

# Cuando callan los fusiles

## Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica.

Nasi, Carlo (2007). *Cuando callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*. Bogotá: Grupo Editorial Norma-Universidad de los Andes. (pp.347).

**Francisco Leal\***

\* Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Ph.D. de la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos. Profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia y de la Universidad de los Andes. Fundador de las revistas *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Bogotá, 1977, *Análisis Político*, Bogotá, 1987, y *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, 1998. Entre sus publicaciones más recientes cabe destacar: Políticas de seguridad: de improvisación en improvisación. En: Francisco Leal (Ed.), *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*, (Norma-Universidad de los Andes, 2006); La política de seguridad democrática: 2002-2005, *Análisis Político*, No. 57, mayo/agosto de 2006; *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*, (Planeta Editores, 2006); La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En: Linda Helfrich y Sabine Kurtenbach (Eds.), *Colombia: caminos para salir de la violencia*, (Iberoamericana/Vervuert, 2006); The Military and the National Security Doctrine. En: Michiel Baud y Donny Meertens (Eds.), *Colombia from the Inside. Perspectives on Drugs, War and Peace*, (Cedla, 2004); Armed actors in the Colombian conflict. En: Kees Koonings y Dirk Kruijt (Eds.), *Armed Actors. Organised Violence and State Failure in Latin America*, (Zed Books, 2004). Correo electrónico: frleal@uniandes.edu.co

La lectura del libro de Carlo es grata, ilustrativa y enriquecedora. Además de enseñar muchos detalles sobre los procesos de paz de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Colombia, incursiona en varios temas relacionados con un problema central del libro que es la guerra civil y su variante –en el esquema conceptual del autor– la guerra de guerrillas. La democracia, la ideología, los partidos políticos y sus derivaciones son esos temas que enriquecen el análisis. Todo esto se desarrolla con hechos ocurridos en especial durante las dos últimas décadas del siglo pasado, mediante pormenores analíticos sustentados en teorías de reconocidos autores. En esta presentación no es posible detenerse siquiera de manera breve en los aspectos que llaman la atención. Por eso, y para no dar una impresión distorsionada del contenido de la publicación, indico los temas centrales de sus capítulos y hago algunas referencias que considero relevantes.

La Introducción del libro presenta el contexto del trabajo, que –valga decirlo– es difícil para una aproximación comparativa, puesto que los casos estudiados son disímiles. Sirvan de ejemplo Nicaragua, que se sale del marco por la injerencia de Estados Unidos en la conformación de una fuerza privada contrainsurgente, y Colombia, que presentó el paréntesis de un acuerdo de paz, en medio de la permanencia del conflicto armado con guerrillas que cuentan con mayor capacidad bélica que las desmovilizadas. En cuanto a las referencias conceptuales que sirven de apoyo al trabajo, son clarificadas en la Introducción para saber a qué atenerse, sobre todo en conceptos que son discutibles, como el de guerra civil. Sobresale en esta Introducción

la tesis que indica que, en contraposición con la dinámica de las guerras civiles, todos los acuerdos de paz producen transformaciones importantes que tienden a ser positivas en el funcionamiento de la política, la economía y la sociedad.

El Capítulo 1 aborda el tema de la guerra de guerrillas, cuyo nombre, surgido en la era moderna, trata un fenómeno ancestral en la historia de la humanidad. Su parentesco con las guerras civiles justifica la inclusión de este concepto en el trabajo. Las estrategias contrainsurgentes, desarrolladas durante el siglo XX, llevaron a que la población civil fuese la principal víctima de la violencia –indica el autor–, pues pese a las atrocidades de las guerrillas, sus acciones son sobrepasadas por lo general por las fuerzas contrainsurgentes. Añade, que esto se debe a que los Estados rara vez tienen la capacidad de dar respuestas adecuadas a los aspectos no militares de la insurgencia. El énfasis oficial en la confrontación militar trae como consecuencia que los civiles sean las principales víctimas del conflicto. De esta manera, agrego yo, el Estado, que debe ser directriz de la política de un país, hace abstracción de su esencia mostrando su fuerza bruta por razones casi siempre privadas de conveniencia política. Carlo afirma que la precariedad democrática tiene mucho que ver con esta situación. Aquí no sobra recordar que el caso de Colombia es un ejemplo dicente al respecto.

El Capítulo 2 considera el impacto de los acuerdos de paz, en el sentido de la continuidad y los cambios en la violencia. El autor recuerda que la formación de los Estados modernos está plagada de violencia, incluso luego de que el proceso estatal de monopolización del uso de la violencia había avanzado. Esta situación es más notoria en el caso de los países llamados en vía de desarrollo, no pocas veces estimulados

por sus relaciones con los países desarrollados. Carlo señala que la población civil ha sido también la víctima principal de la violencia que desató esta larga historia moderna de la humanidad. Los tres elementos destacados que contrarrestan esta tendencia –nos recuerda el autor– aparecieron entrelazados y son complementarios: el democrático, el republicano y el liberal. Pero es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se dan los mayores avances –digo yo–, luego de que los países desarrollados dieron el peor ejemplo con las mayores carnicerías en la historia de la humanidad: las dos guerras mundiales. En este capítulo, Carlo muestra las formas de violencia que se dieron en los casos nacionales estudiados, desde el más brutal en Guatemala, pasando por los de El Salvador, Colombia y el caso atípico de Perú, donde la guerrilla fue el principal victimario. Todos estos casos son confrontados con los cambios en la violencia, antes y después de los acuerdos de paz, que son una precondition necesaria de la democracia.

