



Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

res@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Nasi, Carlo

Violencia política, democratización y acuerdos de paz: algunas lecciones de América Latina

Revista de Estudios Sociales, núm. 8, enero, 2001, p. 0

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81500810>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Violencia política, democratización y acuerdos de paz: algunas lecciones de América Latina*

Carlo Nasi**

Introducción

La interconexión entre los regímenes y la violencia política constituye un fenómeno bastante complejo. En el nivel *internacional*, los defensores de la tesis de la "paz democrática" sostienen que las democracias tienden a no hacerle la guerra al otro. Pueden estar a favor de la guerra tanto como otros tipos de regímenes, pero usualmente luchan contra las no-democracias¹. En el nivel interno, la democracia también se ha propuesto como un método de no-violencia. Un reciente estudio hecho en varios países por Rummel concluye que las mayores magnitudes de violencia colectiva interna² y *democidio*³ están asociadas, no tanto con los regímenes democráticos, sino más bien con los regímenes totalitarios y (en menor grado) autoritarios. Vale la pena enfatizar que Rummel se

enfocó más en la intensidad que en la frecuencia de los episodios violentos, pero en pocas palabras, queda claro que, para este autor, la democracia representa la "bala de plata" capaz de poner fin a la violencia.

La interconexión *interna* entre la política (y, en particular, la democracia) y la violencia política es bastante difícil, sin embargo, como eslabones causales se mueven en dos direcciones. Este no es el único caso que al compararse con las democracias y regímenes totalitarios y autoritarios muestra una mayor tendencia hacia la violencia colectiva interna o democidio; también, importantes niveles de violencia política amenazan el estatus democrático de un país dado. Dondequiera que la violencia represente una amenaza considerable para las libertades civiles, difícilmente podríamos hablar de una democracia (al menos totalmente en ciernes). Por ende, el universo de las democracias ha sido en parte "desinfectado" a través de un mecanismo semántico, compuesto por la definición que excluye cualquier régimen caracterizado por una considerable violencia interna⁴.

Pero los nexos entre los regímenes democráticos y la (falta de) violencia política interna no sólo es cuestión de semántica. Las democracias incluyen mecanismos institucionales que generan expectativas de interacciones relativamente pacíficas. Para empezar, las elecciones ofrecen soluciones temporales a los conflictos, y asimismo fijan los límites relativos al procedimiento de las luchas internas por el poder. En palabras de Przeworski,

*Los conflictos de valores y de intereses son inherentes a todas las sociedades. La democracia se necesita precisamente porque no podemos ponernos de acuerdo. La democracia es sólo un sistema para tratar los conflictos sin que nos matemos unos con otros*⁵.

Además, los regímenes democráticos usualmente muestran cheques y balances y otros mecanismos de control hechos dentro del Estado cuyo propósito es limitar y/o enmendar los abusos de poder. Y tal vez ningún otro régimen está fundado

* Traducción de Dario A. Montalvo. Por favor no hacer citaciones sin permiso del autor. Este artículo es una versión modificada de algunas partes del cuarto capítulo de mi tesis. Parte de la investigación hecha para este capítulo fue posible gracias a una beca otorgada por el Instituto para el Estudio de la Política del Mundo cuando estuve en la Universidad de Notre Dame. El capítulo fue terminado, corregido y editado mientras estuve como investigador visitante en el Centro para la Seguridad Internacional y la Cooperación (CISAC) en la Universidad de Stanford.

**Investigador visitante en el Centro para la Seguridad Internacional y la Cooperación (CISAC por su sigla en inglés), Universidad de Stanford, y candidato a Ph.D en Estudios Internacionales y de Gobierno, Universidad de Notre Dame.

¹ Existe gran cantidad de literatura sobre este tema que ha suscitado un gran debate. Véase entre otras Fuentes: Erich Weede, "Some Simple Calculations on Democracy and War", en *Journal of Peace Research*, 29, 4, 1992, págs. 377-383; William Dixon, "Democracy and the Management of International Conflict", en *Journal of Conflict Resolution*, 37,1, marzo 1993, págs. 42-68; Edward Mansfield y Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War", en *International Security*, 20,1, verano de 1995, págs. 5-38; y Joanne Gowa, "Democratic States and International Disputes", en *International Organization*, 49, 3, verano de 1995, págs. 511-522.

