ciento, los rebeldes siempre encuentran campo fértil para expandirse.

Además, muchos campesinos y pobladores de zonas urbanas marginales continúan temiendo a la Fuerza Armada y desconfiando de ella, después de masivos abusos contra los derechos humanos cometidos a principios de la guerra. Este temor se mantiene vivo por los continuos arrestos selectivos, las desapariciones y los asesinatos, por lo general llevados a cabo por las unidades de inteligencia militar y por las fuerzas de seguridad. La forma coordinada en la cual ocurren estas acciones, el que las capturas y las desapariciones sean hechas ordinariamente por hombres no iden-

tificados vestidos de civil y en vehículos tampoco identificados, y la incapacidad de los familiares, durante varios días, para averiguar dónde se encuentran detenidos los capturados, apunta, todo ello, al uso sistemático del terror y de la intimidación contra los supuestos partidarios de los rebeldes. Sin embargo, es irónico que el uso de estas tácticas siga alienando del gobierno y de la Fuerza Armada a grandes sectores de las clases más bajas del país.

Podemos afirmar que para la ofensiva de noviembre de 1989, el FMLN era más fuerte, estaba mejor organizado y tenía una base insurgente mucho más profunda y sólida que antes. Esto no quiere decir que los rebeldes gocen del apoyo mayoritario de la población. Pero sugiere que gozan de una simpatía considerable, particularmente entre los campesinos pobres. Por ejemplo, la ofensiva demostró con claridad que los rebeldes no tienen la clase de apoyo necesario para una insurrección entre las comunidades pobres de San Salvador. Sin embargo, tienen una red clandestina muy bien organizada, que les permitió almacenar armas, obtener información e infiltrarse en grandes áreas de las ciudades, y salir de ellas, sin ser detectados.

La existencia de esta base de apoyo tan bien organizada pone a las fuerzas gubernamentales ante un dilema. Es casi imposible para el gobierno ganar la guerra completamente y destruir la infraestructura rebelde sin violar los derechos humanos masivamente. La naturaleza clandestina de esta infraestructura dificulta identificar y aislar los elementos rebeldes del resto de la sociedad. En el mejor de los casos, una política militar efectiva necesitaría restringir gravemente las libertades civiles, la libertad de movimiento y la libertad de prensa. En el peor de los casos, esta política incluiría como objetivo la represión y eliminación masiva de supuestos “subversivos”.

#### 2.4. Después de la ofensiva de noviembre

La ofensiva de noviembre, ¿ha debilitado radicalmente a los rebeldes? El gobierno argumenta que el FMLN sufrió varios miles de muertos. El FMLN admite haber perdido 405 combatientes. Probablemente ambas cantidades son tendencio-

sas; sin embargo, la evidencia sugiere que, en realidad, los rebeldes muertos fueron bastante menos de mil. Además, las milicias clandestinas reclutadas recientemente —distintas de los combatientes veteranos del FMLN— parecen haber sido las que sufrieron las mayores bajas.

En términos militares estrictos, los rebeldes dieron la vuelta a la tortilla del gobierno durante la ofensiva. En la década pasada, la Fuerza Armada se volvió más especializada en la defensa de objetivos fijos y en prevenir los ataques espectaculares que los rebeldes llevaron a cabo a comienzos de la guerra. Recientemente, los rebeldes experimentaron algunos fracasos, por ejemplo, al tratar de atacar las bases militares más grandes. Y causaron docenas de víctimas civiles al tratar de atacar con morteros las bases ubicadas en áreas densamente pobladas. Pero, durante la ofensiva, el gobierno fue forzado a atacar. Las unidades rebeldes ocuparon áreas urbanas en la mayor parte de las ciudades más grandes, en las primeras horas de la ofensiva. En los diez días siguientes, las tropas gubernamentales tuvieron que avanzar sobre posiciones rebeldes bien defendidas en un fiero combate, calle por calle y casa por casa. En este contexto revertido, el gobierno causó la mayoría de las víctimas civiles y sufrió las pérdidas mayores.

Después de la ofensiva, los autores de este informe estuvieron con los rebeldes en diferentes áreas del país. Estos están optimistas y bien armados. En algunos casos, los rebeldes estaban entrenando a nuevos combatientes reclutados durante la ofensiva. El FMLN tiene aún un ejército guerrillero considerable, efectivo y bien organizado. En el campo, los rebeldes parecen estar en capacidad para continuar indefinidamente golpeando y huyendo. En las ciudades, desde enero, el FMLN ha estado estableciendo la infraestructura necesaria para lanzar una segunda ofensiva. Sin embargo, la decisión ha sido demorada, dependiendo del resultado de posibles negociaciones.

## 2.5. El fracaso de las elecciones nicaragüenses

Muchos funcionarios gubernamentales y oficiales militares han interpretado la derrota sandinista en Nicaragua, combinada con la descomposición del bloque soviético, como el toque a muerto para la insurgencia del FMLN. Pero, en el corto y mediano plazo, eso parece ser mera ilusión.

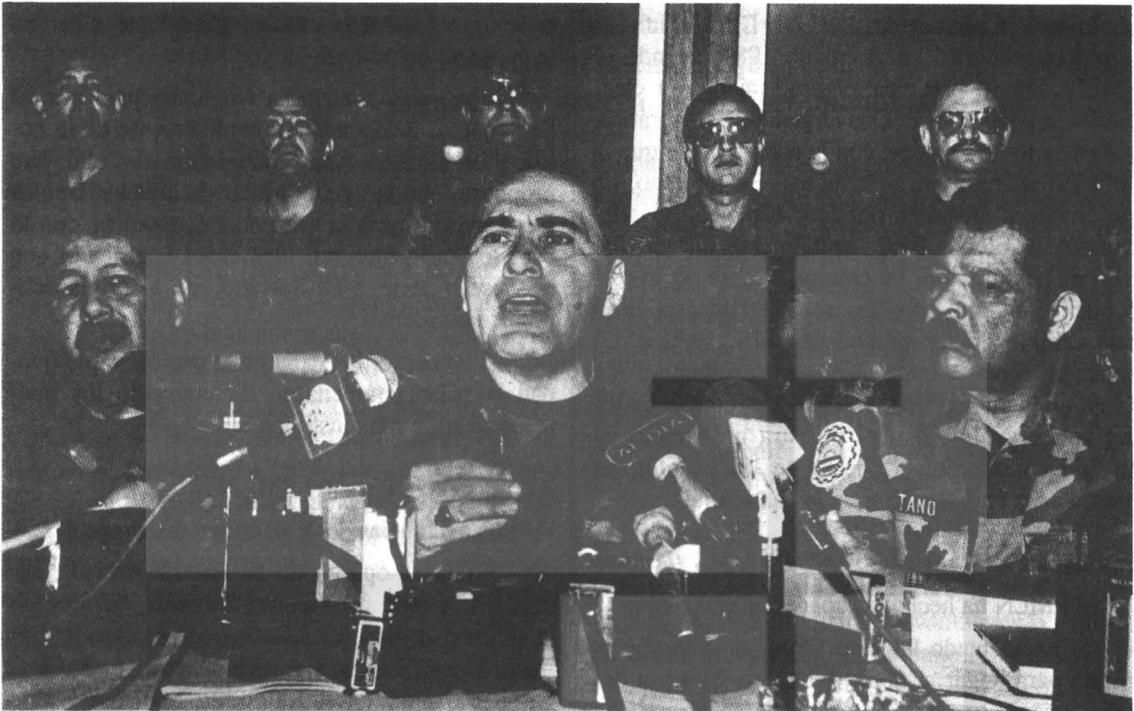
La derrota electoral de los sandinistas fue, indudablemente, un golpe moral para el FMLN. Algunos informes hablan de campesinos que han dejado su unidad militar. Pero no hay evidencia de deserciones masivas. A pesar del golpe psicológico, el ejército guerrillero del FMLN tiene alta la moral y se halla intacto.

En términos militares concretos, el cambio de gobierno en Nicaragua tendrá menos impacto del esperado. Ciertamente, los rebeldes perderán una base de apoyo logístico y de comunicaciones. Pero puede decirse que algunos elementos del ejército sandinista, con la guerra de "la contra" diluyéndose y la disponibilidad de armas que ha quedado, estarán en una posición más favorable para pasar calladamente las municiones y las armas al FMLN, máxime ahora que ya no tienen la responsabilidad del poder.

En consecuencia, independientemente de la correlación de las fuerzas políticas de Centroamérica, mientras el FMLN posea una fuerza dispuesta para combatir, es casi seguro que será capaz de introducir pertrechos y armas en el país. Después de diez años, el FMLN ha desarrollado una línea de abastecimiento muy diversificada. Los rebeldes se han vuelto muy efectivos en el contrabando de armas a través de Honduras y Guatemala, dos países vecinos hostiles. Fuentes militares y rebeldes afirman que el FMLN ya tiene almacenadas municiones para más de un año. Asimismo, en la actualidad, los rebeldes tienen más armas livianas que combatientes.

Tampoco parece posible que las guerrillas se vayan a quedar sin dinero para comprar armas en el mercado negro. Fuentes de inteligencia militar y

**El hecho de que el FMLN haya estado buscando una insurrección no significa... que se encuentre comprometido permanentemente con una solución militar.**



los rebeldes mismos dicen que reciben fondos considerables de los impuestos de guerra que cobran por la fuerza a los cafetaleros en todo el país. En una propiedad del departamento de Usulután, por ejemplo, los campesinos de la localidad que han participado en la transacción dijeron que el propietario pagó más de sesenta mil dólares en impuestos de guerra este año. El FMLN también consigue apoyo de parte de los grupos de simpatizantes de Estados Unidos y Europa.

Sin embargo, tanto la derrota de los sandinistas como también los cambios recientes en el bloque soviético afectarán seriamente al FMLN si alguna vez llega al poder por la fuerza. Este punto lo discutimos más adelante.

### 3. Las guerrillas del FMLN

El objetivo último del FMLN y sus grupos políticos aliados es tomar el poder y llevar a cabo grandes cambios económicos y sociales. Perseguir la toma del poder —y por derivación, las reformas— no es necesariamente un objetivo ilegítimo. Por definición, todos los actores políticos salvadoreños buscan el poder para implantar sus pro-

pias políticas. La cuestión relevante para el FMLN es si busca el poder absoluto o si estaría dispuesto a competir por él participando en unas elecciones.

Tanto el gobierno salvadoreño como el FMLN dicen ahora que desean ver el establecimiento de una democracia genuina. El fondo del asunto es si ya existen o hay que crear las condiciones para tener unas elecciones libres y honestas. Según el gobierno, esas condiciones ya existen y, por lo tanto, los guerrilleros deberían estar dispuestos a dejar sus armas y a sumarse al proceso en marcha. Pero el FMLN cree que hacer tal cosa significaría un suicidio organizativo y personal. Los rebeldes dicen que quieren que las negociaciones precedan a su incorporación al proceso para asegurar que su extensa organización clandestina pueda salir de la oscuridad sin temor a represalias y castigos. Está por verse si esta demanda de los rebeldes es sólo una estratagema táctica que forma parte de una estrategia más amplia para derrocar al gobierno.

La posición pública de los rebeldes sobre las negociaciones se ha moderado considerablemente en el último año, y parece reflejar un animado debate interno entre las cinco organizaciones que

conforman la alianza del FMLN<sup>2</sup>. El cambio más importante ocurrió en enero de 1989, cuando el FMLN ofreció participar indirectamente en elecciones, apoyando a la Convergencia Democrática, y aceptar los resultados, con la condición de que la votación se retrasara seis meses. El gobierno, en ese entonces presidido por José Napoleón Duarte, rechazó la oferta, fundamentalmente porque fue incapaz de conseguir un consenso sobre cómo responder. Sin embargo, los rebeldes incorporaron este cambio en las propuestas subsiguientes. La posición rebelde presentada en septiembre de 1989, en la ciudad de México, a los representantes del gobierno de Cristiani muestra un cambio de sentido considerable respecto de las plataformas presentadas para negociar en los años anteriores.

### 3.1. Las concesiones del FMLN

El FMLN ha hecho las concesiones siguientes:

(a) ha aceptado las elecciones como la vía legítima para llegar al poder y ha desechado su demanda para compartir el poder, demanda exigida durante mucho tiempo y fundada en su fuerza militar;

(b) ha reconocido que sólo debe existir un ejército para defender el país y ha desechado su exigencia para integrar a los rebeldes en las fuerzas armadas gubernamentales;

(c) ha reconocido que El Salvador tiene un territorio soberano que no puede ser dividido y ha abandonado su exigencia de ejercer control permanente sobre un determinado territorio, fundado en su fuerza militar;

(d) implícitamente ha reconocido la legalidad de la Constitución de 1983. Las exigencias rebeldes ya no son incompatibles con dicho documento. (Más que exigir la abolición de la Constitución —que ha sido la piedra de tropiezo principal en las negociaciones del pasado—, el FMLN ha sugerido maneras legales para reformarla, incorporando los cambios relativamente pequeños que desea ver en ella.);

(e) implícitamente reconoció la legitimidad del gobierno electo de El Salvador al reconocer efectivamente la legalidad de la Constitución de 1983 (En privado, los dirigentes rebeldes han dicho que

no exigirán la renuncia del presidente Cristiani como parte del acuerdo negociado.);

(f) han abandonado su exigencia para que El Salvador se independice completamente de la política estadounidense, y en lugar de ello han propuesto que la ayuda militar de Estados Unidos sea desviada hacia la asistencia económica, con lo cual los dirigentes rebeldes están sugiriendo que no desean sacar a El Salvador de la órbita económica occidental.

