



Revista de Fomento Social, XLVII (1992), 213-221

El acuerdo de paz de El Salvador una posibilidad real para la concertación social

El autor, testigo en El Salvador de la década de la guerra, analiza el Acuerdo de Paz como un diagnóstico de la situación sociopolítica del país. La guerra es el problema urgente e inmediato. Pero la guerra es un síntoma. El verdadero problema de la injusticia infringida a las mayorías no se soluciona por el simple cese de hostilidades armadas, aunque éste sea condición para su solución. El Acuerdo de Paz debe suponer, a pesar de los riesgos y las dificultades que acechan su puesta en práctica, sólo el comienzo que posibilite un nuevo tipo de sociedad. La constitución del Foro de Concertación Económica y Social es un instrumento político de primer orden para que el Acuerdo de Paz llegue a las raíces del problema.

— Rodolfo Cardenal S.J.(*) —

El acuerdo de paz, firmado el 16 de enero de 1992, entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), puso fin a la guerra salvadoreña de doce años. A partir del 1 de febrero entró formalmente en vigencia el cese del enfrentamiento armado en todo el país y dio inicio al período para la

(*) Jesuita, Vice-rector de la UCA de San Salvador.

NOTAS

desmovilización del FMLN como fuerza militar y la reincorporación de sus integrantes a la legalidad del Estado democrático. El 31 de octubre de 1992 se cumple el plazo para concluir el desmantelamiento de la estructura militar del FMLN. Paralelamente, aunque en un plazo más largo (alrededor de dos años), la Fuerza Armada salvadoreña debe sufrir un proceso de depuración, reducción y reestructuración.

Así, pues, la guerra en El Salvador ha concluido formalmente, pero ello no quiere decir que se haya logrado la paz automáticamente. En la actualidad, según lo establecido, se está implementando el cese del fuego definitivo y se están dando los primeros pasos hacia la pacificación del país. Hay razones para esperar realistamente que El Salvador ha entrado por fin en la ruta irreversible de la pacificación. Pero no hay que olvidar que, tal como decía Ignacio Ellacuría, la superación de la guerra ha sido un objetivo fundamental del proceso de negociación, pero no es su objetivo último, porque la guerra misma, en última instancia, era una consecuencia y una manifestación del conflicto, no su "principio" fundamental. En realidad, en el proceso de negociación lo que estuvo en juego no fue sólo el cese del enfrentamiento armado, sino el nuevo tipo de sociedad que se pretende para El Salvador. Esta es, precisamente, la tarea que hay que acometer para edificar la paz.

La emotiva ceremonia en la cual ambas partes firmaron el Acuerdo de paz en Chapultepec (México), las multitudinarias celebraciones populares del 2 de enero y, sobre todo, del 16 de enero y del 1 de febrero en las dos plazas céntricas de San Salvador, han sido las expresiones más visibles de las esperanzas generadas por esta nueva coyuntura.

1. Las expectativas

El Acuerdo de paz ofrece un buen diagnóstico de la situación política y social predominante en El Salvador; asimismo, pretende responder a los problemas más graves del país. En la medida en que estas respuestas se vayan concretando, la realidad nacional se irá transformando. De hecho, el balance general del primer mes es positivo, en términos generales. La situación de la guerra ha sido superada casi irreversiblemente. Sin embargo, para que se consolide es necesario profundizar aún el proceso de desmilitarización y de democratización.

La mayor parte del Acuerdo de paz está dedicado a uno de los elementos determinantes del diagnóstico, el cese del enfrentamiento armado y la desmilitarización subsecuente de la sociedad. Estos dos aspectos están tratados con sumo cuidado y detalle en el texto firmado. Por lo tanto, de la aplicación adecuada de esas medidas puede esperarse la transformación de la Fuerza Armada salvadoreña, la cual ya no gozará de un poder absoluto, por encima de la sociedad civil y el derecho, sino que deberá predominar lo civil sobre lo militar. Esto ha obligado a reformar la Constitu-

ción del país, en el sentido de darle un serio revés al ejército, pues éste ha sido despojado de los pretextos constitucionalistas que antes le permitían hegemonizar la conducción de la sociedad civil.