² R.J. Rummel, (*Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1997, págs.85-87), incluye bajo "violencia colectiva interna" un número de eventos, tales como las revoluciones, los golpes de Estado sangrientos, los asesinatos políticos, los atentados terroristas contra el gobierno, las guerrillas, las insurgencias, las guerras civiles, los motines y las rebeliones. Esta conclusión se apoya en los resultados obtenidos en diecisiete de dieciocho estudios empíricos, así como en un estudio estadístico hecho por Rummel para el periodo de 1976-1980, en el cual recopiló incidentes de conflicto interno y violencia para todos los países basándose en trece indicadores de violencia.

³ Término empleado por Rummel para nombrar la gran cantidad de muertes de producida por los Estados. Incluye como subcategoría al genocidio y al asesinato en masa (*Ibid.*, pág. 91).

⁴ Debería enfatizarse, sin embargo, que la "paz interna" es una condición necesaria pero insuficiente para calificar de democrático a un régimen. Los regímenes totalitarios y autoritarios algunas veces lograron conseguir la paz interna a través del terror y/o de la destrucción de mecanismos de acción colectiva.

⁵ Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, New York, Cambridge University Press, 1991, pág.95.

en la noción universal de individuos autónomos con derechos, que tienen prioridad con relación al Estado.

Y sin embargo, las democracias no son inmunes a las crisis, golpes de Estado, disturbios o guerras civiles. Que exista un régimen democrático no necesariamente significa que un gobierno dado tiene la capacidad (o la voluntad política) para tratar las fuentes de algunos conflictos importantes que pudieran terminar en actos violentos, como en el caso de la pobreza, la desigualdad económica o las minorías permanentes. Además, se espera que un Estado democrático haga cumplir (incluso a través de mecanismos violentos) aquellas decisiones a las que se ha llegado a través de procesos democráticos. Mansbridge⁶ concibe la coerción como una etapa necesaria de los procedimientos democráticos, ya que la democracia representa un acuerdo mutuo entre el consenso y la eficacia. Si alguna decisión democrática requiriese de la unanimidad, las diminutas minorías mantendrían el poder del veto sobre cualquier tema a debatir y el *statu quo* siempre prevalecería. Sin embargo, no existe un gran acuerdo respecto a los límites de la coerción "aceptable".

Las muchas tensiones y contradicciones entre los regímenes políticos y la violencia interna han llegado a ser un asunto de primera plana en América Latina, concretamente en aquellos países en los que se han sufrido largas guerras de guerrilla seguidas algunas veces de acuerdos de paz y visos de democracia. Estos casos muestran qué tan problemática ha sido la incorporación de la violencia política como una variable crucial para definir el *status* de las diferentes políticas. Ha habido una clasificación errónea de los regímenes políticos que mantiene a las elecciones en medio de la guerra de guerrillas; asimismo, dicha clasificación tiene dificultades para establecer conexiones entre los acuerdos de paz y las políticas. Este artículo espera mejorar el manejo de los tipos de regímenes en los que están involucrados altos niveles de violencia política al discutir algunas de las fuentes de dichas confusiones conectadas a casos empíricos.

Secuencias históricas

Las trayectorias históricas dan forma a la manera como entendemos los distintos fenómenos. El camino seguido por los muchos países analizados aquí, por ejemplo, ha ayudado a

reafirmar la diferencia que existe entre democratizar las instituciones y firmar acuerdos de paz. Durante muchos años El Salvador y Guatemala soportaron una situación de guerra civil y una dictadura militar. En ambos casos la guerra civil perduró más que los regímenes autoritarios. Esto significa que se adoptaron ciertas reglas electorales para la alternancia del poder antes de que los gobiernos y las organizaciones guerrilleras firmaran cualquier tratado de paz. El Salvador tuvo sus primeras elecciones competitivas en 1984, pero no fue sino hasta 1991/1992 que el gobierno firmó un acuerdo de paz con el *Frente Martí para la Liberación Nacional*, FMLN. Guatemala, en cambio, tuvo una apertura democrática en 1985, pero el gobierno y la *Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca*, URNG, firmaron acuerdos de paz en 1996.