Sin embargo, las exigencias rebeldes que quedan desafían o amenazan directamente los intereses creados y las instituciones.

### 3.2. Las exigencias del FMLN

Las exigencias del FMLN son las siguientes:

(a) una autopurga de la Fuerza Armada, incluyendo a muchos oficiales militares, quienes, en la actualidad, tienen las posiciones de mando más importantes (Esto no significa necesariamente juzgar a estos oficiales. La forma tradicional para purgar al ejército de los peores violadores de los derechos humanos ha sido, por ejemplo, enviarlos como agregados militares a las embajadas en el exterior, un cargo muy bien pagado.);

(b) separar los tres cuerpos de seguridad de El Salvador (la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional) de la estructura de mando militar y reestablecerlos como una fuerza de policía única bajo control civil directo (las secciones de inteligencia de estas tres fuerzas tienen la peor reputación por violar los derechos humanos);

(c) reducir la Fuerza Armada, la cual, en la actualidad tiene 55 mil soldados, hasta alcanzar un nivel "suficiente para defender el país"; esta reducción se haría simultáneamente con la desmovilización de las fuerzas del FMLN (Hasta ahora, los rebeldes habían estado sugiriendo que la Fuerza Armada debería reducirse al nivel que tenía antes de la guerra, es decir, a 12 mil hombres.);

(d) hacer reformas de gran alcance dentro del sistema judicial del país (el cual, según admiten la mayoría de los funcionarios occidentales, es una institución casi totalmente ineficaz e inútil), y

## **Entre los comandantes más altos del FMLN existe cada vez más conciencia sobre las enormes desventajas que tendría un triunfo militar ...pueden ganar la guerra, pero ciertamente perderían la paz.**

enjuiciar a los violadores más conocidos de los derechos humanos;

(e) elegir nuevamente a los diputados de la asamblea legislativa (las próximas elecciones están programadas para 1991; posiblemente, esta exigencia será redundante a medida que se aproxime la fecha para dichas elecciones).

La posición negociadora del FMLN de 1990 ha cambiado clara y dramáticamente desde que las pláticas comenzaron en 1984. Pero, al haber abandonado muchas de sus exigencias más importantes, defendidas durante tanto tiempo, parece difícil que los rebeldes vayan a ofrecer más concesiones sin alienarse una buena parte de su base de apoyo.

Debemos recordar que al menos el 90 por ciento de la infraestructura rebelde sale del campesinado del país. Y resulta irónico que, a medida que ha pasado el tiempo, la base del FMLN se ha vuelto más radical que su dirigencia. Muchos combatientes rebeldes y colaboradores civiles se han integrado en el FMLN después que la Fuerza Armada mató a algunos de sus familiares. A diferencia de sus dirigentes, quienes están más a tono con las realidades geopolíticas, estas bases del FMLN y sus colaboradores han opuesto resistencia a las últimas concesiones o al menos las han cuestionado. La única exigencia que no están dispuestas a ceder ni la dirigencia del FMLN ni su base es la reestructuración de las fuerzas militares y de seguridad salvadoreñas —cuyo comportamiento pasado empujó originalmente a muchos a unirse al movimiento insurgente. Consecuentemente, las reformas militares constituyen una exigencia rebelde absolutamente no negociable.

### **3.3. Las tácticas rebeldes: ¿dos vías o dos caras?**

Muchos miembros del ejército y civiles de-rechistas interpretaron las concesiones del FMLN como una estratagema táctica, cuyo fin último era desestabilizar al gobierno y permitir a los rebeldes la toma del poder absoluto. Según esta interpre-

tación, el FMLN ha seguido una política dual, participando, por un lado, en negociaciones, mientras preparaba la gran ofensiva militar por el otro lado. Los asesinatos de los alcaldes y de los altos funcionarios gubernamentales, llevados a cabo por el FMLN, buscaban provocar una reacción violenta por parte del gobierno y polarizar más la sociedad. Al mismo tiempo, las concesiones hechas en el contexto de la negociación estaban orientadas a sembrar divisiones entre el ejército y los dirigentes civiles electos.

Claramente, la insurrección es una parte integral de la estrategia militar de los rebeldes. Durante la ofensiva de noviembre, la comandancia general del FMLN llamó al levantamiento general. Pero éste no ocurrió. Sin embargo, la ofensiva en sí misma consiguió muchos de los objetivos rebeldes, temidos por los críticos militares y civiles. En efecto, como resultado de la ofensiva, la sociedad se polarizó más aún. La reacción de las fuerzas militares, particularmente el asesinato de los seis jesuitas y los ataques aéreos a las áreas urbanas pobladas, han dañado gravemente la imagen del gobierno, tanto en el interior como en el exterior.

Sin embargo, buscar una insurrección y usar la fuerza militar no contradicen necesariamente la búsqueda de un acuerdo negociado. Documentos capturados a los rebeldes, por ejemplo, indican que la insurrección está pensada para desestabilizar al gobierno, forzándolo a negociar o colapsar<sup>3</sup>. Debe recordarse que el FMLN es una fuerza insurgente y que, hablando en sentido estricto, en el contexto de estar entablando una guerra, su estrategia militar siempre ha buscado la rebelión o insurrección. En la medida en que la guerra dure, el FMLN continuará, por definición, trabajando para conseguir su meta, exactamente de la misma forma como la Fuerza Armada continuará tratando de derrotar y destruir a la insurgencia. Pero ambos bandos podrían abandonar sus estrategias militares en cualquier momento para buscar un acuerdo negociado. En otras palabras, el



hecho de que el FMLN haya estado buscando una insurrección no significa, de ninguna manera, que se encuentre comprometido permanentemente con una solución militar.

Según esta interpretación, la estrategia del FMLN no tiene dos caras, sino dos vías. Las concesiones rebeldes hechas en la mesa de negociaciones han contribuido a presionar, interna y externamente, al gobierno para comprometerse fielmente en un diálogo y para ofrecer otras concesiones en respuesta. Al mismo tiempo, el aumento de los ataques del FMLN ha servido para desestabilizar al gobierno y para socavar sus políticas económicas y sociales. El objetivo de los ataques ha sido forzar al gobierno a negociar o, mejor aún, desde la perspectiva de los rebeldes, a promover una nueva correlación de fuerzas en el gobierno, el cual, entonces, estaría más dispuesto para hacer concesiones.

Es significativo que, en este contexto, muchas operaciones rebeldes han sido pensadas para tener un efecto máximo en dirigentes gubernamentales y en las clases más altas del país. Durante la ofensiva, por ejemplo, las unidades del FMLN ocuparon los ricos suburbios de San Benito y Escalón

en San Salvador tres veces. Su objetivo consistía en tratar de convencer a los salvadoreños ricos que el FMLN no puede ignorarse. Esta estrategia también podría explicar los ataques contra las residencias de los ministros gubernamentales más importantes. Pero debería observarse que estas acciones fueron relativamente limitadas. Si el objetivo de los rebeldes hubiera sido decapitar al gobierno, entonces, es casi seguro que hubieran usado mucho más recursos en esos ataques, los cuales produjeron más ruido que daño real<sup>4</sup>.

Finalmente, si la estrategia de negociación del FMLN tiene dos caras y es meramente táctica, los rebeldes están asumiendo riesgos enormes. Si el gobierno acepta la oferta rebelde y hace concesiones en las negociaciones, al FMLN no le quedaría otra opción que seguir el proceso hasta el final. De lo contrario, los rebeldes perderían toda su credibilidad y enfrentarían el aislamiento nacional e internacional.

#### **3.4. Las divisiones internas sobre las tácticas y estrategias**

Los dirigentes más antiguos de la comandancia general del FMLN aceptan, aparentemente, un

acuerdo negociado como el objetivo deseado. Sin embargo, los desacuerdos persisten sobre qué es más viable: un acuerdo negociado con el gobierno y la Fuerza Armada o una victoria militar. Durante la ofensiva de noviembre, por ejemplo, dos de las cinco organizaciones miembros del FMLN mantuvieron que sí era posible una insurrección que llevara a una toma absoluta del poder, mientras que las otras tres mantuvieron que eso no era posible<sup>5</sup>.

Aparentemente, en los comandantes de nivel medio de las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL, el ala militar del partido Comunista Salvadoreño) se encuentran concentrados quienes sostienen que la victoria militar es posible. De acuerdo con esta perspectiva, se cree que comandos urbanos de las FAL, con base en San Salvador, son los responsables de una serie de asesinatos de altos funcionarios gubernamentales, acciones no autorizadas por la comandancia general del FMLN. El asesinato del ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, Francisco José Guerrero, por ejemplo, parece encontrarse dentro de esta categoría. Estos asesinatos han causado serias divisiones en el FMLN. La comandancia general del FMLN ha reprendido a los comandantes de las FAL por los ataques no autorizados. Las organizaciones más grandes del FMLN han amenazado con romper la alianza con las FAL si continúan con su línea de acción.

Algunos otros combatientes de nivel medio de otras organizaciones rebeldes también se inclinan por una victoria militar. Sin embargo, es importante observar que la alta dirigencia de los cinco grupos rebeldes, incluyendo al dirigente del partido Comunista Shafick Handal, está de acuerdo en negociar una salida no militar para la guerra. En consecuencia, la plataforma pública del FMLN sobre las negociaciones ha sido modificada para hacerlas más viables.

El haber fracasado en provocar una insurrección en noviembre ha fortalecido aún más la razón fundamental para buscar una solución negociada. El argumento restante de los rebeldes, cautelosos sobre la negociación, no es que la victoria militar sea preferible. Más bien hay bastante escepticismo sobre la disposición del

gobierno y, más particularmente, de los militares para aceptar negociaciones genuinas. Es lógico pensar que, si el gobierno hiciera concesiones, el escepticismo disminuiría.

### 3.5. Las restricciones nacionales e internacionales

Probablemente, el contexto internacional —radicalmente transformado— es lo que ha llevado al FMLN a revisar sus opciones. Cada vez existe más evidencia que un creciente número de altos dirigentes del FMLN ha decidido, o ha sido forzado a colocar el pragmatismo por encima de la ideología.

En primer lugar, los dirigentes rebeldes han sido forzados a tomar en cuenta las realidades geopolíticas de Centroamérica. Nicaragua, a donde el FMLN ha mirado como modelo, enfrenta la peor crisis económica de su historia. Los dirigentes rebeldes son conscientes que ningún proyecto que quiera tener éxito puede aislarse a sí mismo en la región. La política sandinista de los dos últimos años ha tratado de obtener legitimidad internacional a través de las elecciones. El FMLN sabe que para poder ser aceptado legítimamente antes tendría que hacer lo mismo.

En segundo lugar, la Unión Soviética ha expresado públicamente su oposición a una victoria militar de los rebeldes y ha aclarado que no está interesada en financiar ningún nuevo régimen revolucionario. (Esto no significa que el FMLN dependa de la Unión Soviética para seguir peleando; las guerrillas poseen suficientes fuentes independientes para continuar intactas, probablemente de forma indefinida.)

En tercer lugar, el FMLN siempre se ha percibido a sí mismo como parte de una amplia veta de nacionalismo latinoamericano. Pero en la gira por nueve países de América Latina, hecha a finales de 1988, dos de los altos dirigentes rebeldes salvadoreños, Leonel González y Joaquín Villalobos, encontraron una crítica inesperada en muchos países latinoamericanos. El mensaje que recibieron fue claro: busquen las negociaciones más que la victoria militar.

En cuarto lugar, los esfuerzos del FMLN para

generar una insurrección popular han fracasado. Un creciente número de dirigentes rebeldes está de acuerdo en que la opción más viable consiste en apostar por el sistema a través de las negociaciones y de las elecciones.

En quinto lugar, incluso los comandantes rebeldes que argumentan que una victoria militar es posible a largo plazo (algunos diplomáticos occidentales con sede en San Salvador, excluyendo a los estadounidenses, están de acuerdo en esto) afirman que un triunfo rebelde total costaría mucho y sería muy miope. Si ello fuera posible, la victoria rebelde se produciría sólo al final de una carnicería terrible, cuando los elementos más duros de la Fuerza Armada salvadoreña intentaran aniquilar a las guerrillas en medio de su desesperación.

Y, finalmente, incluso si los rebeldes pudieran asumir el poder por las armas, casi de inmediato enfrentarían la quiebra económica, el aislamiento político internacional y la hostilidad de Estados Unidos, así como también la oposición interna probablemente apoyada desde el exterior. En este contexto, sería casi imposible obtener estabilidad política o establecer cambios económico-sociales permanentes.