El Capítulo 3 trata la relación compleja entre guerra de guerrillas, acuerdos de paz y regímenes políticos. El autor afirma que distintos analistas han clasificado mal a los regímenes políticos que hacen elecciones en medio de guerra de guerrillas, pues no han definido estándares empíricos sobre cómo la violencia política altera la situación democrática de un país. En El Salvador y Guatemala coexistieron la guerra civil y las dictaduras militares. Hubo reglas electorales tardías antes de los acuerdos de paz, las que luego se modificaron tras esos acuerdos. Nicaragua fue el único caso en el que la insurgencia derrotó a la dictadura, con lo cual no se acabó la guerra civil y el autoritarismo. La injerencia gringa con los ‘contras’ terminó cuando fue derrotado electoralmente el gobierno sandinista, ya que el nuevo gobierno firmó acuerdos de paz con ese grupo.

En Colombia, con gobiernos democráticos, también hubo procedimientos electorales tras los acuerdos con los rebeldes. En este contexto, Carlo muestra cómo se ha minimizado la importancia de la intensidad de la violencia política para determinar el estatus democrático de los países, con distintos tipos de fallas en la clasificación de los regímenes políticos. Es preferible, según el autor, asumir una clasificación empírica –como la de guerra civil–, así sea un poco arbitraria, a desconocer hechos graves de violencia para definir niveles de democracia. La observación en los momentos electorales es insuficiente, pues desconoce las acciones ocurridas entre las elecciones, ya que pueden ser nocivas para resultados que se consideran democráticos, como el de impedir la formación de sociedades pluralistas.

El Capítulo 4 analiza los acuerdos de paz y su relación con la democratización, con el trasfondo de un debate teórico. Carlo afirma que las guerras civiles –que incluyen las de guerrillas– tienen consecuencias más negativas para la democracia que las producidas por otros factores. Por lo tanto, los acuerdos de paz son requisitos, necesarios pero no suficientes, para hacer la transición de limitados regímenes electorales a poliarquías, de acuerdo con el concepto de Robert Dahl. Puede haber representación sin elecciones, elecciones sin representación y elecciones con representación, si se tiene en cuenta la separación de estos dos conceptos, derivada de los desarrollos democráticos y su consecuencia en sociedades en guerra civil. La democracia y la guerra civil es una ecuación imposible, señala el autor. Luego de repasar distintas posiciones teóricas críticas con respecto a la democracia representativa, Carlo presenta respuestas a cada una de ellas, con el fin de sacar conclusiones de orden general. El autor recuerda que en todas las democracias existe

una brecha entre intereses efectivamente representados y aquellos que deberían haber sido representados sobre la base de criterios de justicia y equidad. Cuanto mayor sea la brecha, menos representativo será el gobierno. Aquí, Carlo afirma que la exclusión es el extremo de los problemas que afectan la naturaleza representativa de un régimen democrático. Y concluye que las presiones armadas tienden a destruir o impedir el funcionamiento de los mecanismos de acción colectiva. Por consiguiente, al detener la guerra se amplía la libertad de acción de los grupos afectados y se aumenta el potencial de cambios positivos.

El Capítulo 5 plantea un marco de análisis para evaluar los cambios observados en los casos estudiados. Los acuerdos de paz impiden que los funcionarios elegidos sean víctimas de la polarización típica de la guerra. Carlo dice que los tres elementos que afectaron la competencia electoral son la violencia política, la prohibición legal de partidos de oposición y el rechazo de la oposición a participar en las elecciones. Sobre esta base, analiza los casos estudiados. En Guatemala, luego de la apertura democrática a mediados de los años ochenta, hubo prohibición de participar a los partidos que los militares no consideraron aceptables. Sólo una década después hubo participación electoral de la izquierda, aunque el trauma dejado por la violencia limitó la participación. En El Salvador no hubo prohibiciones, aunque la violencia restringió la competencia. Tan solo en la misma época que en Guatemala, ya avanzado el proceso de paz, se abrieron las posibilidades de participación electoral bajo la observación internacional. En Colombia, cada vez que hubo asomos de triunfos de la izquierda, surgían campañas de violencia contra sus grupos, como fue el caso de la Unión Patriótica. Además, los limitados alcances de los acuerdos de paz posibilitaron la

