

Carlo Nasi, Cuando callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica, Norma, Ciencia Política, Universidad de los Andes, CESO, Bogotá, 2007.

Diana Hoyos Gómez*

Un componente importante en la evaluación de los acuerdos de paz en escenarios en los que han tenido lugar conflictos internos son los resultados que se obtienen en relación con los objetivos inmediatos perseguidos por los actores que han participado en estas negociaciones, tales como el cese de hostilidades o la no reanudación de la confrontación armada. Sin embargo, como muestra Carlo Nasi dichos efectos van mucho más allá en la medida en que producen cambios estructurales que no sólo tienen consecuencias sobre las dinámicas violentas sino que afectan el funcionamiento mismo de la democracia. Este aspecto puesto de relieve por Nasi constituye un asunto fundamental que ha sido objeto de escasa atención en la literatura sobre estos temas.

En consonancia con lo anterior, el autor busca evaluar en qué medida acuerdos de paz, que pueden ser considerados como exitosos, produjeron transformaciones políticas en los países en los que tuvieron lugar: Colombia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. El estudio se centra en las transformaciones que se dieron en el funcionamiento de los regímenes políticos y particularmente en el comportamiento de los patrones de violencia y representación política en el periodo posterior a la firma de los acuerdos de paz. El punto de partida es que estos acuerdos introducen una serie de condiciones que favorecen el cambio social y permiten generar transformaciones positivas; incluso los acuerdos de paz con un contenido minimalista generan cambios importantes en el funcionamiento de la política, la economía y la sociedad.

Este libro plantea un tema que resulta fundamental para una evaluación más integral de los alcances de los acuerdos negociados. En efecto, es posible sostener que de la misma forma que sucede con los procesos de reforma institucional, los acuerdos de paz no pueden ser examinados exclusivamente en función de los efectos inmediatos esperados o los previstos, sino que es necesario considerar que dichos acuerdos cambian importantes reglas de juego de la sociedad, abren oportunidades e introducen incentivos que tienen implicaciones sobre las dinámicas políticas y sociales y sobre el comportamiento de diversos actores en las sociedades en las que se llevan a cabo. Como sostiene Nasi, en estos escenarios es posible que se produzcan transformaciones de envergadura en el funcionamiento mismo de la sociedad o de manera más específica en el régimen político.

Una segunda discusión que tiene una gran relevancia y que es abordada en este libro, alude a la relación entre guerra, paz y democracia y particularmente a las implicaciones de las guerras civiles en los contextos democráticos. En relación con lo anterior, el autor analiza cuáles son las implicaciones de la guerra de guerrillas frente al adecuado funcionamiento de la democracia. En su opinión, estos contextos en los cuales tienen lugar elecciones en medio de una guerra de guerrillas, son los que plantean mayores dificultades en la clasificación de los regímenes políticos. En esta dirección, la pregunta

[151]

* Politóloga, Magíster en Estudios Políticos del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, Profesora de Carrera de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario.

central es cómo caracterizar aquellos regímenes que reúnen una serie de condiciones formales que los hacen democráticos, pero que al mismo tiempo presentan condiciones de violencia política que cuestionan la existencia o la naturaleza plena de la democracia.

Para dicho autor al menos dos aspectos tendrían que ser considerados para evitar las clasificaciones equivocadas. Lo primero es que dado que la democracia supone un respeto por los derechos civiles y políticos, es necesario definir cómo la violencia altera el estatus democrático en un determinado país. El segundo aspecto alude a la relación entre ciclo electoral y las estrategias de las guerrillas de guerrillas. En esta línea de análisis muestra que aún cuando las elecciones pueden parecer libres y justas, por lo menos en la mayor parte del territorio, las estrategias de la guerrilla y la dinámica que con ello se genera entre cada elección, generalmente suponen la creación de gobiernos paralelos en la sombra, que ejercen autoridad de facto sobre la población y que se constituyen en un poder dual, aún cuando no afecten de manera directa las elecciones.