Muchos de los críticos del FMLN, así como sus miembros, asumen que los rebeldes pelean sólo para tomar el poder absoluto. Pero debe recordarse que los dirigentes rebeldes son, sobre todo y en primer lugar, políticos. Entre los comandantes más altos existe cada vez más conciencia sobre las enormes desventajas que tendría un triunfo militar. En el ambiente nacional e internacional actual pueden ganar la guerra, pero ciertamente perderían la paz.

### 3.6. Los documentos de la guerrilla: ¿evoluciona su pensamiento?

Los documentos internos del FMLN apoyan esta tesis y sugieren que los dirigentes rebeldes se han vuelto cada vez más realistas en los años

recién pasados. "El plan fuego", por ejemplo, fechado en enero de 1988 y capturado poco después, describe una estrategia de guerra de "lucha armada insurreccional", la cual llevará al "triunfo de la revolución"<sup>6</sup>. Pero debe observarse que el documento de 1988 fue escrito antes que los comandantes rebeldes hicieran su gira por América Latina, y antes que los cambios introducidos por la *perestroika* en la Unión Soviética comenzaran a alterar el mapa socialista.

Un segundo documento del FMLN capturado, fechado en octubre de 1989 —un mes antes de la ofensiva de noviembre—, muestra la evolución del análisis. Más que una victoria militar, el documento de 1989 describe la meta del FMLN, en el contexto de la próxima ofensiva, como un "triunfo negociado", al afirmar que los rebeldes han construido una amplia base de fuerzas militares, sociales y políticas "a favor de una solución política negociada y del cambio hacia la paz con justicia social y verdadera democracia"<sup>7</sup>.

Debe recordarse que estos documentos fueron escritos por altos dirigentes rebeldes, quienes tienden a ser más pragmáticos, en beneficio de sus mandos intermedios más radicales. Por ejemplo, usan el término "triunfo negociado" para persuadir a sus bases y a sus colaboradores que forzar al gobierno a negociar no sería una segunda solución buena, sino una auténtica victoria para el FMLN. El documento sigue exhortando a los combatientes guerrilleros para que den lo máximo en la próxima ofensiva.

Sin embargo, el segundo documento capturado establece que los rebeldes intentarían tomar el poder si el gobierno rehusara negociar. El documento se refiere a la ofensiva próxima de noviembre como insurreccional. Pero también aclara que el objetivo principal de un levantamiento popular militar sería forzar al gobierno a negociar y, si ello fracasara, forzarlo a colapsar.

Un tercer documento interno, titulado "La ofensiva del 11 de noviembre es la ofensiva de la

**La principal preocupación de Cristiani en las negociaciones parece ser la preservación de la Constitución de 1983. Esto es lo único no negociable.**

victoria", lleva esta línea de pensamiento aún más allá. Fechado en Morazán, en enero de 1990, este documento presenta las negociaciones no como uno de dos resultados posibles, sino como el objetivo principal: "nuestro proyecto para resolver el conflicto coincide con el de los sectores democráticos del país en casi todos sus aspectos, haciendo viable así el llegar a una solución política negociada"<sup>8</sup>.

El documento sigue describiendo las condiciones bajo las cuales el FMLN participaría en elecciones: "democratización del país que implica respeto a los derechos humanos, libertad de organización, abolir las leyes represivas, etc. Es decir, crear las condiciones mínimas para que el país pueda tener elecciones democráticas en las cuales el FMLN participaría"<sup>9</sup>.

Quizás lo más importante es que el documento deja claro que los rebeldes creen que ellos pueden, junto con otros grupos de izquierda, ganar las elecciones. Los rebeldes no necesitan participar directamente, pero pueden animar a sus colaboradores para hacer campaña y para votar por los partidos políticos existentes. Esto puede ser ilu-

sorio, pero el punto importante en cuanto a conseguir un acuerdo negociado es que los rebeldes creen que es verdadero.

Puede que los lectores sean escépticos. Pero de nuevo, uno debe recordar que este es un documento interno "para discutirlo políticamente". Es un gran esfuerzo por parte de los altos dirigentes del FMLN para explicar a sus mandos intermedios más radicales algunas de las limitaciones nacionales e internacionales descritas arriba, y para persuadirlos de que un acuerdo negociado es en sí mismo un triunfo, y no significa "venderse" después de una década de "lucha revolucionaria": "en las actuales condiciones de crisis mundial, todas las fuerzas están promoviendo la resolución de los conflictos. Para nuestro proceso, el triunfo revolucionario coincide con la victoria de las fuerzas democráticas. Todos consideran que la negociación es la forma de resolver el conflicto, y la fuerza de los hechos, es decir, la ofensiva que empezó en noviembre pasado, la presión de todas las fuerzas nacionales e internacionales, especialmente de Estados Unidos, están obligando a ARENA y a la Fuerza Armada a participar en un



proceso genuino de negociaciones, el cual será la manera de recuperar la victoria de las fuerzas populares y democráticas de nuestra nación"<sup>10</sup>.

El documento también reconoce que la ofensiva de noviembre no pudo llevar a la insurrección general. Muestra que los rebeldes esperan que más civiles se integren en sus filas. Afirman que el uso indiscriminado del poder aéreo del gobierno y los asesinatos de los jesuitas han creado un clima de terror, el cual impide que los individuos participen.

No obstante, el documento afirma que si el gobierno no hace concesiones, los rebeldes "han acumulado fuerza y capacidad para lanzar una nueva ofensiva más fuerte que intentaría sacar a los fascistas, quienes están obstaculizando la consecución de la paz con democracia y justicia social en el país"<sup>11</sup>. Este lenguaje sugiere más bien que el objetivo de una segunda ofensiva sería sacar del gobierno y de la Fuerza Armada a los elementos de línea dura, quienes han estado bloqueando las negociaciones, más que intentar tomar el poder militarmente<sup>12</sup>.

### 3.7. ¿Revolución marxista o democracia revolucionaria?

La búsqueda genuina de un acuerdo negociado cuestiona claramente a los autollamados grupos marxistas. Pero es importante notar que, en la actualidad, el elemento predominante en el FMLN es el grupo menos motivado ideológicamente de los cinco que conforman dicha organización. El Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), dirigido por el comandante Joaquín Villalobos, fue integrado por estudiantes y otros grupos radicalizados por los sucesos ocurridos en El Salvador en la década de 1970, y no fue una separación del partido Comunista Salvadoreño. El ERP es radical, incluso despiadado, en sus tácticas. Por ejemplo, dirigió la campaña para matar o amenazar a los alcaldes que no renunciaran a sus cargos a principios de 1988. No obstante, el ERP es pragmático políticamente y es el grupo menos dependiente de la ortodoxia marxista que predominó en la alianza rebelde a comienzos de la década de 1980.

Públicamente, Villalobos, dirigente del FMLN,

ha afirmado que "el FMLN busca un El Salvador abierto, flexible, pluralista y democrático"<sup>13</sup>. Privadamente, ha habido un furioso debate sobre el significado de la revolución ante los cambios del mundo "socialista". El documento del FMLN de 1990 mencionado antes, por ejemplo, alaba a las "fuerzas sociales que demandan más democracia e independencia" en Europa oriental y rechaza abiertamente toda la tradición marxista leninista del partido único: "el pueblo está quitando los gobiernos autoritarios, ineptos y corruptos, y está construyendo una verdadera democracia. Las masas sienten que, en orden a crear un desarrollo económico, político y social verdadero, deben enmendar los errores de los partidos en el poder así como también sus fórmulas antiguas y cerradas"<sup>14</sup>.

Estos cambios internacionales sin precedentes han obligado a los rebeldes a cuestionarse sus propias doctrinas marxistas. Antes, el FMLN sostenía la visión tradicional de la revolución, es decir, un movimiento revolucionario con una amplia base que derroca al Estado por la fuerza —y cambia la sociedad desde arriba. Ahora, los altos dirigentes rebeldes han empezado a decir que el propósito de la fuerza militar es obligar a la apertura del espacio político para que los sindicatos, los estudiantes y los grupos campesinos participen democráticamente en la sociedad —y para cambiarla o revolucionarla desde dentro. Obviamente, la visión anterior llevaba a buscar una victoria militar y el poder absoluto, mientras que la más reciente es compatible con la búsqueda de un acuerdo negociado y con el establecimiento de una sociedad democrática.

Tal como explicamos antes, ambas visiones sobre la revolución pueden encontrarse aun dentro de la alianza rebelde. En la actualidad, dentro del FMLN está predominando claramente el elemento más moderado —en términos de fuerza militar y de influencia sobre las decisiones. Sin embargo, persiste la posibilidad que unidades rebeldes inconformes lleven a cabo actos de violencia indiscriminados, los cuales pueden sabotear o socavar las negociaciones. Si los rebeldes quieren negociar seriamente un acuerdo, tendrán que demostrar su capacidad deteniendo esa violencia.

## **La Fuerza Armada ha establecido su propio banco y ha comenzado a invertir en bienes raíces y en otras aventuras comerciales.**

### **3.8. La derrota electoral de los sandinistas**

El FMLN ha puesto la mejor cara que ha podido ante la derrota de los sandinistas, sus aliados más próximos, en las elecciones de Nicaragua a finales de febrero. Antes de las elecciones, los rebeldes esperaban que el triunfo electoral sandinista, bajo una supervisión internacional microscópica, legitimaría la revolución nicaragüense. Los rebeldes esperaban que esto los ayudaría para obtener aceptación internacional y para aumentar la presión sobre el gobierno de El Salvador para comenzar las negociaciones. Los rebeldes también esperaban que un triunfo sandinista en Nicaragua estimularía su propia moral y haría aparecer más atractivas para sus propias bases las elecciones y la solución negociada en El Salvador.

Al igual que muchos otros, los rebeldes fueron tomados por sorpresa por los resultados, los cuales, tal como dijimos antes, les propinaron un serio golpe psicológico. En particular, muchos rebeldes de los niveles intermedios y de las bases y muchos colaboradores reaccionaron negativamente. Muchos han tenido dificultades para aceptar que los logros de la revolución nicaragüense se perdieron tan fácilmente en las urnas.

Pero la dirigencia del FMLN ha reaccionado más maduramente. Ha argumentado que los logros de la revolución sandinista sólo han sido perdidos parcial y temporalmente. El aspecto más importante de la revolución, argumentan, fue la masiva, si no mayoritaria, organización de la sociedad.

Los dirigentes del FMLN también señalan que la aceptación de los sandinistas de su derrota fortalece su propia posición en las negociaciones. Demuestra que los sandinistas no son los totalitarios ortodoxos que muchos temían y que están dispuestos a aceptar las elecciones incondicionalmente. La dirigencia del FMLN ha aceptado que los sandinistas debían entregar el poder y que lo harían efectivamente.

Internamente, los dirigentes rebeldes han teni-

do que asumir la tarea de explicar a sus bases por qué perdieron los sandinistas. Les han dicho que la derrota del gobierno sandinista se debió a la terrible situación económica de Nicaragua, lo cual, si se traslada a El Salvador, los favorecería a ellos y no a ARENA. Asimismo han señalado que la participación en la votación en Nicaragua fue mucho más elevada, y que, de hecho, Daniel Ortega recibió más votos en Nicaragua que el presidente Cristiani en El Salvador, a pesar que la población electoral de Nicaragua es mucho más pequeña.

Estas explicaciones han empezado a persuadir a las bases rebeldes más radicales. En consecuencia, los resultados de las elecciones de Nicaragua no parecen haber alterado significativamente la correlación de fuerzas políticas dentro de los rebeldes, la cual, por lo general, se inclina hacia un acuerdo negociado.

### **3.9. Resumen**

La combinación de la presión militar y las concesiones diplomáticas del FMLN no es necesariamente contradictoria. Los ataques rebeldes persiguen obligar al gobierno a negociar o, si no lo hace, a crear suficiente caos y desestabilización como para cambiar la correlación de fuerzas dentro del gobierno. Por lo tanto, el objetivo sería conseguir que los moderados, con quienes los rebeldes podrían negociar más fácilmente, asumieran las posiciones de mando.

Ciertamente, algunos combatientes y partidarios del FMLN, viendo su infraestructura guerrillera muy organizada y fuerte, continúan considerando el sueño de llegar al poder peleando. Pero existe creciente evidencia que, en la dirigencia rebelde más pragmática, un acuerdo negociado es percibido como preferible y como la única opción realista. El FMLN modificó seriamente su plataforma de negociación en 1989, cuando aparentemente cayó en la cuenta de esta visión. Sin embargo, la reestructuración radical de la Fuerza Armada salvadoreña sigue siendo no negociable

para participar en el proceso democrático.

#### 4. El gobierno salvadoreño y la Fuerza Armada

El gobierno civil electo de El Salvador y el ejército se encuentran divididos porque no están de acuerdo en cómo responder a las negociaciones. Los sectores civiles y militares moderados han observado que al menos estarían dispuestos a considerar algunas de las demandas de los rebeldes, incluso la posibilidad para reestructurar la Fuerza Armada. Pero las fuerzas de línea dura en ambos sectores han expresado que sólo estarían dispuestas a aceptar la rendición negociada de los rebeldes. La pregunta relevante para el gobierno es qué elemento prevalecerá al final.