confrontación armada hasta el presente. En Nicaragua hay diferencias con los otros casos, dada la victoria de la izquierda. Pese a la injerencia de Estados Unidos con la conformación de guerrillas de derecha, el régimen sandinista, aún con restricción de libertades, hizo esfuerzos para que hubiese participación abierta. Con la desmovilización inminente de los ‘contras’, en 1990, el régimen salió derrotado dada la alta participación de los grupos de derecha. Todos los casos, concluye el autor, muestran que los acuerdos de paz exitosos amplían el espectro político, aunque las relaciones de poder de cada país determinan las opciones que se crean. Pero el problema con los acuerdos de paz radica en la incertidumbre política que deja en los grupos desmovilizados. Además, añade, los gobiernos tienden a manipular los incentivos electorales durante los procesos de paz. Con las organizaciones guerrilleras fuertes son restrictivos y las que son débiles enfrentan incertidumbres. A estos asuntos se sumó el vacío político que dejó la finalización de la Guerra Fría en los grupos de la izquierda latinoamericana.

Los dos últimos capítulos, el 6 y el 7, relacionan los acuerdos de paz con la democratización, el 6 con respecto al cambio en las reglas electorales y los niveles de votación, y el 7 con relación a los patrones de representación política. En el Capítulo 6, el autor señala que suponía que donde había guerrillas fuertes, como en Nicaragua y El Salvador, los gobiernos tratarían de poner obstáculos para su desempeño electoral, y viceversa, como en Guatemala y Colombia. Sin embargo, –indica– en Nicaragua hubo reglas permisivas con la oposición. Los ‘contras’ no pretendían formar un partido político y fueron disueltos por su patrocinador, Estados Unidos. En los otros casos, los acuerdos buscaron que los desmovilizados formaran partidos y compitieran en las elecciones.

En El Salvador, la guerrilla obtuvo pocas concesiones, en comparación con la oposición en Nicaragua. En Guatemala, la oposición se marginó una vez que dejó las armas, pese a algunas normas permisivas para participar. En Colombia, hubo algunos cambios en las reglas electorales, aunque más por otras causas –como la nueva Constitución– que por los acuerdos. Carlo concluye que en los casos estudiados hubo diferencias en cuanto al empoderamiento de la oposición luego de los acuerdos de paz. Sin embargo, el impacto de los acuerdos siempre es menor que el producido por la transición luego de terminados los gobiernos autoritarios, sobre todo donde las guerrillas son débiles.

El tema del último capítulo, el impacto de los acuerdos de paz en los patrones de representación política, muestra la variada situación de los casos estudiados. El autor analiza todos los casos. En Nicaragua, hubo cambios importantes en la representación, pese a que los ‘contras’ no llegaron a ser un partido político. En El Salvador, también hubo cambios significativos en la representación política; allí la guerrilla sí se convirtió en un partido político fuerte. En Guatemala, donde la oposición armada era débil, se ob-

serva una transformación tardía, quizás por los altos niveles de represión oficial y el trauma que causó, además de las secuelas del poder militar autoritario, como fue la fragmentación del sistema político. Colombia es un caso complejo y diferente. La debilidad de los grupos desmovilizados no explica mucho las dificultades de obtener ventajas, sino más bien la continuidad del conflicto con los grupos que no negociaron, que eran más fuertes. En todos los casos –concluye Carlo–, en donde las guerrillas eran fuertes (Nicaragua y El Salvador), éstas derivaron en grupos políticos fuertes. También sucedió lo contrario, en los casos de Guatemala y Colombia. De igual manera, los cambios políticos logrados guardan la misma relación directa.

La idea principal que me dejó la lectura del libro de Carlo es su gran riqueza, en términos de la complejidad del problema estudiado. Son innumerables las aristas que presenta, la mayor parte de las cuales son novedosas en sus mutuas relaciones. Por ejemplo, como lo indica el mismo autor, no ha habido una adecuada comunicación entre los estudiosos de la guerra y los de la democracia. También señala las incompatibilidades de fondo que existen entre guerra interna y democracia,

aún al tener en cuenta la complejidad que implica este concepto en las sociedades contemporáneas. Y, lo más importante, aboga porque el gobierno colombiano considere la política en el tratamiento del conflicto armado.

En mi opinión, lo mejor de la investigación de Carlo es la diversidad lograda a partir de un tema central –los procesos de paz–, pues abre varias perspectivas de investigación que pueden dar muchas luces para entender dinámicas viejas y nuevas de la política, a partir de un fenómeno que ha sido constante a través de todos los tiempos: la guerra. Al respecto, hay que recordar la frase ya olvidada de Marx cuando afirma que la violencia ha sido la partera de la historia. Aún con los avances logrados en materia de convivencia pacífica, mediante la integración y la cooperación internacionales luego de culminada la Segunda Guerra Mundial, hay demasiados problemas internos de fondo en los países que, como Colombia, no han alcanzado niveles aceptables de democracia. Para estas sociedades, una mejor democracia es muy esquiva, debido a las tendencias depredadoras que muestran los desarrollos del capitalismo globalizado que impera en el mundo. ☸