Colombia y Nicaragua muestran algunas variaciones, pero en términos generales, siguieron la misma secuencia histórica. Los procedimientos electorales en Colombia no fueron abandonados después de que la dictadura militar del general Rojas Pinilla dio de nuevo el poder a los civiles en 1958. De 1958 a 1974 se adoptó un régimen consociacionista en el que los dos partidos políticos más importantes, el liberal y el conservador, compartían el poder. Durante este periodo consociacionista varias organizaciones guerrilleras (comunistas y además bastante nacionalistas) se integraron e iniciaron una guerra contra el Estado. En 1990/91 el gobierno firmó un acuerdo de paz con cuatro organizaciones guerrilleras relativamente débiles⁷, mientras que la guerra seguía (y luego se intensificaría) con las dos organizaciones guerrilleras más poderosas: las FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) y el ELN (*Ejército de Liberación Nacional*).

Nicaragua, en cambio, representa el único ejemplo en el que una organización guerrillera (el *Frente Sandinista de Liberación Nacional* o FSLN) obtuvo éxito al desafiar un régimen militar. La revolución, sin embargo, no representó una ruptura decisiva con la tradición autoritaria. Poco después de haber tomado el poder, los sectores comunistas

⁶ Jane Mansbridge, "Using Power/Fighting Power: The Polity", en Seyla Benhabib, ed., *Democracy and Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1996, págs. 46-66.

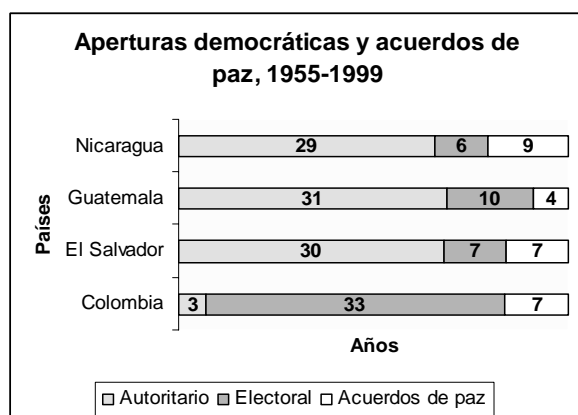
⁷ Estas fueron el M-19, el *Ejército Popular de Liberación*, Quintín Lame y el *Partido revolucionario de los Trabajadores* (PRT). Aquí se consideran como organizaciones guerrilleras débiles debido a que el EPL, el mayor de estas agrupaciones, tenía aproximadamente 2,000 combatientes en la época de su desmovilización. El M-19, en cambio, tenía poco más de 800. Si se suman todos los combatientes de estas organizaciones guerrilleras, el número total de personas es menor a 3,600. En contraste, la agrupación guerrillera más poderosa, conocida como las FARC, llega aproximadamente a los 15,000/20,000 combatientes, mientras que el ELN le sigue en términos de poder con aproximadamente 5,000/7,000 insurgentes.

de los Sandinistas terminaron cerrando el espacio político público e implementando medidas autoritarias como un esfuerzo para proteger a la revolución de la agresiva política exterior de los EE.UU., la cual tenía como objetivo derrocar al gobierno revolucionario.