##### 4.1. Cristiani, ¿testaferro o dirigente?

El presidente Cristiani está, personalmente, dispuesto a buscar un acuerdo negociado. Pero su posición formal como presidente y como comandante en jefe de la Fuerza Armada no le da el poder que podría esperarse. Antes de la ofensiva de noviembre, Cristiani se las arregló para convencer a algunos intermediarios con el FMLN que estaba dispuesto a negociar seriamente. Pero la resistencia de los comandantes militares de línea dura parece haberle impedido hacer concesiones concretas. La pregunta sigue abierta: si el presidente habla en serio, ¿tiene el poder para actuar?

Cristiani admite que los rebeldes tienen la llave para el éxito de su gobierno. Si no puede terminar con la guerra, entonces, su propio proyecto —en particular su política económica— se encuentra en peligro. Y si se lo percibe incapaz para negociar con los rebeldes, Cristiani perderá mucho apoyo político. Su predecesor José Napoleón Duarte perdió popularidad cuando fracasó en la negociación del fin de la guerra. Cristiani, quien ganó las elecciones presidenciales con una plataforma que prometía paz y desarrollo económico, está consciente de que buscar un acuerdo negociado en El Salvador es, con mucho, la opción gubernamental con el mayor potencial de apoyo popular.

Pero mientras el FMLN ha modificado dramáticamente sus exigencias, la posición del gobierno ha cambiado muy poco desde que las

negociaciones comenzaron en 1984. El gobierno quiere que los rebeldes acepten primero el cese de las hostilidades y la desmovilización de sus fuerzas. Solamente entonces considerarán las exigencias relacionadas con lo militar. Esta plataforma pública es fundamentalmente la misma presentada por el presidente Duarte en 1984. Para los rebeldes, esta propuesta equivale a pedirles su rendición.

Pero, en privado, Cristiani y otros funcionarios civiles gubernamentales han dado señales variadas sobre las dos exigencias fundamentales de los rebeldes: la reducción del tamaño de la Fuerza Armada, como parte del proceso de paz, y la abolición de los tres cuerpos de seguridad para establecer en su lugar una sola fuerza policial bajo control civil más que militar. En el primer borrador de propuestas del gobierno, preparado para las conversaciones de octubre de 1989 con los rebeldes en Costa Rica, por ejemplo, se incluía el cambio de estatuto de los cuerpos de seguridad. Pero este punto se eliminó del documento presentado formalmente, debido —presumiblemente— a la presión adversa ejercida por la línea dura del gobierno y de la Fuerza Armada.

La principal preocupación de Cristiani en las negociaciones parece ser la preservación de la Constitución de 1983. No cederá ante ninguna exigencia rebelde que viole la integridad del documento constitucional. Desde esta perspectiva, la violación de la Constitución pondría en peligro al proceso democrático y negaría su propia legitimidad. Para el presidente, esto es lo único no negociable. Pero debe anotarse que en la Constitución no hay nada que impida reducir el número de las tropas gubernamentales, ni colocar los cuerpos de seguridad bajo control civil, ni purgar el cuerpo de oficiales. Está por verse si el gobierno de Cristiani estaría dispuesto o sería capaz para hacer tales cambios —ya sea en el contexto de las negociaciones como concesiones, o unilateralmente como reformas gubernamentales y militares independientes.

##### 4.2. El partido de gobierno ARENA, ¿moderado o extremista?

Al igual que los miembros del gobierno y del

ejército, el partido de Cristiani Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) se encuentra también dividido por las negociaciones. Los partidarios moderados de ARENA, en gran parte asociados con el sector privado de El Salvador, de donde procede el mismo Cristiani, parecen estar más dispuestos a negociar un acuerdo. Sin embargo, los elementos de línea dura, quienes dominan el aparato del partido ARENA, se oponen a hacer cualquier concesión a los rebeldes.

El espacio que Cristiani tiene para maniobrar es muy débil por la necesidad de mantener el equilibrio en el gobierno entre la empresa privada y los tecnócratas en quienes él confía y los funcionarios más extremistas leales al partido. Los diplomáticos afirman que existe un acuerdo informal sobre los cargos ministeriales del gobierno que ocupan las partes rivales del partido. La cuestión es si la línea dura de ARENA goza del poder de veto sobre las decisiones del presidente.

Desde la perspectiva del sector privado más moderado, las negociaciones con el FMLN parecerían tener sentido. Es difícil imaginar una economía próspera mientras ésta se encuentra sometida a los ataques de los rebeldes. La ofensiva de noviembre de los rebeldes aclaró este punto, y parece haber provocado un proceso de despojo de capital a largo plazo. Además, muchos dirigentes del sector privado se han encontrado cada vez más enfrentados con quienes se oponen a las negociaciones —especialmente con la Fuerza Armada. Reforzado por la ayuda de Estados Unidos, el ejército se ha convertido en una institución cada vez más poderosa y autónoma. Económicamente, por ejemplo, los militares se han convertido en una fuerza que compite con el sector privado. La Fuerza Armada ha establecido su propio banco y ha comenzado a invertir en bienes raíces y en otras aventuras comerciales<sup>15</sup>. A nivel personal, muchos dirigentes del sector privado también sospechan de los abusos de poder de los militares. En 1986, por ejemplo, se descubrió una banda de secuestradores que sacó dinero de los rescates pagados por las familias más ricas del país. Varios altos oficiales del ejército estaban comprometidos, pero ninguno de ellos ha sido procesado satisfactoriamente.

En noviembre, los ricos suburbios de San Salvador se encontraron en la línea de fuego de la guerra, haciendo las relaciones más tirantes aún. En un mes, los rebeldes ocuparon las colonias Escalón y San Benito en tres ocasiones, haciendo de las casas de los ricos fortalezas para contener al ejército. Después de esto, muchos residentes de dichas colonias perdieron su confianza en la capacidad de los militares para defenderlos.

Los elementos de línea dura dentro y fuera de ARENA, por otro lado, verosíblemente se oponen a todo intento serio para negociar. ARENA fue organizada originalmente como expresión política de una red paramilitar anticomunista. Para algunos de los activistas más antiguos del partido, la transición de los escuadrones de la muerte a una solución negociada puede ser demasiado. Además, muchas de las personalidades claves de ARENA son ex oficiales militares. Entre estos se encuentra el fundador del partido, el ex mayor Roberto D'Aubuisson (a quien se refieren en las reuniones de partido como el dirigente máximo de ARENA) y el ex coronel Sigifredo Ochoa. Aunque estos militantes han apoyado públicamente a Cristiani en las negociaciones, se oponen a hacer concesiones. Algunos de ellos defienden personalmente una campaña militar total para erradicar a los rebeldes y su base civil. El mismo ex coronel Ochoa llamó a esta estrategia "guerra total".

Estos elementos de línea dura también parecen estar preparados para el uso selectivo de la violencia, orientado a sabotear el progreso potencial de las negociaciones. El asesinato del dirigente político izquierdista Héctor Oquell, ocurrido en enero, en Guatemala, parece encontrarse en esta línea. Se ha especulado mucho que el crimen puede estar vinculado a un encuentro inesperado entre un empresario salvadoreño ultraderechista, quien ha sido muy identificado con los escuadrones de la muerte de la derecha, y los dirigentes del FMLN en el aeropuerto de la ciudad de Guatemala. Los dirigentes guerrilleros llegaron a Guatemala para reunirse con el senador estadounidense Christopher Dodd. Oquell, quien llegó a Guatemala poco después, puede haber sido asesinado en respuesta a dicha reunión.

Estos derechistas representan algunos de los

elementos más intransigentes del gobierno y de la sociedad salvadoreña. Sin embargo, su influencia es secundaria en relación con el gran poder de la Fuerza Armada.

#### 4.3. El ejército, ¿negociaciones o guerra total?

Tradicionalmente, el ejército ha estado dividido entre quienes apoyan la perspectiva estadounidense de una campaña contrainsurgente a largo plazo y quienes argumentan a favor de una guerra total y rápida como la mejor opción. Ciertos oficiales creen que el tiempo está a su favor; esta perspectiva ha sido reforzada por la derrota de los sandinistas en Nicaragua. Sin embargo, después de la ofensiva rebelde de noviembre, y dado que el FMLN aparece como capaz de lanzar nuevos ataques, la estrategia de largo plazo se ha vuelto una opción cada vez menos viable. En la política militar actual, la victoria, si la llegan a alcanzar, está bastante lejos. Por lo tanto, un creciente número de oficiales cree que la guerra debe terminar rápidamente. La cuestión es si terminarla optando por una estrategia militar mucho más dura o negociando.

El aumento de las violaciones de los derechos humanos por parte del gobierno en noviembre y el uso del ejército de su pesado poder aéreo en las ciudades muestran que los defensores de la guerra total han ganado terreno dentro del ejército. Los argumentos de la línea dura han sido reforzados por el aumento de la amenaza de la izquierda, y por el hecho de que el ejército se encontró a sí mismo incapaz para responder efectivamente. Lo único que ha impedido que los elementos de línea dura controlen el ejército ha sido la dependencia de éste de la ayuda militar y económica de Estados Unidos.

Al mismo tiempo, algunos oficiales parecen preparados para hacer concesiones concretas a los rebeldes en el contexto de un acuerdo negociado. Pero ésta no es más que una tendencia, relativamente débil e incipiente. En la actualidad, los

elementos de línea más dura de la Fuerza Armada, apoyados por los extremistas del partido ARENA, dominan el alto mando del ejército. La cuestión importante para los militares es si el pequeño grupo de oficiales moderados —que podría aumentar— tendrá una oportunidad, en caso de encontrar apoyo desde fuera.

Responder a esta pregunta es problemático, pues los militares están divididos a lo largo de líneas institucionales así como también sobre la estrategia militar. El cuerpo de oficiales funciona como un club estrictamente cerrado, cuyos miembros se mantienen unidos desde el bachillerato hasta que se retiran. Las alianzas dentro del cuerpo de oficiales con frecuencia tienen menos relación con la política que con el grupo de compañeros con quienes el oficial se graduó en la escuela militar y a cuyo grupo o clase pertenece. Las rivalidades entre las clases o tandas son feroces. Cuando una tanda es promovida dentro de la institución, sus miembros tienden a defenderse mutuamente. Cuando son amenazados desde fuera, los militares —como una institución— tienden a cerrar filas. Las decisiones más importantes las toman por consenso, y, por lo general, los oficiales disidentes son marginados.

#### 4.4. La tandona

En la actualidad, el ejército está dominado por la promoción que se graduó en 1966, conocida como "La tandona". El jefe del estado mayor, coronel René Emilio Ponce, es considerado su líder. La mayor parte de los altos oficiales en puestos de mando también son miembros de la tandona. Pero, a pesar de su unidad institucional, la tandona está dividida políticamente. El jefe del estado mayor, coronel Ponce, por ejemplo, ha dicho a las delegaciones norteamericanas visitantes que la reducción del tamaño de las tropas de la Fuerza Armada y la colocación de los cuerpos de seguridad bajo control civil independiente son puntos que podrían ser negociados. La mayoría de los miembros de la tandona se oponen totalmente

**La corrupción militar es corriente en muchas sociedades subdesarrolladas. Pero muy pocos de estos países reciben más de un millón de dólares diarios en ayuda externa.**

a este punto de vista.

No está claro aún si Ponce apoya genuinamente estos cambios, y si estaría dispuesto a romper con los otros miembros de la tandoná para llevarlos a cabo. Ponce se encuentra sobre una línea fina entre el presidente Cristiani, el ejército como una institución y la tandoná. Estas lealtades con frecuencia entran en conflicto. En el pasado, Ponce ha defendido a varios oficiales de la tandoná sospechosos de violaciones graves de los derechos humanos y los ha protegido de ser acusados judicialmente. Asimismo presidió una reunión del alto mando el 15 de noviembre en la cual se decidió usar todo el poderío aéreo para sofocar la ofensiva rebelde, así como también para intentar destruir los centros de mando de los rebeldes. Horas después de esta reunión, los seis jesuitas y dos mujeres fueron asesinados por soldados élites del ejército. Hasta la fecha no se ha aclarado si esta acción fue discutida previamente por el alto mando ni si Ponce participó en semejante decisión<sup>17</sup>. Altos oficiales en posiciones claves, como el viceministro de defensa coronel Juan Orlando Zepeda, aún no han sido interrogados seriamente por las autoridades que están investigando el caso.

Dentro de la tandoná, el comandante de la Tercera Brigada coronel Mauricio Ernesto Vargas es considerado moderado. Los miembros de la tandoná de línea dura son el viceministro de defensa Zepeda, el comandante de la Primera Brigada coronel Francisco Elena Fuentes y el del Destacamento Militar N° 7 coronel Mauricio Staben. Staben, por ejemplo, es una de las figuras claves comprometida en la banda de secuestradores para obtener rescate, mencionada antes. Staben estuvo arrestado brevemente cuando se descubrió la banda con la ayuda del *FBI* en 1986. Sin embargo, otros miembros de la tandoná presionaron al entonces presidente Duarte para que lo liberara. Los coroneles Zepeda y Elena Fuentes fueron identificados por el desertor de la Primera Brigada César Joya Martínez como quienes ordenaron militarmente los asesinatos llevados a cabo por los escuadrones de la muerte en junio de 1989. Tanto Zepeda como Elena Fuentes mantienen estrechas y constantes relaciones con el ex

mayor Roberto D'Aubuisson. Sus opiniones son fuertemente apoyadas por la poderosa Fuerza Aérea del país. Hasta hace poco, la Fuerza Aérea estuvo dirigida por el ultraderechista general Juan Rafael Bustillo. A pesar de su retiro, la Fuerza Aérea sigue siendo un bastión de apoyo para la línea dura dentro del ejército.