Justamente con ello, se impondrá un nuevo concepto de seguridad pública, expresado en la supresión de los cuerpos de seguridad, de todos los cuerpos paramilitares existentes y de la oficina de inteligencia militar, todos ellos instrumentos de la represión y de la guerra sucia, durante décadas. Estas instancias están en vías de ser reemplazadas por un nuevo cuerpo policial (la Policía Nacional Civil), cuya característica fundamental será respetar los derechos humanos y el pluralismo político. En la actualidad, los dos cuerpos de seguridad más violadores de los derechos humanos están en proceso de disolución, mientras que, por otro lado, se están creando la academia de la policía y la policía misma. Cuando todo esto se haya llevado a cabo, los militares desaparecerán de la vida y del debate públicos.

Estos dos elementos fundamentales del Acuerdo de paz, la depuración, la reducción y la reestructuración del ejército, y la creación de la Policía Nacional Civil, sobre los cuales se apoya la nueva fase que ha comenzado El Salvador, están precedidos por otros dos acuerdos, también muy importantes, el de derechos humanos, que garantiza el fin de las ejecuciones sumarias individuales y colectivas y de las torturas, y el de las reformas constitucionales, que han modificado sustancialmente los sistemas judicial y electoral.

Si el Acuerdo de paz se cumple, la militarización que ha caracterizado a El Salvador por más de una década, irá dejando paso a la democratización; es decir, abrirá espacios para la participación efectiva de todos las fuerzas políticas y sociales, respetando las ideas, las ideologías y los credos. Para ello, el país deberá aprender a discutir, abandonando los dogmatismos y los sectarismos, y a respetar a los contrarios. Prácticas de las cuales no hay experiencia, pero sin ellas no será posible alcanzar los consensos necesarios para llegar a la democratización. En la medida en que se vayan abriendo espacios, la actividad política entrará en una actividad intensa y desconocida, muy temida por la derecha y muy aprovechable para una izquierda reprimida.

El final de la guerra implica la desaparición del militarismo, el principal distorsionador del quehacer político. En estas nuevas circunstancias, la presencia política del FMLN contribuirá a transformar el escenario y la lucha políticos. Tiene capacidad para hacerlo, pues cuenta con cuadros decididos a seguir trabajando por la justicia social dentro del contexto democrático. De hecho, el FMLN alega contar ya con estructuras partidarias básicas en 230 municipios de los catorce departamentos del país. En consecuencia, es previsible que las grandes decisiones políticas se van a ir dilucidando cada vez más en el campo de la lucha por la sobrevivencia de las mayorías populares, en las zonas urbanas más populosas y en las zonas rurales más afectadas por la pobreza histórica. Es decir, la lucha política tenderá a no resolverse ya en las

plataformas políticas tradicionales. El mismo gobierno se verá obligado a defender sus propios programas con instrumentos políticos, puesto que, una vez desaparecida la excusa militar y el apoyo político e ideológico del ejército, habrá perdido su instrumento de dominación más poderoso.

De esta manera, las mayorías populares, a las cuales siempre se tiende a marginar, ahora tienen delante de sí un reto para comenzar a participar en la dirección de los destinos de la nación, forzando tanto a los partidos políticos tradicionales como al gobierno a enfrentar directa y claramente las demandas populares. Para que todo esto sea realidad es necesario primero llevar hasta sus últimas consecuencias la desmilitarización de la sociedad y la depuración y reestructuración del ejército, tal como está acordado. Una vez el ejército se encuentre concentrado en sus cuarteles, el espacio liberado deberá ser utilizado para exigir las exigencias de las mayorías populares. Lo primero es condición necesaria para lo segundo.

