

PROCESOS DE NEGOCIACIÓN COMPARADOS EN ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA

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



A283

Aguilera Peralta, Gabriel

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

152p.

1. Investigación sobre la paz
2. Mantenimiento de la paz
3. Paz - Guatemala

I. Autor

II. Título

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

Diseño de Portada: Rossina Cazali

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

BIBLIOTECA - FLACSO - E C

Fecha:

Categoría:

Valor:

Clas. :

Donación:

ÍNDICE

Introducción / 9

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

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

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

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

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

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

FORO

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

CRISIS, GUERRA Y NEGOCIACIÓN EN ANGOLA Y MOZAMBIQUE

David González López

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

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

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

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

Africa Meridional como zona de conflicto

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

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

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

Siendo Sudáfrica la más estratégica, la mejor dotada desde el

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Negociaciones de paz en Angola y Mozambique

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

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

1 Negociaciones de independencia

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

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

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

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

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

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

2 Negociaciones sobre los aspectos "Internacionales" de las guerras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Negociaciones sobre los aspectos "internos" de las guerras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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