Estos oficiales se oponen a un acuerdo negociado. En septiembre, por ejemplo, mientras los funcionarios civiles del gobierno de Cristiani estaban considerando tras bambalinas hacer posibles concesiones, el alto mando del ejército, dominado por la tandoná, declaró en público que se oponía vehementemente a todo cambio en la institución armada. Las duras declaraciones de los coroneles Zepeda y Elena Fuentes en la televisión parecen haber advertido a Cristiani que no fuera demasiado lejos. También está claro que los elementos de la línea dura están preparados para conformar los sucesos recurriendo a la violencia. Muchos observadores, incluyendo a altos funcionarios civiles del gobierno, creen que el asesinato de los jesuitas —directamente ordenado al menos por un miembro de la tandoná— estaba dirigido, fundamentalmente, a descarrilar los esfuerzos de paz del presidente Cristiani.

#### 4.5. La lucha en el alto mando

En el momento más difícil de la ofensiva de noviembre y de los asesinatos de los jesuitas se desarrolló una lucha de poder en los altos rangos del ejército. Probablemente su desenlace configurará las posibilidades futuras para un acuerdo negociado. La fricción se ha dado entre la tandoná y los oficiales un poco más jóvenes de varias promociones más pequeñas inmediatamente debajo de aquella, muchos de los cuales ahora también tienen el rango de coronel. Institucionalmente, durante años, estos oficiales han visto eclipsadas constantemente sus oportunidades de promoción por la tandoná, lo cual ha generado una fuerte rivalidad entre las promociones. Ellos resienten claramente el monopolio del poder de la tandoná.

También existe alguna evidencia de que estos oficiales, como grupo, pueden representar una perspectiva más moderada y profesional que la

tandona, la cual domina en la actualidad. Fuentes militares afirman que estos oficiales parecen estar mejor dispuestos hacia las negociaciones. Algunos son ex alumnos de los jesuitas de El Salvador. Oficiales de estas tandas organizaron y dieron el golpe reformista de 1979.

Algunos de estos oficiales han sido promovidos recientemente a altos puestos de mando. El coronel Ramón Alfonso Barrera fue promovido a jefe de operaciones del estado mayor. El coronel Humberto Corado Figueroa fue promovido a comandante del Destacamento Militar Nº 4, una base estratégicamente importante en el baluarte rebelde oriental de Morazán. El coronel Roberto Pineda Guerra fue promovido a comandante de la Cuarta Brigada, ubicada en Chalatenango, la otra área más conflictiva del país.

Es interesante notar que el comandante del FMLN Mena Sandoval, un ex capitán del ejército, quien se volvió guerrillero, se graduó, y por tanto, pertenece a una de estas tandas relativamente más joven. Durante la ofensiva de noviembre, se sabe que Mena Sandoval llamó por teléfono por lo menos a cuatro de sus antiguos compañeros, intentando persuadirlos para que apoyaran las negociaciones inmediatas con la guerrilla.

En la actualidad, no está claro cuánto apoyo existe para las negociaciones en el ejército, y si otros oficiales moderados serán promovidos. Hasta ahora la tandona ha maniobrado para retener la mayor parte de su poder. Pero hay indicios de que su monopolio puede estarse debilitando por una serie de razones. En primer lugar, por la corrupción. La corrupción militar es corriente en muchas sociedades subdesarrolladas. Pero muy pocos de estos países reciben más de un millón de dólares diarios en ayuda externa. En El Salvador, el soborno se ha vuelto endémico en la Fuerza Armada. La tandona en su conjunto es considerada ampliamente por los oficiales más jóvenes del ejército como la peor infractora. Un informe reciente encargado por Ponce y llevado a cabo por oficiales más jóvenes fue muy crítico sobre muchos comandantes de alto rango. En muchas instancias, el nivel de abuso ha sido extremo. El comandante de una brigada, por ejemplo, dedujo un dolar del salario de cada soldado para construir

una valla alrededor de la brigada. De esta manera, la tropa fue obligada a pagar para su propia defensa a pesar de los elevados niveles de ayuda estadounidense. Asimismo es una práctica aceptada entre los comandantes inflar la lista de su tropa y la planilla con "soldados fantasmas". Luego, los altos oficiales malversan el pago de los soldados fantasmas<sup>18</sup>.

En segundo lugar, el poder de la tandona puede estarse debilitando, por el asesinato de los jesuitas. Aunque el coronel Guillermo Alfredo Benavides es el único alto oficial acusado, los asesinatos de los jesuitas reflejan malamente lo que es el resto de la tandona. El coronel Benavides, como director de la escuela militar, era un miembro respetado de la tandona en una posición prestigiosa. Aún se desconoce si otros miembros de la tandona están comprometidos. Por lo común se asume que otros altos oficiales están comprometidos, especialmente por la tendencia del ejército de tomar las decisiones de alto nivel por consenso. Al menos, es muy probable que otros oficiales hayan sabido horas antes de los asesinatos quién los ordenó y los llevó a cabo. Sin embargo, esta información no ha sido dada a los investigadores. Otros miembros de la tandona no han ocultado que ellos creen que Benavides debe ser liberado. Muchos observadores, incluyendo a algunos oficiales estadounidenses, están prediciendo que, efectivamente, será puesto en libertad. Si Benavides es liberado, dos tenientes y un subteniente serán castigados por cumplir órdenes. Es probable que esto genere descontento entre los oficiales de bajo rango.

En tercer lugar puede existir debilitamiento en la tandona por la ofensiva de noviembre. Entre los oficiales que no pertenecen a la tandona existe el convencimiento generalizado de que aquélla desperdició militarmente la ofensiva rebelde. La intensidad de los ataques tomó por sorpresa al alto mando; las guerrillas pudieron entrar en la capital y salir de ella casi libremente. El ejército casi no hizo nada para perseguir a los rebeldes cuando éstos salieron de la ciudad ni para montar un contraataque. También se informó que un alto comandante se quebró bajo la presión. En dos casos, en Usulután y La Paz, tropas mal pre-

## El Salvador ya no es un lugar donde Estados Unidos necesita demostrar su determinación global.

paradas, desplegadas para perseguir a las columnas rebeldes, fueron emboscadas y virtualmente aniquiladas.

Estos incidentes ha contribuido a dividir los rangos más altos del ejército. A comienzos de 1990, fuentes militares y oficiales de Estados Unidos afirmaron su creencia que muchos miembros de la tandoná serían removidos en una reestructuración militar general. Pero hasta ahora tal reestructuración no ha tenido lugar. Al contrario, los cambios hechos solamente han rotado a los miembros de la tandoná, colocándolos en otras posiciones. Esto ha generado frustración y furia en las tandas inmediatamente subsiguientes debajo de la tandoná, y sugiere que algunos funcionarios estadounidenses pueden estar subestimando la tarea de limpiar el ejército.

Los factores desconocidos en esta lucha interna son los oficiales más jóvenes, a nivel de los capitanes y subtenientes. Institucionalmente, los oficiales jóvenes están menos atados a sus respectivas tandas. Cuando la Fuerza Armada creció, pasando de 12 a 55 mil hombres en los primeros años de la guerra, las tandas también lo hicieron, pasando de veinte a cien oficiales por promoción. En consecuencia, las lealtades a la propia promoción han disminuido. La perspectiva de estos oficiales ha sido conformada más bien por la misma guerra que por las antiguas tradiciones y prejuicios institucionales. Además, muchos de estos oficiales (mayores, tenientes coroneles y coroneles) fueron entrenados en Honduras, en el Centro de Entrenamiento Militar Regional o en Estados Unidos, y, por lo tanto, no tienen la misma experiencia de la vida académica.

Pero, políticamente, los oficiales jóvenes no representan ningún bloque de opinión. A diferencia de sus comandantes de más alto rango, los oficiales jóvenes han sufrido una elevada tasa de bajas; ellos son quienes están peleando y muriendo. Por lo tanto, la mayoría parece apoyar algún tipo de solución del conflicto a corto plazo. Por un lado, los oficiales jóvenes se encuentran frustrados por las restricciones que les han im-

puesto en relación a los derechos humanos, lo cual ha llevado a algunos a defender una estrategia militar de línea más dura. Por el otro lado, en este nivel de oficiales existe más realismo, derivado de su experiencia en el campo de batalla. A medida que la guerra aumente sin perspectiva de terminar, otros apoyarán un acuerdo negociado.

### 4.6. Los argumentos institucionales contra las negociaciones

A pesar de la presencia de algunos oficiales moderados, la búsqueda exitosa de un acuerdo negociado amenazaría directamente los intereses personales de los oficiales así como también los de su institución. Debe recordarse que dentro del cuerpo de oficiales en su conjunto, los argumentos en contra de las negociaciones siguen siendo persuasivos.

En primer lugar, cualquier reducción del tamaño de la tropa como resultado de las negociaciones necesitaría de la correspondiente reducción del cuerpo de oficiales, con lo cual, posiblemente, cientos de oficiales, para quienes el ejército se ha convertido en un medio de vida, serían forzados a retirarse pronto.

En segundo lugar, así como la Fuerza Armada ha crecido en tamaño y ha aumentado su riqueza a causa de la guerra, así también ha aumentado su influencia. Prescindiendo de cómo se considere, el ejército es la institución social y económicamente más poderosa del país. Ella distribuye gran parte de la ayuda económica estadounidense en las campañas de corazones y mentes, desarrolladas como parte integral de las operaciones militares. Ha establecido un fondo de seguridad social, que se cree tiene más de cien millones de dólares, los cuales han salido directamente de las deducciones hechas de la paga de los soldados<sup>19</sup>. Y, tal como se ha mencionado antes, los militares han invertido en una amplia gama de negocios y de bienes raíces. Consecuentemente, cualquier progreso sobre un acuerdo negociado pondría en peligro la posición privilegiada del ejército dentro del gobierno y la sociedad.

Y, por último, se teme que una purga del cuerpo de oficiales, como resultado de un acuerdo negociado, abriría la caja de Pandora. Los procesos contra los oficiales de bajo y alto rango por violaciones de derechos humanos encontrarán fuerte resistencia.

Claramente, cualquier movimiento para hacer concesiones en el contexto de un acuerdo negociado encontrará gran resistencia. Muchos oficiales no ven razón alguna para hacer concesiones o para negociar el final de la guerra, mientras Estados Unidos esté dispuesto a financiar su institución. Es improbable que esta forma de pensar sea superada sin la presión directa de Estados Unidos. Una política exitosa probablemente necesitaría ofrecer al cuerpo de oficiales carreras alternativas en la vida civil, ya sea a través de becas, entrenamiento u oportunidades para hacer negocios.

Las metas de largo plazo de la política de Estados Unidos también deben ser consideradas. Quienes toman las decisiones políticas no deberían olvidar que dar de baja a quienes han violado los derechos humanos, establecer un sistema de promoción basado en la capacidad más que en el tiempo de servicio y en las camarillas internas, terminar con la corrupción, especialmente de la tándem, y colocar

los cuerpos de seguridad bajo control civil han sido los objetivos de la política de Estados Unidos durante años. El argumento para no pelear contra la oposición militar a tales reformas ha sido que ponerlas en marcha decapitaría al cuerpo de oficiales y debilitaría fatalmente el esfuerzo para ganar la guerra. Este argumento, después de diez años de guerra, ha sido contraproducente. El resultado es un cuerpo de oficiales dominado por hombres corruptos, ineficientes e inefectivos para

derrotar a las guerrillas, aunque tienen muchos intereses creados como para estar dispuestos para negociar un arreglo.

#### 4.7. Después de las elecciones nicaragüenses

Si bien las elecciones presidenciales de Nicaragua pueden llevar a la paz en aquel país, en El Salvador, probablemente, será más difícil alcanzar lo mismo mediante resultados electorales. Las fuerzas conservadoras de El Salvador siempre se han considerado a sí mismas como víctimas de la intervención extranjera, dirigida por la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua. Argumentan que la desaparición de los partidos comunistas en el bloque soviético, seguida de la derrota electoral de los sandinistas, ha puesto a la historia de su parte. En consecuencia, dentro del gobierno, la victoria de la oposición nicaragüense ha fortalecido la mano de los elementos de la línea dura y ha reforzado su oposición a las negociaciones con el FMLN.

Internacionalmente, es probable que ahora Cristiani reciba un respaldo mayor en las cumbres regionales. En la actualidad, los dirigentes centroamericanos están menos inclinados a presionar al gobierno de Cristiani para que haga concesiones.