Así, pues, el Acuerdo de paz anuncia grandes novedades políticas; tantas que algunos hablan del nacimiento de un nuevo país; otros, más escépticos, todavía dudan de la viabilidad del proceso después de tantos engaños. Sin embargo, el Acuerdo de paz cuenta con suficientes garantías como para ser cumplido de manera suficiente.

La primera garantía viene dada por la capacidad que ahora tiene la oposición para supervisar al gobierno a través de la Comisión para la Consolidación de la Paz. De hecho, esta comisión actúa como supervisora de la actuación gubernamental y del FMLN. Este control, y, en algún sentido, casi cogobierno, de la Comisión para la Consolidación de la Paz sobre el gobierno anuncia la influencia determinante de la oposición política en el futuro, la cual ya no se verá reducida a ocupar un puesto decorativo en la escena política. Esta comisión ha comenzado a romper la confrontación derecha e izquierda, poniendo las bases para una nueva relación entre el poder y la oposición.

La segunda garantía proviene de la comunidad internacional, que no parece estar dispuesta a permitir sorpresas contrarias al Acuerdo de paz. El compromiso de Estados Unidos, el factor exógeno más determinante, ha sido claro y contundente. Washington ya ha abandonado la obsesión ideológica y militar, y la falta de sentido común de los años de Reagan en la Casa Blanca. Los enemigos de antes se han convertido en interlocutores políticos con quienes se puede dialogar sobre el futuro del país; mientras que los amigos de la guerra sucia de ayer, la extrema derecha política y militar, se han convertido en los nuevos terroristas de la época de paz, tal como se lo dijo personalmente el Secretario de Estado Baker en San Salvador, al día siguiente de la firma del Acuerdo.

La misión de las Naciones Unidas en El Salvador es otra garantía fundamental para vigilar el cumplimiento del Acuerdo de paz. Esta presencia tiene dos elementos. El primero es el que tiene la responsabilidad de supervisar el respeto de los derechos

humanos, que comenzó a funcionar aun antes que se firmara el Acuerdo. El segundo elemento es de carácter militar y policial, el cual garantiza el cumplimiento de las fases acordadas para llegar al cese definitivo del enfrentamiento armado y para garantizar la integración plena del FMLN en la vida política nacional.

Finalmente, pero no en último lugar, está la garantía del mismo pueblo organizado, que vigila atento el cumplimiento cabal de lo acordado.

Por todo ello, el terror introyectado en la conciencia nacional irá cediendo ante el avance y el respeto a la libertad de opinión, de tal manera que las mayorías populares podrán decir cada vez más clara y directamente su propia palabra. La fuerza de esta palabra se traducirá en votos capaces de elegir y aun de determinar los programas de gobierno. En efecto, es previsible que la próxima campaña electoral de 1994 no sea como las anteriores, meramente propagandística, sino un espacio donde participarán libre y abiertamente las diversas fuerzas políticas y las distintas corrientes ideológicas, generando no sólo apertura política, sino también la posibilidad para optar por el partido que mayor se adecuó a las aspiraciones de cada quien. Ya no se elegirá a un determinado candidato, como un programa político concreto. Entonces será posible que el pueblo salvadoreño escoja consciente y libremente lo que en realidad quiere.

2. Los riesgos

Los riesgos y las dificultades de la paz no radican tanto en la posibilidad de incumplimiento del Acuerdo de paz, sino en lo poco que se negoció sobre el otro gran problema salvadoreño, la injusta estructura económica y social. Junto con la militarización de la sociedad, éste es el tema más vital para el futuro inmediato de El Salvador, puesto que aquí radica el "principio" fundamental del conflicto que termina ahora. Mientras hubo guerra, lo militar, además de causa de la misma guerra y del militarismo, fue lo más visible y urgente; pero ahora, al desaparecer el enfrentamiento armado, lo económico social cobra su relevancia fundamental.