La guerra civil y el autoritarismo, en resumen, no terminaron con el triunfo de los Sandinistas. Pero en tanto que a principios de la década del setenta y en 1979 la guerra civil involucró una dictadura de derecha para enfrentar la insurgencia "izquierdista"⁸, entre 1980 y 1990 involucró un régimen socialista / comunista para combatir a una milicia de derecha apoyada por los Estados Unidos (los llamados contras).⁹ El régimen sandinista convocó a elecciones en 1984 y en 1990 con la esperanza de poner fin no sólo al bloqueo económico impuesto por EE.UU., sino también a la guerra con los contras. Pero no fue sino hasta 1990, después de que los Sandinistas fueran vencidos por el partido de oposición, el UNO (*Unión Nacional Opositora*), que el gobierno firmó un acuerdo de paz con los contras. Negociar la paz con los contras e incluso con algunos sandinistas desafectos que volvieron a las armas tras la derrota electoral de su partido, fue un asunto que se dejó a la recién electa presidenta Violeta Barrios de Chamorro.

La figura 1 de abajo, muestra la separación temporal entre las aperturas democráticas y los acuerdos de paz en cada caso para el período de 1955 a 1999.

Figura 1



En esta figura Colombia parece aproximarse a una excepción : el periodo autoritario fue considerablemente corto comparado a los de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, en tanto que los acuerdos de paz presumiblemente tuvieron un impacto limitado debido a que no cesó la guerra con las dos organizaciones guerrilleras más grandes (este tema será tratado más adelante).

Habiendo observado una separación temporal entre las medidas democratizantes y los acuerdos de paz, deberíamos notar que la interconexión fundamental entre estos dos procesos tiende a generar confusiones. De hecho, el impacto de las guerras civiles en las instituciones poliárquicas ha sido teóricamente reconocido, pero empíricamente abandonado.

La democracia y la guerra civil: afirmaciones teóricas vs. medidas empíricas

La democracia es incompatible con la guerra civil. La democracia requiere que se cumpla la ley, y las guerras civiles tienden a generar una situación general de anarquía (algunos de estos conflictos pueden haber tenido un alcance geográfico limitado, pero por regla general tienden a expandirse). Incluso los enfoques relativos al procedimiento de la democracia consideran que la violencia a gran escala (o guerra civil) vulnera el goce eficaz de los derechos civiles y políticos, y sin estos, la democracia se torna bastante problemática. Como lo afirma Dahl,

Existen algunos derechos políticos fundamentales que están separados antológicamente (antes de, por encima de) del proceso democrático; para que pueda existir un proceso democrático, deben también existir todos los derechos políticos fundamentales; si estos últimos no están presentes, no habrá ningún proceso democrático¹⁰.

O'Donnell y Schmitter perfeccionaron esta misma idea al hacer la distinción entre los términos "liberalización" y "democratización". La liberalización se refiere al "proceso de hacer efectivos ciertos derechos que protegen tanto a los individuos como a los grupos de los actos ilegales o arbitrarios cometidos por el Estado o por terceros"¹¹, y consta de los derechos individuales¹²

⁸ El FSLN se integró por una amplia coalición de fuerzas, algunas de ellas no se identificaban con los principios marxistas.

⁹ Integrada en su mayoría por antiguos miembros del ejército personal de Somoza, la *Guardia Nacional*.

¹⁰ Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

¹¹ Guillermo O'Donnell, y Philippe Schmitter, *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pág. 7.

y colectivos¹³. La democratización, en cambio, se refiere al

*Derecho a ser tratado por igual por sus semejantes en lo concerniente a la toma de decisiones colectivas y la obligación de estos de implementar dichas decisiones para que sean de responsabilidad de todos y accesibles para todos los miembros de una forma determinada de gobierno*¹⁴.

O'Donnel y Schmitter más adelante exponen la posibilidad de que exista la liberación sin democratización (lo que ellos llaman "autoritarismo liberalizado" o *dictablandas*), o por el contrario, democratización sin liberalización (lo que ellos llaman *democraduras*)¹⁵. Este último término parece apropiado para los casos en los que los procedimientos electorales están limitados por las guerras civiles, ya que la democracia necesita de una protección efectiva de los derechos liberales.