Mientras que los grandes cambios ocurridos en el ámbito mundial han ayudado a empujar al FMLN hacia las negociaciones, sería extremadamente prematuro asumir que ellos hayan disminuido su capacidad para seguir peleando. Tal como se dijo arriba, en términos estrictamente militares, la derrota de los sandinistas probablemente no será determinante para El Salvador. Por consiguiente, el optimismo del lado gubernamental parece ser miope.

#### 4.8. Resumen

El presidente Cristiani y los dirigentes empresariales asociados a su gobierno parecen estar dispuestos a hacer concesiones para llegar a un acuerdo negociado. Consideran que las negociaciones favorecen tanto sus intereses como los del país a largo plazo. Sin embargo, el poder del presidente Cristiani es limitado. Los elementos de línea dura, quienes dominan su propio partido ARENA y el ejército, se oponen vehementemente a hacer cualquier concesión a los rebeldes. Desde la perspectiva de muchos oficiales de alto rango, las negociaciones amenazan directamente sus intereses personales así como los de su institución. Existe evidencia de que los elementos de línea dura han actuado violentamente contra los políticos y las personalidades de la izquierda, y lo continuarán haciendo, para sabotear las negociaciones.

Pero algunos oficiales de alto rango, incluyendo al jefe del estado mayor Ponce, han dicho que están dispuestos a considerar el hacer concesiones. La ofensiva de noviembre de los rebeldes y los asesinatos de los jesuitas pueden haber dado a las voces más moderadas del ejército una oportunidad para deshacerse de algunos de los oficiales de línea dura. Pero aún no está claro el resultado final de esta lucha interna de poder.

#### 5. Las opciones de la política de Estados Unidos

##### 5.1. El descongelamiento de la superpotencia: en búsqueda de una política de negociación

Cuando la guerra civil empezó en El Salvador en 1980, las tensiones este-oeste eran altas. La Unión Soviética había invadido Afganistán y los sandinistas habían tomado el poder en Nicaragua. El Salvador fue percibido como el siguiente blanco del expansionismo comunista respaldado por los soviéticos. En palabras del presidente Reagan: "creemos que el gobierno de El Salvador se encuentra en la línea de fuego en la batalla dirigida hacia el corazón mismo del hemisferio occidental, y eventualmente hacia nosotros"<sup>20</sup>.

Para frustrar esta amenaza, Estados Unidos aplicó una política contrainsurgente multifacética. El objetivo era no sólo impedir que los rebeldes se

apoderaran de El Salvador, sino también enviar una señal a todo el mundo —para demostrar la resolución estadounidense. En este contexto, la consecución de una victoria militar en El Salvador fue considerada esencial. Además de derrotar al FMLN en el campo de batalla, la política de Estados Unidos estaba orientada para promover reformas en orden a quitar a los rebeldes su base civil de colaboradores políticos. El establecimiento de las instituciones democráticas era parte integral de este proyecto, incluida la formación de un centro político viable como una alternativa a los grupos rebeldes y ultraderechistas del país. Además, el ejército salvadoreño sería profesionalizado y las violaciones de los derechos humanos controladas.

Una década después, la política estadounidense ha fracasado al no conseguir estos objetivos. En El Salvador, muchos de los factores políticos, sociales y económicos que dieron origen a la guerra persisten aún. Aunque se han introducido instituciones democráticas, la mayor parte de la población es escéptica sobre la realidad de los cambios. El sistema judicial, una institución fundamental en cualquier democracia, sigue siendo completamente inefectivo y corrupto. A pesar de abundante documentación, por ejemplo, ningún oficial del ejército salvadoreño ha sido convicto por violación de derechos humanos. El ejército, institucionalmente, no ha podido ser puesto bajo el yugo del gobierno civil. Y, lo que es más significativo, el FMLN —el catalizador de la política— no ha sido ni marginado ni derrotado.

Mientras tanto, la atmósfera internacional ha cambiado drásticamente. Los cambios en la Unión Soviética y en Europa oriental han hecho menos importantes las motivaciones originales de la participación de Estados Unidos en El Salvador. Ahora es difícil argumentar que el expansionismo soviético es una amenaza para el continente americano. Una vez que los sandinistas han aceptado su derrota electoral en Nicaragua es también difícil argumentar que los movimientos revolucionarios de América Latina intentan establecer estados de partido único en la región.

Para el FMLN, la lección de Nicaragua es que los rebeldes no pueden esperar gobernar exitosa-

mente a menos que puedan ganar una elección, reconocida por el mundo exterior (y, especialmente, por Estados Unidos) como libre y honesta. Durante mucho tiempo, los sandinistas han ejercido una influencia moderadora sobre el FMLN, con el ejemplo y la presión directa, urgiéndolo a encontrar una solución política para la guerra.

El Salvador ya no es un lugar donde Estados Unidos necesita demostrar su determinación global. Pero Estados Unidos todavía se encuentra profundamente enredado en una prolongada guerra civil. A menos que haya una política seria para promover un acuerdo negociado, la situación de El Salvador probablemente se deteriorará, prolongando la intervención de Estados Unidos.

### 5.2. El gobierno salvadoreño: ¿concesiones o reformas unilaterales?

Gracias a la intensa presión internacional ejercida por los gobiernos simpatizantes de América Latina y de todos lados, el FMLN ha sido forzado a modificar seriamente su posición sobre las negociaciones a lo largo del año pasado. En consecuencia, casi todas las concesiones para el acuerdo político han sido hechas por el FMLN. En efecto, los rebeldes han aceptado la posición gubernamental y están de acuerdo en participar en un proceso democrático electoral, si les conceden lo que ellos consideran garantías mínimas.

Pero las concesiones gubernamentales correspondientes no están próximas. Muchos creen que tales cambios probablemente se darán sólo si Estados Unidos está preparado para aplicar sobre el gobierno el mismo nivel de presión internacional que ha aplicado sobre el FMLN.

Específicamente, Estados Unidos debe persuadir al gobierno de El Salvador para que negocie de buena fe y haga los cambios que le corresponden. En particular, Estados Unidos debe buscar grandes reformas dentro de la Fuerza Armada y marginalizar a los elementos de línea

dura, quienes, tal como lo demuestran los asesinatos de los jesuitas, están dispuestos a llegar a los extremos con tal de preservar sus intereses creados. No bastará conseguir que ambas partes solamente se sienten en la mesa de negociaciones. En El Salvador, todos, incluso los más inflexibles, dicen que quieren negociar. La cuestión es si están preparados para hacer cambios reales que faciliten un proceso de solución.

La ventaja de la situación actual es que, como los rebeldes ya no están exigiendo cambios constitucionales básicos, sus demandas no necesitan ser satisfechas directamente como concesiones otorgadas en la mesa de negociaciones. Más bien, podrían buscarse unilateralmente, como objetivos políticos independientes. Si el presidente Cristiani se mostrara capaz de limpiar su propia casa independientemente y no fuera forzado a hacer cambios por la presión rebelde, su posición se fortalecería en gran medida. En cierto sentido, el FMLN ha hecho esto bastante posible al pedir una "autodepuración" de la Fuerza Armada y al no exigir que la reestructuración del alto mando sea decidida como resultado directo de las negociaciones.

Los cambios que el gobierno necesita hacer son obvios. Necesita purgar a la Fuerza Armada de los reconocidos violadores de los derechos humanos que ocupan los rangos más altos del ejército. Necesita colocar los cuerpos de seguridad bajo control civil directo. Necesita fortalecer el sistema judicial, permitiéndole funcionar independientemente de la presión militar. Necesita aceptar la mediación internacional, particularmente la de las Naciones Unidas, en el proceso de reconciliación.

Tal como se dijo antes, tales reformas no contradicen la Constitución de El Salvador de 1983. También coinciden con los objetivos de la política estadounidense, establecidos desde hace mucho tiempo. Durante varios años, los funcionarios estadounidenses han dicho que estaban tratando de purgar el ejército de los violadores de

**Las "organizaciones populares" de El Salvador representan el movimiento más tenaz de su clase en Centroamérica.**

los derechos humanos, de poner a las fuerzas de seguridad bajo control civil y de fortalecer el sistema judicial. Irónicamente, los objetivos de Estados Unidos y los del FMLN ahora son notablemente similares.

Si Estados Unidos busca un acuerdo pacífico en El Salvador necesita hacer más que meramente animar para negociar. Necesita animar al gobierno salvadoreño, y especialmente al ejército, para que pongan en marcha los cambios que harían posibles las negociaciones genuinas. Si la ayuda estadounidense va a ser condicionada, debería estar vinculada no sólo a la "participación" del gobierno en las negociaciones, sino también a que el gobierno haga reformas unilaterales, lo cual es más importante.

### **5.3. El uso de la ayuda estadounidense para promover las negociaciones**

La influencia estadounidense en El Salvador es resultado directo de su ayuda. El extremo nivel de dependencia del país casi no tiene precedente. El Salvador es el sexto país que recibe la mayor cantidad de ayuda estadounidense en el mundo. Después de Israel es el país que más ayuda recibe por cabeza. Con el paso del tiempo, esta dependencia ha aumentado en vez de disminuir. En 1987, El Salvador se convirtió en el país más dependiente de la ayuda estadounidense desde Vietnam del Sur.

Consecuentemente, la concesión o la retención de la ayuda en sí misma es un instrumento político potencial. Hay varias opciones, las cuales llevan a varios escenarios posibles.

#### **5.3.1. Mantener los niveles actuales de ayuda y usar la presión política y diplomática**

El argumento para continuar con los niveles actuales de ayuda estadounidense sostiene que sería lo mejor para apoyar al presidente Cristiani tanto contra el FMLN como contra los elementos de línea dura de su propio partido, del gobierno y del ejército. Se teme que cualquier reducción de la ayuda debilitaría a Cristiani y a otras fuerzas moderadas gubernamentales. Si este temor es correcto, entonces, Estados Unidos sólo puede esperar amenazar verbalmente, y la presión política

será suficiente para marginar a los elementos de línea dura.

En el pasado, las amenazas han sido útiles. Pero debe observarse que ha sido necesario hacer una enorme presión para progresar un poquito en casos individuales. Por ejemplo, en diciembre de 1983 fue necesario que el vicepresidente Bush visitara personalmente el país y amenazara ampliamente para dar de baja a unos cuantos oficiales comprometidos directamente en asesinatos hechos por escuadrones de la muerte en amplia escala. Incluso entonces los oficiales no fueron castigados, sino que más bien fueron enviados al "exilio de oro" como asesores militares de las embajadas salvadoreñas en el exterior. En 1989, fue necesaria otra visita similar, esta vez hecha por el vicepresidente Dan Quayle para progresar en el esclarecimiento de la masacre de diez campesinos, hecha por soldados del ejército cerca de San Sebastián. Después de la visita del vicepresidente, un oficial fue acusado judicialmente. Pero más de un año después, el juicio está parado. Más recientemente, incluso después de una intensa presión por el asesinato de los jesuitas, las autoridades no han podido llevar a cabo una investigación a fondo. Aún tienen que averiguar quién pudo haber sabido de los asesinatos en el alto mando del ejército —y cuándo lo supo. Muchos oficiales de alto rango sospechosos de haber tenido esta información aún no han sido interrogados por las autoridades investigadoras. Ahora es posible que el coronel Benavides, el oficial de más alto rango acusado en el caso, pueda ser dejado pronto en libertad por falta de evidencia.

Si la inmensa presión hecha desde los niveles más altos del gobierno de Estados Unidos únicamente ha conseguido unos resultados muy pequeños en los casos más importantes del pasado, parece improbable —si no imposible— que esa presión sola sea suficiente para forzar al ejército a reformar seriamente su institución y a abandonar sus profundos intereses creados. Esas amenazas en sí mismas son insuficientes, porque Estados Unidos rara y sólo mínimamente ha reforzado sus condiciones cortando de hecho la ayuda. Por lo tanto, la posible influencia que acompañaría esos elevados niveles de ayuda se ha perdido.

Los de línea dura siempre han alegado que si Estados Unidos tiene que escoger entre el ejército y el FMLN, inevitablemente escogerá al primero. Durante muchos años, la poca disposición de los políticos para reducir la ayuda ha reforzado tal argumento. Si los mismos niveles de apoyo continúan ahora, esto mostrará claramente que los de línea dura tienen razón. Su posición se reforzaría y continuarían predominando por encima del presidente Cristiani. Los militares, si bien declaran en público su apoyo a las negociaciones, continuarían saboteándolas tras bambalinas y evitarían que Cristiani hiciera concesiones significativas.

Si esto llegara a suceder, la guerra continuaría. Con este escenario, Estados Unidos necesitaría estar preparado para continuar ayudando en la misma forma como lo ha estado haciendo hasta ahora y probablemente a aumentar su ayuda a largo plazo. Sin embargo, ningún resultado estaría garantizado. La posibilidad de que la situación se deteriore más aún hipotecará fuertemente el futuro.

### 5.3.2. Los cortes de la ayuda para influir

El objetivo de una reducción de la ayuda sería dejar claro que Estados Unidos no financiará un cheque en blanco para la campaña militar de El Salvador, y que el apoyo de Estados Unidos está condicionado a las reformas gubernamentales en orden a facilitar las negociaciones. Esta política estaría orientada a reforzar la posición de las fuerzas moderadas existentes entre los funcionarios civiles del gobierno y entre los militares, y a animar al gobierno, como un todo, a moderarse.