Esta discusión sobre las relaciones entre violencia y democracia no es nueva, pero ha sido dejada de lado e incluso ignorada por algunos analistas de la democracia. Casos como los que toma Nasi para su estudio, como Guatemala, El Salvador, Nicaragua o Colombia, plantean la necesidad de pensar las interacciones entre democracia y violencia. Particularmente, en este último país, la coexistencia entre las dinámicas democráticas y violentas sigue teniendo continuidad, lo que se constituye en un desafío para el análisis del funcionamiento de la democracia. La postura que asume Nasi en relación con este tema, es que la definición misma de democracia es incompatible con aquellos regímenes políticos que presentan niveles muy altos de violencia interna, debido a que la guerra de guerrillas o la guerra civil vulneran el goce efectivo de los derechos civiles y políticos. De esta manera, sería la intensidad de la violencia política el factor relevante para establecer el carácter democrático de un régimen. De acuerdo con el autor, esto se plantea como un desafío empírico en la medida en que es necesario establecer un umbral de asesinatos políticos que permita determinar cuando la violencia política afecta el estatus democrático de un país.

[152]

Ahora bien, aunque no se puede omitir que esta lectura pone de relieve la distancia entre democracia formal y las dinámicas que efectivamente operan en una determinada sociedad y afectan la naturaleza de la democracia, parece importante considerar otros aspectos. En primer lugar, si bien es cierto que la violencia política afecta el ejercicio democrático, no necesariamente supone su anulación. Incluso en escenarios donde la intensidad de esta violencia puede ser alta, pero donde coexiste con una institucionalidad democrática que tiene permanencia y medianamente funciona, no se puede desconocer la existencia de estas expresiones aún cuando no se ajusten por completo a los modelos teóricos. En estos casos, más bien resulta urgente examinar las complejas interacciones que se dan entre las dinámicas democráticas y las violentas y los efectos que estas últimas tienen sobre las primeras.

Por otro lado, aunque el establecimiento de un umbral puede tener ventajas en términos prácticos también puede ser altamente arbitrario a la hora de considerar si un país es o no democrático. En relación con esto último parece más importante la discusión sobre la calidad de la democracia que sobre la cantidad. No se desconoce que la intensidad de la violencia política puede ser relevante, en la medida en que es claro que la democracia no necesariamente implica inexistencia de expresiones de esta naturaleza, pero el establecimiento de un umbral más que múltiples dimensiones que permitan evaluar el carácter democrático o no de un régimen, supone el riesgo de plantear esta discusión en blanco o negro.

En relación con lo anterior, la literatura sobre los regímenes híbridos, autoritarismos electorales o autoritarismos competitivos¹, puede aportar una serie de criterios y de múltiples dimensiones que

¹ LEVITSKY Steven y WAY, Lucan. "Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo", en Revista de Estudios Políticos, No 24, enero-junio, Medellín, 2004, pp. 159-176; DIAMOND Larry. "Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos", en Ídem., p. 117-134.

posibiliten un análisis más integral sobre la naturaleza de los regímenes que no pueden ser caracterizados como democráticos o que presentan ambigüedad, lo que sin duda podría enriquecer el análisis sobre el carácter democrático o no de los casos estudiados. Nasi no ignora este debate, de hecho retoma algunas categorías que han sido trabajadas por otros autores para caracterizar los sistemas en relación con los cuales existen dudas sobre si deben o no ser considerados como democracias plenas, tales como regímenes híbridos, democracias parcialmente libres, democracias electorales, democracia iliberal. Sin embargo, este autor pasa rápidamente esta discusión.

Adicionalmente, es importante no dejar de lado que como sostienen Levitsky y Way, algunas de estas categorías que son abordadas en distintos estudios se “caracterizan por nociones preconcebidas de democratización”, de manera que los regímenes mixtos son tratados “como formas parciales o moderadas de democracia”, lo que implica asumir que estos “casos van en dirección a la democracia” y esto no necesariamente siempre sucede². Aunque el tema abordado por Nasi, alude específicamente a aquellos países en los que coexisten elecciones y guerra civil o de guerrillas, la literatura sobre los regímenes híbridos puede aportar elementos de análisis para abordar de manera más amplia la discusión sobre la naturaleza de ciertos regímenes políticos, en particular aquellos que presentan ambigüedad o que en estricto sentido no pueden ser considerados como democráticos.