Terry Lynn Karl propuso un argumento similar cuando se refirió a las transiciones políticas centroamericanas del régimen autoritario de principios de los noventa. Mientras que reconoció un mayor grado de inclusión y de disputas en la región, Karl advirtió que "las victorias en el terreno político no han significado el establecimiento del control civil sobre el militar o el del imperio de la ley". Asimismo, Karl califica de "regímenes híbridos" a los regímenes post-transicionales de El Salvador, Nicaragua y Guatemala, debido a que combinan características democráticas y autoritarias. Los "regímenes híbridos" de Karl son casi equivalentes a las *democraduras* de O'Donnell y Schmitter¹⁶.

Larry Diamond también introdujo otro término refiriéndose al mismo fenómeno. Su distinción entre la democracia electoral y la democracia liberal subraya la importancia de que se cumpla la ley y de que exista un Estado constitucional aparte de los procedimientos electorales. Una de sus observaciones respecto a la Tercera ola de democratización es que ésta ha producido mayormente democracias iliberales en las que las

elecciones regulares han venido acompañadas de pocas garantías para los derechos individuales y colectivos¹⁷.

Freedom House (FH) comparte la interpretación de democracia mencionada anteriormente. En la elaboración de sus clasificaciones anuales, FH incluye evaluaciones separadas relacionadas con la protección de los "derechos políticos" y las "libertades civiles" en cada caso; esto permite catalogar a los distintos países como "libre" "parcialmente libre" o "no libre". La categoría "parcialmente libre" parece bastante apropiada para referirse a los "regímenes híbridos", *democraduras* /*dictablandas* o "democracias iliberales".

Con semejante acuerdo, bastante generalizado, sobre la importancia de los derechos civiles, la liberalización y los procedimientos electorales para determinar el *status* democrático de una unidad política dada, podría esperarse que los países en los que no existe cualquiera de estos elementos fueran vistos como algo menos que una democracia en todo el sentido de la palabra. En particular, las categorías intermedias, tales como "semidemocracia"; "régimen parcialmente libre", "régimen híbrido", "democracia iliberal" o *democradura* parecen ser bastante apropiadas para clasificar a aquellos países que sufren una guerra civil y convocan a elecciones bajo parámetros normales.

Pero no es así como la literatura sobre democracia ha tratado estos casos empíricos. La verdadera clasificación de los regímenes políticos ha sido bastante insensible al fenómeno de la guerra civil o de guerrillas y / o a la bastante difundida violación de las libertades civiles. La tabla 1 incluye a todos los países de América Latina que sufrieron guerras civiles durante el periodo de 1980-1996 exceptuando a Nicaragua (no existen datos confiables sobre asesinatos políticos para este caso específico).

La primera fila de la tabla reproduce una clasificación de los regímenes políticos hecha por Scott Mainwaring¹⁸; dicha clasificación considera si los países son democráticos (D), semidemocráticos (S) o autoritarios (A) durante un año dado. La segunda fila incorpora los puntajes específicos hechos por Freedom House en términos de "libre" (l), "parcialmente libre" (pl) y "no libre" (nl). Es de notar que las clasificaciones hechas por FH y Mainwaring no son idénticas: asumiendo una simetría perfecta entre las dos (esto

¹² *Habeas corpus*, inviolabilidad de la privacidad del hogar y de la correspondencia, derecho a defenderse en un juicio justo de acuerdo con las leyes preestablecidas, libertad de movilización, libertad de expresión, etc.

¹³ Estar libre de castigo debido a expresiones colectivas que no estén de acuerdo con las políticas del gobierno, libertad para asociarse voluntariamente, libertad de ser censurado, etc.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, pág. 9.

¹⁶ Terry L. Karl, "The Hybrid Regimes of Central America", en *Journal of Democracy* 6, no. 3, 1995, págs. 72-86.

¹⁷ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.

¹⁸ Scott Mainwaring, "Democratic Survivability in Latin America", en *Working Paper* # 267, Kellogg Institute, mayo de 1999.