Para tener éxito, Estados Unidos necesitaría restablecer su credibilidad en orden a recuperar su influencia sobre el gobierno y la Fuerza Armada. Esto requeriría cortes iniciales para demostrar su determinación, acompañados de amenazas genuinas para reducir más la ayuda si las condiciones no son satisfechas. Esta política sería más efectiva si es apoyada claramente por el gobierno de Bush y por el Congreso. De lo contrario, los elementos de línea dura de El Salvador estarían tentados a poner en contra a políticos y legisladores.

En la medida en que se encontrara más intransigencia dentro del cuerpo de oficiales, la ayuda militar sería el objetivo más adecuado. Pero considerando que la mayor parte de la ayuda económica está también relacionada con la guerra, la distinción entre ayuda militar y económica es menos importante que si los cortes que se hagan son sustanciales. Para ser efectiva, la política debería usar también el castigo y el premio. Por ejemplo, debería dejarse claro que la ayuda podría concederse de nuevo o incluso aumentarse según se necesitara si se progresa genuinamente hacia un arreglo.

Esta política fortalecería a los moderados del gobierno contra las fuerzas de línea dura, pues se responsabilizaría a la intransigencia de la línea dura de los cortes iniciales. Dependiendo de la cantidad de resistencia que se encuentre a un acuerdo negociado, Estados Unidos puede encontrar necesario hacer una serie de reducciones cada vez más grandes, las cuales, posiblemente, llevarán a cortar totalmente dicha ayuda. La misma lógica se aplicaría, posiblemente, si Estados Unidos fuera a cortar inicialmente toda ayuda militar. Pero de nuevo, la posibilidad de restaurar la ayuda —especialmente la asistencia económica— como un premio por cumplir con algunos requisitos debería mantenerse abierta. De esta forma, los cortes de la ayuda no llevarán, necesariamente, a una reacción de la derecha ni a un golpe de Estado. Los oficiales militares de línea dura así como también los otros tendrían siempre un incentivo para aceptar las concesiones, en orden a obtener la restauración de la ayuda.

Por otro lado, si Estados Unidos cediera ante las presiones de los elementos de línea dura, los políticos entregarían su política ante una amenaza de fuerza vengingleramente antidemocrática. En lugar de fundar su política en el miedo a una reacción militar violenta o a un golpe de Estado, los políticos simplemente deberían dejar claro que su apoyo está inextricablemente vinculado al gobierno dirigido por el presidente Cristiani. También deben tener presente, considerando la extrema dependencia salvadoreña, que es improbable que un gobierno salvadoreño pueda sobrevivir sin la ayuda estadounidense.

Al formular una política efectiva, el mensaje para el FMLN debería ser también claro. La política debería estar orientada a desanimar al FMLN para que no intente tomar ventaja de los cortes de la ayuda para llegar al poder. La posibilidad de restaurar la ayuda debería dejarse abierta, si el FMLN no negocia de buena fe y no mantiene las concesiones que ya ha hecho. La ayuda militar también podría restaurarse si el FMLN lanza otra ofensiva, cuando es claro que el gobierno está haciendo concesiones genuinamente.

Sin embargo, sería irracional que ambos bandos abandonaran su estrategia militar, mientras el proceso de negociación está paralizado. El gobierno, por ejemplo, continuaría montando operaciones ofensivas de contrainsurgencia. Asimismo es probable que el FMLN continuaría sus ataques militares, al menos hasta que se hagan las primeras reformas en la Fuerza Armada. Y si sucede que el gobierno pareciera no estar dispuesto o no tuviera capacidad para hacer concesiones, los rebeldes no tendrían otra alternativa que escalar la presión militar, y seguir adelante con la segunda ofensiva.

Por otro lado, si la política fuera eficaz y el gobierno empezara a hacer cambios reforzaría enormemente el argumento en favor de un acuerdo negociado dentro de la alianza del FMLN.

### **5.5.3. Cortar la ayuda completamente y salir de El Salvador definitivamente**

Esta política supone que Estados Unidos se desentendería de El Salvador, dejando que los salvadoreños resolvieran la guerra por sí mismos. Dada la historia de los intereses estadounidenses en la región y la cercanía de Centroamérica a Estados Unidos, esta es una opción casi improbable a largo plazo. Ninguno de los salvadoreños comprometidos espera que esto suceda. En Estados Unidos, pocos creen seriamente en esa posibilidad.

Sin embargo, si Estados Unidos abandonara de forma permanente El Salvador probablemente la línea dura y los defensores de la "guerra total" del gobierno —a corto plazo— se apoderarían de la situación, independientemente de si tienen una

oportunidad real para tener éxito. Existe razón suficiente para creer que este enfoque fracasaría. La contrainsurgencia guatemalteca de "tierra arrasada" a comienzos de la década de 1980 es el modelo percibido por tal estrategia. Sin embargo, El Salvador es bastante más dependiente de la ayuda extranjera de lo que alguna vez lo fue Guatemala. La pérdida de confianza económica en el país y la desinversión masiva socavarían probablemente cualquier progreso potencial en el campo de batalla. Además, el FMLN está mucho mejor organizado, equipado y atrincherado en El Salvador de lo que lo estuvieron alguna vez las guerrillas de Guatemala.

Otras posibles fuentes de asistencia gubernamental, como Taiwán e Israel, es muy posible que no puedan proporcionar asistencia suficiente para apoyar un esfuerzo para aumentar la capacidad militar del ejército, preservar la estabilidad y mantener la confianza en el país. Aunque se sabe que los militares han acumulado más de cien millones de dólares en fondos de seguridad social, este dinero, si llegara a ser desviado, es simplemente insuficiente para financiar las necesidades económicas del país y un esfuerzo militar sostenido. Consecuentemente, la guerra total no es una opción viable. Si la adoptaran, su eventual fracaso probablemente llevaría, algo más tarde, a negociar —en peores condiciones para el gobierno— o a una victoria eventual del FMLN. Ahora bien, la cuestión es cuánta gente moriría en el proceso y si el país sería gobernable después.

### **5.4. Los peligros de no llegar a una solución negociada**

Si Estados Unidos es incapaz o no tiene voluntad para presionar al gobierno salvadoreño para hacer cambios o concesiones que faciliten las negociaciones, el panorama será poco prometedor. Considerando la fortaleza de los rebeldes, los niveles actuales de ayuda probablemente serían insuficientes para prevenir que la situación se deteriorara aún más. Es casi seguro que el FMLN continuaría sus ataques militares para convencer al gobierno a que negocie, y si esto fracasa, intentará tomar el poder. Cada ataque consecutivo debilitará aún más a Cristiani, polarizará el país y aumentará

el peligro de una reacción masiva y violenta de la derecha. En la medida en que la situación se deteriore, en Estados Unidos también aumentaría la presión para cortar total e incondicionalmente la ayuda estadounidense.

Aun cuando la Fuerza Armada pudiera evitar efectivamente que el FMLN tomara el poder, el descontento constante, la inestabilidad política y la violencia continuarán mientras no haya negociaciones. Los rebeldes simplemente no están dispuestos a abandonar las otras demandas y a entregar sus armas; con toda razón, mirarían esto como suicidio. En estas condiciones, el futuro más probable sería un descenso gradual en la anarquía, en la medida en que la alianza del FMLN pierda su cohesión. Grupos rebeldes independientes se dedicarían a cometer actos violentos desesperados. En ARENA y en la Fuerza Armada, la línea dura se encontraría tentada a violar los derechos humanos desenfundadamente en respuesta. A largo plazo, sería cada vez más difícil encontrar quien quiera negociar en ambos lados. E incluso, si el FMLN fuera a permanecer excluido del proceso político, los rebeldes, ciertamente, retendrían la fuerza suficiente para minar toda posibilidad de recuperación económica, agravando más las condiciones mismas que dieron origen a la guerra.

## 6. Las posibilidades para un acuerdo negociado

Recientemente, en uno de los periódicos salvadoreños importantes apareció una fotografía poco usual. Mostraba al embajador salvadoreño en Honduras dándole la mano a un combatiente guerrillero del FMLN en el departamento de Morazán. El embajador se detuvo a platicar con el rebelde cuando acompañaba a varios miles de refugiados de guerra que regresaban a su tierra natal. Durante el encuentro, el diplomático gubernamental y el combatiente guerrillero estuvieron sonriendo; tanto la fotografía como las sonrisas fueron inauditas.

El Salvador, al igual que Libano, con frecuencia es presentado como uno de los peores puntos conflictivos del mundo, donde se espera que el conflicto dure indefinidamente. La guerra civil de El Salvador con una década de duración está, en efecto, profundamente enraizada. Pero El

Salvador no se caracteriza por antiquísimas divisiones nacionalistas, ni religiosas ni sectarias. Más bien hay una división de clases e ideologías, donde las familias con frecuencia se encuentran a sí mismas en lados diferentes de la división. A pesar de su trágica herencia de violencia, los problemas del país no parecen ser desesperadamente insolubles.

Tal como hemos argumentado en estas páginas, las posiciones del gobierno y del FMLN, de hecho, han convergido. La paz parece ser más posible ahora que nunca antes. En primer lugar, ambos aceptan la democracia y el proceso electoral como el único medio por el cual, en última instancia, se puede competir por el poder y obtenerlo. En segundo lugar, ambos aceptan la legitimidad institucional de la Fuerza Armada. Y, por último, ambos aceptan la legitimidad de la Constitución de El Salvador de 1983 y están de acuerdo en que las negociaciones deben permanecer dentro de los límites puestos por ella. Además, cada lado profesa apoyo a un acuerdo negociado, y ha reconocido formalmente al otro en el contexto de las conversaciones diplomáticas.

### 6.1. Los obstáculos pendientes

Para que las negociaciones tengan éxito, sin embargo, es necesario superar una serie de obstáculos pendientes. La barrera más obvia es la brecha que existe entre las plataformas de los dos lados.

- Uno de los puntos es si se puede cambiar la fecha de las elecciones, porque su periodicidad está estipulada por la Constitución. En la actualidad, elecciones legislativas y municipales están programadas para marzo de 1991, y presidenciales para 1994. Sin embargo, cambiar las fechas de las elecciones no parece ser una demanda rebelde fundamental.
- Existe desacuerdo sobre la reforma judicial. Ambos lados están de acuerdo en que es necesario hacer algunas reformas, pero ambos varían mucho sobre su extensión.
- Existe desacuerdo fundamental sobre qué comprendería un cese de hostilidades o del fuego. En conversaciones anteriores, el gobierno ha



insistido que debería incluir la suspensión de toda clase de acciones, es decir, manifestaciones, huelgas y toda clase de protestas por parte de los sindicatos, los campesinos, los estudiantes y otros grupos que el gobierno considera "organizaciones de fachada" del FMLN. Un código legal, acordado por ambas partes, necesitaría establecerse para permitir expresiones pacíficas de disenso. En la actualidad, por ejemplo, la mayoría de las grandes huelgas es declarada ilegal rutinariamente. Grandes cantidades de trabajadores de los sectores público y privado han sido despedidos sumariamente por intentar organizar sindicatos.

Por su parte, el FMLN ha insistido que un cese del fuego incluiría la suspensión de las operaciones contrainsurgentes del gobierno. Los rebeldes han reconocido que el territorio de El Salvador no puede ser dividido permanentemente. Sin embargo, la tercera parte del territorio salvadoreño, especialmente en las áreas rurales, permanece en su mayor parte bajo control del FMLN. En estas áreas, la Fuerza Armada no mantiene bases permanentes ni está

presente. Durante un proceso de solución, los rebeldes insisten en que el gobierno no lance operaciones militares en estas zonas.

- El punto de divergencia más serio es el futuro de la Fuerza Armada. El FMLN acepta que el ejército es una institución, pero exige que sea reestructurado profundamente. El gobierno ha rechazado toda reforma potencial hasta que el FMLN se desarme y desbande. Estas dos perspectivas son fundamentalmente incompatibles. A menos que el gobierno y el FMLN se pongan de acuerdo sobre la reforma militar, es improbable, si no imposible, que haya un acuerdo pacífico.

Otro problema importante es el de los disidentes en ambos bandos. Mientras el presidente Cristiani y algunos oficiales militares, posiblemente incluido el jefe del estado mayor Ponce, han indicado en privado que estarían dispuestos a considerar hacer concesiones en el área de reforma militar, enfrentan una fiera oposición por parte de los intereses creados del ejército y del gobierno, dispuestos a usar la violencia. Como esas concesiones sólo son mencionadas en privado como

“posibilidades”, ello sugiere que falta mucho camino que andar antes de llegar a un consenso para cambiar formalmente la plataforma del gobierno.

Entre los rebeldes, algunos creen que la única revolución pura puede hacerse con las armas. Tales fuerzas continúan estando a favor de una victoria militar absoluta. Pero no parecen tener la fuerza ni la influencia para revertir la posición actual de los rebeldes.