En la mesa de negociación no se llegó a presentar una alternativa al modelo económico actual. Sólo se concretaron algunos puntos limitados sobre la problemática agraria y un mecanismo para concertar un diálogo económico entre los representantes del gobierno, la empresa privada y las clases trabajadoras. Siendo el problema económico el "principio" fundamental para la pacificación del país, al foro de concertación económica le corresponde iniciar la evaluación del modelo actual, considerando sus logros macroeconómicos, pero también las contradicciones sociales que ha generado; asimismo, el foro debe considerar alternativas técnicas que favorezcan a las mayorías populares, porque la pobreza no puede esperar ya más tiempo.

No puede haber concertación económico social sin apertura para cuestionar y reformular el modelo actual. Relegar esta decisión a las próximas elecciones presi-

denciales, como quieren algunos, es arriesgar que todo el modelo estalle antes de esa fecha. El gran reto y la incógnita todavía sin respuesta adecuada es cómo aliviar el escandaloso nivel de pobreza actual con un programa de ajuste estructural.

Las organizaciones populares y sindicales deberán dar una dura batalla en el foro para tratar de conseguir las primeras reformas de la injusta estructura socioeconómica actual. Para tener éxito en esta difícil empresa será necesario que profundicen su unidad y sus estructuras organizativas alrededor de una plataforma consensuada, que recoja las aspiraciones e intereses más sentidos por las mayorías populares. Esta oportunidad, aunque limitada, debe ser aprovechada al máximo por el movimiento popular organizado.

El tema de la reconstrucción del país está tratado genérica y vagamente en el Acuerdo de paz, lo cual quiere decir que el gobierno actual está en capacidad para imponer su propio plan, sin ninguna garantía de que éste sea lo mejor para el bien de la nación. Esto significa también que el gobierno buscará controlar de modo exclusivo la ayuda económica internacional, como, de hecho, ya lo está haciendo. El único compromiso del gobierno llega a mostrar su plan al FMLN y a oír su opinión, cosas que ya ha hecho. De hecho, el gobierno busca legitimar el Estado en aquellas zonas donde el proyecto capitalista fue contestado más duramente. Por tanto, para el gobierno, el plan tiene cierto carácter contrainsurgente. Para el FMLN, el plan es una oportunidad para consolidar una base económica y social para su partido, en función de su proyecto histórico, en las zonas de hegemonía militar.

El plan de reconstrucción está en manos del gobierno, el cual, además, está legitimado internacionalmente para aplicarlo, con tal que asegure unos mínimos concertados. En este sentido, el plan de reconstrucción requiere de cierto consenso entre el FMLN y el gobierno. Por lo tanto, es un espacio en disputa, aunque con ventaja financiera para el gobierno y productiva para el FMLN. Sólo la presión de los donantes y la de los sectores populares organizados podrán garantizar esos mínimos concertados. En cualquier caso, un consenso de alcance nacional garantizaría mejor la inversión adecuada de los fondos provenientes del compromiso de la comunidad internacional con la paz.

Existe también el peligro de reducir la construcción del nuevo país a sus aspectos materiales, olvidando que es necesario establecer sólidamente nuevos fundamentos éticos. El primero de ellos es la verdad debida al país. Ya han aparecido los voceros de las falsas reconciliaciones, invitando a olvidar el pasado de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos de decenas de miles de salvadoreños. A propósito de la ley de amnistía propusieron una amnistía que beneficiara directamente a los militares responsables de esas violaciones. Han tenido incluso la osadía de pedir al pueblo salvadoreño que olvide lo mejor que tiene, a sus muertos y a sus mártires. En este sentido, existe el peligro real de enterrar el pasado horrendo de la

guerra, ocultando la verdad, precisamente, cuando más necesidad hay de conocerla, para que la reconciliación se haga realidad. No se logrará una reconciliación pregonando la impunidad, porque ésta sólo puede ser fruto de la verdad y de la justicia.