Cuadro 1^o
Cambio de régimen y violencia política: 1980-1996

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Colombia	Régimen [*]	D	D	D	D	D	D	D	D	D	S	S	S	S	S
	LODP ^{**}	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	3.41	3.41	2.41	2.41	2.41	3.41
	Asesinatos ^{***}	117	465	724	876	1093	1040	2073	4304	3311	3720	3762	4476	3592	3101
El Salvador	Régimen	A	A	A	A	S	S	S	S	S	S	S	D	D	D
	LODP	5.51	6.41	4.51	4.51	3.51	3.41	3.41	3.31	3.41	3.41	3.41	3.31	3.31	3.21
	Asesinatos	N.A.	N.A.	3371	6839	4274	1709	1434	1387	2876	1526	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Guatemala	Régimen	A	A	A	A	A	S	S	S	S	S	S	S	S	S
	LODP	6.81	5.61	6.61	5.61	4.41	3.31	3.31	3.31	3.31	3.41	3.51	4.51	4.51	4.51
	Asesinatos	2385	3786	18167	1904	879	257	356	352	410	598	357	327	160	240
Perú	Régimen	D	D	D	D	D	D	D	D	D	S	S	S	A	A
	LODP	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.41	3.41	3.51	6.51	5.51	5.41
	Asesinatos	N.A.	N.A.	193	1979	3938	1376	1136	1511	2677	3745	3644	2633	1314	840

Fuentes:

* Scott Mainwaring, "Democratic Survival in Latin America", Working Paper # 267, Kellogg Institute, mayo de 1995, p. 5. En esta clasificación "D" es para régimen democrático, "S" para regímenes semidemocráticos y "A" para regímenes autoritarios.

** Clasificación dada por Freedom House (FH) en términos de libertades civiles (LC) y derechos políticos (DP). Un país con un puntaje entre 1 y 2.5 es considerado como "libre", entre 3 y 5, como parcialmente libre (pl), y entre 5.5 y 7, como "no libre" (nl).

*** Datos dados por organizaciones de derechos humanos sobre asesinatos políticos. (N.A. = datos no disponibles).

es, D = I, S = pl y A = nl), de un total de 68 ejemplos en la Tabla 1, Mainwaring difiere en un 20.5 % de los casos²⁰. Finalmente, la tercera fila incluye datos dados por organizaciones de derechos humanos sobre los asesinatos políticos por año (son los mismos datos utilizados en el capítulo anterior). En esta columna, incluí números en negrilla para los casos de más de 1000 asesinatos políticos por año, lo cual corresponde a la definición que en investigaciones se le ha dado al término guerra civil.

Aparentemente las clasificaciones de los regímenes políticos han minimizado la importancia de la escala de violencia para determinar el *status* de estos países. De hecho, tanto Mainwaring como FH clasifican (respectivamente) a Colombia como "democrática" y "libre" entre 1980 y 1989, un periodo en el que los asesinatos políticos crecieron de un mínimo de 117 (en 1980) a un máximo de 4304 (en 1988). Entre 1985 y 1989 se reportaron más de 1000 asesinatos políticos por año y, sin embargo, en ningún momento ninguna de las clasificaciones cuestionó el estatus democrático de Colombia. No fue sino hasta 1989 que FH cambió en un punto el puntaje de las libertades civiles (CL), tras uno de los peores años en términos de violencia política. Sólo después de 1990, cuando se estabilizó el número de asesinatos políticos, a casi 3000 por año, Colombia descendió al *status* de "semidemocracia" (Mainwaring) y de régimen "parcialmente libre" (FH).

Puede observarse un problema similar en el caso de Perú. Perú era considerado "libre" (FH) y "democrático" (Mainwaring) entre 1982 y 1989, cuando la cantidad de asesinatos políticos varió de 193 muertes (1982) a 3588 (1985). Entre 1983 y 1989 hubo más de 1000 asesinatos políticos por año, pero de nuevo el *status* "democrático" del Perú permaneció inalterado. Mainwaring clasificó al Perú como una "semidemocracia" en 1990, 1991,

¹⁹ Bajo la Tabla 1 los datos sobre violencia en *** corresponden a las siguientes fuentes:

Colombia: Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, Derechos Humanos y Derecho Humanitario*: 1996, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 1997, pág. 4. **El Salvador:** Cynthia McClintock, *Revolutionary Movements in Latin America: El Salvador's FMLN and Peru's Shining Path*, Washington, US Institute of Peace, 1998, pág. 117. **Guatemala:** Patrick Ball, Paul Kobrak and Herbert Spier, *State Violence in Guatemala: A Quantitative Reflection*, Washington, American Association for the Advancement of Science y Centro Internacional Para las Investigaciones en Derechos Humanos, 1999, p.119. **Perú:** Para 1980-1992, McClintock, *Revolutionary Movements in Latin America...* Para 1993 y 1994, Comisión Andina de Juristas, *Democracia, Derechos Humanos y Administración de Justicia en la Región Andina*, Lima, CAJ, 1994.

²⁰ En realidad este porcentaje es mucho más alto que el general. Mainwaring muestra una diferencia del 14.3% en una valoración de 475 casos. Ibid., pág. 12.

1992, 1995 y 1996, y como un "régimen autoritario" en 1993 y 1994. Por su parte, FH considero al Perú como un país "parcialmente libre" entre 1990 y 1996.

La Tabla 1 muestra que la clasificación de los regímenes políticos es bastante problemática. FH y Mainwaring desatienden el impacto de la guerra civil en Colombia y Perú durante una cierta cantidad de años, como si el terrible número de asesinatos políticos no afectasen su estatus democrático²¹. Esto contradice nuestra forma de entender la democracia y no permite utilizar adecuadamente las categorías intermedias que fueron creadas precisamente con el propósito de proporcionar matices.

Los puntajes de FH no son los adecuados para reproducir otros cambios políticos importantes. El Salvador, por ejemplo, pasó primero por una transición de un régimen autoritario en 1986, y luego un acuerdo de paz (en 1992). En este caso, los puntajes de FH sobre los derechos políticos y las libertades civiles varían muy poco, pero no lo suficiente para cambiar su clasificación general: El Salvador está clasificado como un país "parcialmente libre" durante 17 años, sin importar si hubo una dictadura militar o un gobierno civil, o si se firmaron acuerdos de paz.

Se observa un problema similar con Guatemala. Al igual que en el caso de El Salvador, Guatemala primero experimentó una transición de un gobierno autoritario en 1986 y luego un acuerdo de paz en 1996. Los puntajes de FH varían poco, ya que, excepto por 1982, 1983 y 1984 (años en los que el régimen político se consideró como "no libre"), el país fue clasificado como "parcialmente libre" todo el tiempo. En 1997 y 1998 Guatemala se considera aún como un régimen "parcialmente libre", como si los acuerdos de paz hubieran tenido un impacto insignificante.

Mainwaring muestra una mayor preocupación por los cambios de régimen y los acuerdos de paz. Considera a El Salvador como un régimen autoritario durante la dictadura militar, como una semi-democracia cuando hubo una transición al gobierno civil y finalmente, como una democracia tras los acuerdos de paz. También califica a Guatemala como totalmente autoritaria durante el régimen militar y como semidemocracia tras el establecimiento del gobierno civil. Además, su clasificación lleva al Perú a la categoría de régimen autoritario durante los dos años en los que el presidente Fujimori cerró el congreso por la fuerza.

Mientras que los puntajes de FH parecen ser muy rígidos y conservadores, las valoraciones de Mainwaring parecen demasiado fluidas. El hecho de no tener en cuenta datos importantes sobre algún tema (por ejemplo, una guerra civil) puede ser tan problemático como tener una reacción exagerada frente a cambios secundarios o poco importantes. ¿Merece El Salvador un *status* totalmente democrático solamente en virtud de haber firmado acuerdos de paz? Niveles extremadamente altos de violencia surgieron tras los acuerdos de paz. Introducir el concepto de cumplir las leyes es una tarea gradual que tal vez requiera muchos años (¡o tal vez nunca ocurra!) tras una prolongada guerra civil.