En segunda medida, como ha sostenido Gibson, en los Estados democráticos se producen diferencias importantes en términos territoriales con respecto a las prácticas e instituciones que operan al interior del Estado-nación. Las políticas democratizadoras no operan de la misma manera a lo largo del Estado-Nación, siendo posible encontrar pequeñas diferencias de una jurisdicción a otra en relación con la transparencia de los procedimientos electorales o del imperio de la ley, pero también marcadas, “con regímenes completamente autoritarios que privan a los habitantes de regiones enteras de los derechos y las libertades que disfrutaban libremente habitantes de otras regiones en el mismo Estado-nación”³. En este sentido, parece pertinente incorporar en el análisis la dimensión territorial antes de sacar conclusiones contundentes sobre el grado en que la violencia política puede afectar el carácter democrático de un país.

Un último punto que deseo traer a colación está relacionado con las transformaciones que se dan como resultado de los acuerdos de paz. A partir del análisis de los casos considerados, el autor muestra que estos acuerdos han tenido consecuencias importantes en los países en los que han sido llevados a cabo, aún cuando los alcances han sido distintos en cada uno de ellos. En esta línea de análisis se sostiene que los acuerdos de paz traen consigo transformaciones en los patrones de violencia y en las relaciones Estado-sociedad en una dirección democrática, en la medida en que promueven la creación de espacios de acceso al Estado y una noción más universal de ciudadanía. Adicionalmente, se generan cambios en los patrones de representación política. En sistemas donde se celebran elecciones que coexisten con guerras civiles se hace manifiesta una contradicción entre las reglas formales del régimen político y su verdadero funcionamiento. Las presiones armadas asociadas a estas guerras generan distorsiones en el funcionamiento de la democracia representativa, en tanto que los acuerdos de paz introducen una serie de condiciones favorables, aunque no necesariamente suficientes para el establecimiento de una verdadera democracia.

Así mismo se menciona que en los casos estudiados, hasta antes de los acuerdos de paz las medidas democratizadoras que habían sido introducidas previamente enfrentaron el desafío de las limitaciones a la competencia electoral, bien por altos niveles de violencia política, por prohibiciones legales a la existencia de ciertos partidos de oposición y por el rechazo de la oposición a participar en las elecciones. Las barreras formales e informales redujeron el espectro político, particularmente para

² LEVITSKY y WAY. Ob. Cit. pp. 160.

³ GIBSON Edward. “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, en Desafíos, No 14, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, CEPI, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006. p. 208

la izquierda. Con los acuerdos de paz se produce una expansión del espectro político, ampliando las posibilidades de competencia de las fuerzas políticas relevantes. Por otro lado, los cambios también se hacen manifiestos en las reglas de juego, en particular las electorales, lo que resulta muy importante en la medida en que los incentivos electorales pueden o bien ayudar al empoderamiento de las organizaciones guerrilleras que se desmovilizan o tener un efecto contrario. Finalmente, se sostiene que los acuerdos de paz también tienen efectos sobre la participación electoral, al posibilitar la incorporación a la democracia de algunos segmentos marginados hasta entonces del sistema político y al promover la incorporación a la democracia de sectores excluidos de oposición.

En definitiva, el autor muestra que los acuerdos de paz no son intrascendentes, sino que por el contrario, tienen la capacidad de generar cambios en las reglas de juego de una sociedad y particularmente en el régimen político. Por su puesto, tales acuerdos en sí mismos no se constituyen en una garantía de tales transformaciones, pero si abren oportunidades y generan incentivos que tienen implicaciones sobre el comportamiento de los actores sociales y políticos. El libro aquí considerado muestra algunas de estas transformaciones en las reglas del régimen político, en particular lo relacionado con las dinámicas violentas, la representación política, las reglas de juego electorales y la competencia y participación electoral. Sin embargo, como este mismo autor sugiere, los cambios no sólo se limitan al ámbito de lo político; los acuerdos de paz pueden tener implicaciones de otra naturaleza, como por ejemplo, en lo social o lo económico, que es necesario empezar a estudiar en aras de evaluar de manera más integral los verdaderos alcances de dichos acuerdos.