3. Las primeras dificultades

Las primeras dificultades en el proceso de implementación del Acuerdo de paz han surgido en aquellos aspectos más conflictivos de la realidad nacional, donde la negociación fue más difícil, y en aquellos otros que no fueron negociados suficientemente. Si bien estas primeras dificultades han provocado una crisis en el primer mes del proceso de pacificación, aquélla tiene buenas posibilidades para ser superada, precisamente, por las garantías que posee el Acuerdo mismo.

La conflictividad de la realidad nacional salvadoreña y las debilidades del Acuerdo han forzado a las partes a seguir negociando su implementación; ello ha generado tensiones, que si se mantienen en su justo límite, son productivas y buenas para el proceso mismo. En lo fundamental, el proceso hacia el cese definitivo del enfrentamiento armado y hacia la desmilitarización ha avanzado sólidamente. En cuanto tal, el país se ha alejado definitivamente de la guerra y se encuentra en transición hacia otra realidad distinta. Sin embargo, esa transición no está siendo fácil, lo cual es normal en estos procesos históricos. Ya se han producido los primeros desajustes en el complejo calendario previsto en el Acuerdo de paz. Veamos cuáles han sido las dificultades principales.

Casi todas estas dificultades han provenido de la extrema derecha política y militar, a la que Baker llamó "terrorista". Este poderoso grupo minoritario primero se opuso a la negociación, después pensó que una salida política era imposible y ahora, ante lo inevitable, busca la forma de boicotear la implementación del Acuerdo de paz. Aunque esta derecha pertenece al mismo partido político del presidente Cristiani, nunca ha apoyado su compromiso por la paz.

Hasta ahora, el problema más visible, pero no el más importante, ha sido el de las tomas de tierras. El Acuerdo de paz reconoce la propiedad de las tierras en las zonas conflictivas y también el derecho de quienes, de hecho, las poseen en la actualidad. El movimiento social, sin embargo, ha promovido varias tomas de tierras en áreas no conflictivas. Esto ha permitido que el sector privado más duro encuentre un pretexto con fuerza suficiente para unificarlo. Además de protestar por las tomas "ilegales", está promoviendo la conflictividad social al cuestionar el concepto de zonas conflictivas. Con ello, este poderoso sector económico desconoce lo acordado. Como medida de presión ha condicionado su participación en el foro de concertación económico social a la devolución de las tierras.

En realidad ese no es más que un pretexto para desestabilizar el proceso de

pacificación, puesto que se ha comprobado que la superficie comprometida no es económicamente representativa, lo cual facilitaría una negociación en buenos términos; la mayor parte de los grandes propietarios desean vender sus tierras, según lo previsto en el Acuerdo, y los medianos y pequeños propietarios no serán afectados.

Un conflicto laboral en una de las fábricas más importantes de San Salvador, coadyuvó a aumentar peligrosamente las tensiones existentes. Si bien, por un lado, el sindicato no midió bien sus fuerzas, por el otro, resulta que los empresarios se convirtieron en voceros de los trabajadores y declararon innecesaria la organización sindical. De momento, la fábrica se encuentra cerrada, dejando a varios miles de trabajadores en la calle. Añadiendo a la tensión generada por las tomas de tierras, un nuevo frente conflictivo en el campo laboral.

En el aspecto de desmilitarización del país, el gobierno sorprendió al país al anunciar que, en lugar de disolver dos de los cuerpos de seguridad más represivos, éstos se convertían en una policía de fronteras y en otra militar. La primera es una atribución que el acuerdo coloca en la policía nacional; lo segundo implica que dicha policía militar se acuardele con el resto del ejército. Por otro lado, la fuerza aérea ha sobrevolado repetidamente algunos de los campamentos donde se encuentra reconcentrado el FMLN.

Ante estas provocaciones e intentos por entorpecer el proceso, el FMLN ha reaccionado manteniendo la legalidad de las tomas de tierras y negándose a concentrar todas sus fuerzas en los sitios establecidos por el acuerdo. La negativa del FMLN a concluir la concentración de sus fuerzas militares en los quince puntos establecidos por el acuerdo ha puesto muy nervioso al gobierno. En parte, esa concentración no ha podido completarse por falta de infraestructura mínima para ello.