Si fuera a comenzar un proceso de paz, la seguridad en ambos lados sería, por lo tanto, la primera preocupación. Tanto el gobierno como el FMLN necesitarían demostrar su determinación para evitar que sus respectivas líneas duras trataran de socavar el progreso. Al mismo tiempo, ambos lados también tendrían que reconocer que ninguno está completamente capacitado para controlar a todos los elementos asociados a su bando. No se debería permitir que actos aislados de violencia, llevados a cabo por individuos descontentos, asociados a cualesquiera de los dos campos, descarrilaran todo el proceso.

## 6.2. Un calendario para la paz

El paso más difícil para las negociaciones actuales sería establecer un calendario para conseguir la paz. Ambos lados, por ejemplo, están de acuerdo en que el primer paso de las conversaciones renovadas sería el cese del fuego. Pero el gobierno quiere que el FMLN pare de modo permanente todas las hostilidades y acepte desmovilizarse antes de discutir otros puntos. El FMLN, por el otro lado, quiere algunas reformas iniciales en el ejército para garantizar que el gobierno está actuando seriamente antes que ellos acuerden parar el fuego.

Al acordar un calendario, hay algunas lecciones importantes que se deben aprender del ejemplo de Nicaragua. Ahí, el primer paso fue un cese del fuego y una desescalación gradual de la guerra. Simultáneamente, los sandinistas abrieron el sistema político, dando más espacio para que la oposición se organizara en orden a las elecciones. La supervisión internacional sin precedentes también ayudó para evitar que los dirigentes de la oposición fueran víctimas de represalias hasta el

punto de no poder organizarse efectivamente. La clave de todo el proceso fue tener elecciones aceptadas como libres y honestas por ambos lados, para decidir cuál sería la futura correlación de fuerzas políticas en el país.

Tanto la oposición como Estados Unidos aceptaron también que era necesario mantener intactos a los contras hasta después de las elecciones. Solamente después de la votación hemos visto negociaciones reales para un proceso de desmilitarización de ambos bandos. El ejército sandinista probablemente será reducido y reestructurado. Simultáneamente, los contras se desmovilizarán. Conviene notar que han sido necesarios varios años para implementar el proceso.

Realísticamente, en El Salvador es probable que ni el FMLN ni la Fuerza Armada estarán dispuestos a comenzar un proceso de desmilitarización antes de las elecciones presidenciales. Dado que éstas no ocurrirán hasta 1994, el país enfrenta un período de transición largo y delicado.

La cuestión de cuándo desmilitarizarse es importante, porque aquí reside la desconfianza más grande. El gobierno y el ejército temen que el FMLN sólo usaría el proceso de paz para aumentar su fuerza militar y para reducir el tamaño de la Fuerza Armada y la ayuda estadounidense, dejando la puerta abierta para que los rebeldes tomen el poder. El FMLN teme que el ejército sacaría con engaño a la luz pública su estructura clandestina, obtendría información sobre las personas comprometidas y entonces las eliminaría en una “guerra sucia” masiva. Los rebeldes también temen que el ejército nunca permitiría a la izquierda tomar el poder, incluso aunque ganaran una elección. Para superar estas preocupaciones, al igual que en Nicaragua, la desmovilización de los rebeldes como fuerza militar y la reducción de la Fuerza Armada probablemente serían las últimas etapas del proceso.

Por último, un acuerdo negociado necesitaría crear un sistema político en el cual el poder real estuviera en las elecciones. A los ganadores se les debe garantizar que las oportunidades para su participación política continuarían y que no serían eliminados ni reprimidos subsecuentemente. Con-

siderando que, en la última década, más de 70 mil salvadoreños (más del uno por ciento de la población del país) han sido asesinados —la mayoría de ellos por el gobierno o por las fuerzas de la derecha—, esta es una tarea formidable.

### **6.3. La creación de un clima para una solución pacífica**

Para que las negociaciones tengan éxito, se necesitaría crear un clima en el cual sería demasiado costoso para ambos lados abandonar el proceso de paz y regresar a la guerra. Se necesitaría crear suficiente impulso nacional e internacional para asegurar que cualquiera de los dos lados enfrentaría una pérdida inmediata de credibilidad y aislamiento político si intentara abandonar el proceso.

La mediación de un cuerpo internacional neutro en el proceso de la presente negociación, idealmente las Naciones Unidas, es, por lo tanto, crucial. Esto permitiría que las concesiones fueran hechas por ambos lados sin que aparezcan como una capitulación directa a las demandas de la otra.

La supervisión internacional del cese del fuego, así como también de todo el proceso de democratización también sería importante. En su mayor parte, no es que las leyes existentes y la Constitución sean inadecuadas; es que simplemente son ignoradas por lo general. En el área de derechos humanos, por ejemplo, sería esencial una supervisión internacional fuerte. Sería la única manera viable para superar el profundo clima de temor que actualmente existe en el país, el cual es fundamentalmente incompatible con un sistema democrático abierto. Para el gobierno es una práctica ordinaria, por ejemplo, pagar informantes para que identifiquen a supuestos simpatizantes de los rebeldes. Tales individuos por lo general son secuestrados, interrogados y detenidos. Una alarmante cantidad de personas desaparece. Ocasionalmente, sus cuerpos mutilados son encontrados varios días después en basureros al estilo de "escuadrones de la muerte". Los detenidos e interrogados, con frecuencia son maltratados y torturados —para ser obligados a proporcionar los nombres de otros supuestos colaboradores de los rebeldes. Pocos, si es que alguno, de cuantos eje-

cutan semejantes atropellos han sido juzgados. Si bien estas tácticas rara vez se usan contra conocidos dirigentes de la oposición relacionados con la prensa, son empleadas de forma rutinaria contra los habitantes relativamente anónimos de las comunidades rurales y urbanas pobres<sup>21</sup>.

Los abusos de los derechos humanos por parte de los rebeldes incluyen una política de ejecuciones sumarias de todos aquellos que ellos creen actúan como informantes del gobierno. La mayoría también son habitantes de las colonias pobres, con lo cual aumenta el clima de terror e inseguridad.

El centro de la supervisión internacional sería desarticular este clima. La Cruz Roja Internacional y algunos grupos eclesiásticos ya están jugando un papel importante en este campo. Pero, claramente, una supervisión internacional, al menos tan grande como la que hubo en Nicaragua, sería requerida. La Organización de Estados Americanos, la Comunidad Económica Europea y otros cuerpos internacionales podrían tener su papel. Debe notarse, sin embargo, que el presidente Cristiani ya ha sido criticado duramente por las fuerzas derechistas por permitir a las Naciones Unidas participar como intermediarias. Estas fuerzas consideran dicha participación como una violación injustificada de la soberanía nacional de El Salvador. Para que este proceso tenga éxito, se necesitaría superar esa oposición.

### **6.4. El cambio de las actitudes introducidas por la guerra**

Un acuerdo pacífico necesitaría cambiar las actitudes de los dos lados. Tal como lo mencionamos antes, durante años, los funcionarios salvadoreños y estadounidenses han acusado a varios políticos de izquierda y a otros grupos de ser "fachadas de la guerrilla". Pero en el contexto de un acuerdo negociado, los rebeldes del FMLN y sus colaboradores civiles necesitarían ser animados para usar esas organizaciones como vehículos legítimos de expresión.

Estas "organizaciones populares" de El Salvador representan el movimiento más tenaz de su clase en Centroamérica. Más que constituir un blanco para la represión, podrían presentarse como

un ejemplo de cómo esforzarse por alcanzar los objetivos "izquierdistas" de largo alcance, como una alternativa a la resistencia armada. Para que las negociaciones tengan éxito, el gobierno y la Fuerza Armada no sólo tendrían que aceptar a tales grupos como legítimos y ejerciendo su propio derecho, sino que también necesitarían reconocer que es tarea legítima la búsqueda de las reformas e incluso de los cambios socio-económicos y políticos radicales que ellos demandan.

Por su parte, el FMLN ha argumentado desde hace tiempo que la "crisis" del gobierno salvadoreño está enraizada en las desiguales socio-económicas de la sociedad. Pero, al aceptar las elecciones, los rebeldes también necesitarían aceptar que la reforma de esas estructuras no puede ser impuesta —como gobierno fundado en la participación del poder—, sino que requeriría ser objeto de debate y competencia en el contexto del sistema político democrático. Sin embargo, los elementos derechistas se oponen fuertemente a tales cambios —como por ejemplo, a la reforma agraria de 1980, apoyada por Estados Unidos, la cual nunca se llevó a cabo completamente—; estos elementos tendrían que aceptar su implementación si esos cambios son adoptados por un proceso democrático.

### 6.5. Conclusión

En última instancia, la solución pacífica del conflicto de El Salvador depende en gran medida de las acciones y de las actitudes de los mismos salvadoreños. Sin embargo, Estados Unidos podría actuar para poner en marcha a las fuerzas que favorecen las negociaciones. Si Estados Unidos apoyara una política de negociaciones con sus palabras y sus hechos, sería más difícil para los intereses creados de la minoría oponerse y socavar un proceso genuino de reconciliación.

Mientras las guerrillas del FMLN han visto sus opciones restringidas drásticamente, en gran parte por los cambios ocurridos en la Unión Soviética y en Europa oriental, la Fuerza Armada salvadoreña tiene pocos incentivos para optar por un acuerdo pacífico mientras Estados Unidos esté dispuesto a financiar una guerra sin fin. Un creciente número de voces ha empezado a decir que un acuerdo

negociado, fundado en las elecciones para decidir quién detendrá el poder, en las reformas del ejército y en la desmovilización del FMLN sería lo mejor para los intereses de El Salvador y de Estados Unidos. Si el ejército salvadoreño también recibiera este mensaje de sus partidarios estadounidenses, las perspectivas para la paz pueden no parecer estar tan lejos.

### Notas

1. Más de los dos tercios de los salvadoreños (68 por ciento) encuestados a comienzos de 1989 indicaron que querían que el gobierno "negociara la paz con el FMLN tan pronto como fuera posible"; sólo el 4 por ciento quería continuar con los enfoques corrientes de la guerra, y sólo el 11 por ciento quería "aumentar la guerra drásticamente para derrotar a las guerrillas". Greenberg-Lake, "The Analysis Group", *El Salvador National Election Survey*, Washington, D.C., febrero de 1989.
2. Cinco organizaciones rebeldes conforman el FMLN. La más grande es el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), dirigida por el comandante Joaquín Villalobos; la sigue muy de cerca las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), dirigidas por el comandante Leonel González. Estos dos grupos representan los dos tercios de todos los combatientes rebeldes. Las otras tres organizaciones son las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN), las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC).
3. Ver la sección dedicada a los documentos capturados.
4. Este argumento, sin embargo, no explica los recientes asesinatos de altos funcionarios gubernamentales llevados a cabo por los grupos rebeldes. Esto parece ser el resultado de una disensión continua de algunos comandantes de los niveles medios, quienes actúan sin autorización de la comandancia general del FMLN, tal como se explica abajo.
5. Durante la ofensiva de noviembre, las FPL y las FAL argumentaron que era posible una insurrección que llevara a una toma absoluta del poder. El ERP, las FARN y el PRTC dijeron lo contrario.
6. Documento interno del FMLN, "Plan fuego", 24 de enero de 1988. Capturado por el ejército salvadoreño a comienzos de 1988.
7. Documento interno del FMLN, "Ofensiva estratégica", Cinquera, octubre de 1989. Capturado

- por el ejército salvadoreño en enero de 1990.
8. Documento interno del FMLN, "La ofensiva del 11 de noviembre es la ofensiva de la victoria", Morazán, enero de 1990. Obtenido por periodistas en el departamento de Morazán, febrero de 1990.
  9. "La ofensiva del 11 de noviembre", enero de 1990.
  10. "La ofensiva del 11 de noviembre", enero de 1990.
  11. "La ofensiva del 11 de noviembre", enero de 1990.
  12. Ver la parte dedicada al gobierno y a la Fuerza Armada salvadoreñas.
  13. Joaquín Villalobos, "A Democratic Revolution for El Salvador", *Foreign Policy*, primavera de 1989.
  14. "La ofensiva del 11 de noviembre", enero de 1990.
  15. Joel Millman, "El Salvador's Army: A Force Unto Itself", *The New York Times*, 10 de diciembre de 1989.
  16. El término "guerra total" tiene varias definiciones en la teoría militar moderna. Ochoa lo usa para referirse a un esfuerzo contrainsurgente escalado militarmente sin preocuparse mucho de los derechos humanos. En este contexto, la brutal campaña contrainsurgente de Guatemala a comienzos de la década de 1980 y la "guerra sucia" de Argentina a finales de la década de 1970 son buenos ejemplos.
  17. Douglas Farah, "U.S. Pressure in Jesuit Probe Said to Alienate Salvadorean Officers", *The Washington Post*, 6 de febrero de 1990.
  18. Millman, 10 de diciembre de 1989.
  19. Millman, 10 de diciembre de 1989.
  20. Citado por Raymond Bonner, *Weakness and Deceit*, The New York Times Book Co., Inc., New York, 1984, p. 234.
  21. La Oficina de Tutela Legal del Arzobispado, la oficina de derechos humanos del arzobispado de San Salvador, informa de un significativo aumento del número de personas detenidas y torturadas desde junio pasado.