Sin embargo, todos estos obstáculos que ha encontrado el proceso de pacificación durante su primer mes son, hasta cierto punto, normales, si los consideramos en el contexto de un proceso de negociación prolongado. Primero se negoció el Acuerdo de paz, pero ahora corresponde seguir negociando su aplicación y como en toda negociación se generan tensiones. Por otro lado, esto es lo que da oportunidad a los enemigos del Acuerdo para entorpecer su aplicación. Pese a todo ello, todas estas dificultades son superables por la misma dinámica desencadenada por el Acuerdo.

Lo más grave que ha ocurrido en este primer mes y sobre lo cual deben adoptarse medidas mucho más drásticas es el reaparecimiento de los asesinatos de los escuadrones de la muerte. Dos personas han sido virtualmente despedazadas, una de ellas era vigilante de un sindicato, mientras que la otra es un desconocido no identificado aún. El propósito de estos asesinatos es doble, por una lado, atemorizar a la población, que todavía tiene fresca la memoria de la brutalidad de tales asesinatos, y, por el otro, enviar un mensaje claro a los dirigentes del FMLN sobre lo que podría esperarles. Un agravante más de esta renovada actividad criminal es la pasividad del gobierno,

incluido el nuevo procurador de los derechos humanos, a quien, por cargo, le corresponde protestar e investigar.

Los escuadrones de la muerte aún no han sido desmantelados completamente; aunque replegados, las estructuras que los hicieron posibles siguen más o menos intactas. Mientras no sean desarticulados completamente, existe un peligro serio para llevar a cabo la propuesta integración del FMLN a la vida política nacional.

Tanto la comunidad internacional, como la presencia directa de la misión de las Naciones Unidas en el país, junto con la fuerza social y política del FMLN, del movimiento popular organizado y de uno de los partidos políticos tradicionales, son la mejor garantía para superar los obstáculos que puedan presentarse al Acuerdo de paz. Eso pasa por el aislamiento político y social de la extrema derecha política y militar, por un lado; y, por el otro, por un movimiento popular claro y firme, pero con visión de largo plazo.

4. La concertación: un nuevo instrumento político

Si bien, la conflictividad social en un país como El Salvador, marcado por polarizaciones profundas y de larga data, no debe ser subestimada; por el otro lado, el FMLN y la oposición política en general aún temen la represión sangrienta con la cual fueron silenciados en el pasado reciente. Los temores del capital están justificados por la conflictividad social existente, pero también los de la oposición política. Para dar paso a una experiencia política democrática es necesario, por lo tanto, desmilitarizar la sociedad, y, concretamente, desarticular todo el aparato represivo, por un lado; pero, por el otro, es igualmente necesario concertar en un foro económico social. La desconfianza predominante en las partes interesadas debe ser superada cumpliendo el Acuerdo de paz en todos sus puntos relacionados con la desmilitarización, sin admitir subterfugios de ninguna clase, y ensayando los nuevos poderes de la concertación.

Si no se establece el foro de concertación económico social, el retorno paulatino a la violencia social es casi seguro. La concertación es un nuevo poder de la sociedad en transición, del cual no tenemos ninguna experiencia. Para ejercitar este poder adecuadamente hay que participar con espíritu de búsqueda del bien común. El foro no llenará su cometido si, por un lado, se da por supuesto que el simple hecho de proclamarse del lado del desposeído y del explotado, del campesino y del obrero, garantiza la posesión actual del derecho y de la razón; tampoco ayudará, por el otro lado, asumir que el derecho de propiedad privada es sin más la piedra angular del derecho y de la paz social. Las realidades del país exigen mesura y saber dar fundamentadas razones de las propias exigencias y derechos, no dogmas ni prejuicios.