Pero las diferencias entre Mainwaring y FH no sólo son de cantidad sino también de categoría. La tendencia conservadora de FH puede explicarse en parte debido a la rigurosa aplicación de sus estándares. De hecho, si tanto las libertades civiles como los derechos políticos determinan el grado en el que cada país se considera "libre", la categoría de "parcialmente libre" incorporará a las *democraduras* y a las *dictablandas*. Mainwaring, en cambio, incluye a las *democraduras* pero no a las *dictablandas* bajo la categoría de "semidemocracia", lo cual es una aplicación correcta de su tipología de régimen. De hecho, no importa que tan liberal sea, una dictadura es un régimen político y no una semidemocracia.

La conclusión global es que deben mejorarse los indicadores actuales empleados para la clasificación de los regímenes (incluso si este no es el lugar para hacerlo). Estas clasificaciones en particular no han sabido llevar adecuadamente la conexión entre las guerras civiles, la paz y la democracia. Estoy consciente de que la "liberalización" (política) consta de algunos derechos que no son fácilmente medibles, y de indicadores que deben permanecer simples para los propósitos de hacer comparaciones entre los países. Pero si existiera un acuerdo en el campo académico sobre el hecho de que la gran cantidad de asesinatos políticos ponen en riesgo a las libertades civiles y a los derechos políticos, mientras que las organizaciones de derechos humanos siguen el rastro de dichos abusos, las comparaciones deberían llevarse a cabo sin demasiadas complicaciones.

El no haber acordado un umbral de asesinatos políticos para determinar el *status* democrático de un país dado nos ha llevado a una contradicción: mientras que la teoría reconoce que los derechos civiles son de primordial importancia para determinar el carácter democrático de un país,

²¹Paradójicamente, Mainwaring criticó los puntajes de FH precisamente porque no reflejaban la naturaleza represiva del régimen salvadoreño en 1984 (*Ibid.*).

a Colombia y a Perú se les concedió un estatus de total de democracia mientras sufrían guerras civiles. Cuando la violencia política lleva finalmente a bajar de categoría a estos países, de "democracias" a "semidemocracias" (o de regímenes "libres" a "parcialmente libres"), se hace incomprensible la causa de haber puesto la línea divisoria en 1990: los niveles de violencia política ya habían sido extremadamente altos durante cierta cantidad de años. Un umbral relativamente rígido de violencia política ayudaría a remediar este problema y a prevenir clasificaciones arbitrarias.

Aún es desconcertante, sin embargo, que dos fuentes fidedignas en el tema de la democracia (Freedom House y Mainwarning) no hicieran mella con la clasificación de los regímenes políticos que eran ejemplos clásicos de guerra civil. Dichas clasificaciones erróneas sugieren la existencia de señales equívocas en el nivel empírico. La siguiente sección trata las raíces de estas confusiones.

Los regímenes políticos, las guerras civiles y la paz: trazando las conexiones.

Hasta ahora he mostrado contradicciones importantes entre la teoría democrática y las clasificaciones comunes de los regímenes políticos. También he sugerido que a aquellos países que sufren una guerra civil y convocan a elecciones regulares no debería otorgárseles bajo ninguna circunstancia el *status* de total democracia. ¿Pero, y si no hubiese ninguna clasificación errónea? Un crítico podría argumentar: tal vez la violencia estaba confinada a áreas rurales remotas y no afectó el funcionamiento básico de estas políticas democráticas. Los procedimientos democráticos pudieron habérselas arreglado a pesar de las dificultades que existieron. La demografía de cada país también es importante: Perú tenía alrededor de diez millones de habitantes y Colombia alrededor de veinticinco en la época de la guerra. ¿Por qué 1000 asesinatos políticos al año deberían ser suficientes para que esos países bajaran a una categoría inferior a la de total democracia? Tal vez las elecciones fueron razonablemente libres y justas durante la guerra. ¿Y no se supone que las fuerzas de seguridad de los Estados democráticos deben encargarse a la fuerza de las guerrillas comunistas o de otras amenazas contra el sistema? Las preguntas anteriores plantean problemas y se requiere de una exploración más profunda de las conexiones específicas entre los regímenes políticos y la guerra civil.

Demografía y umbrales

Correlates of War Project de David Singer fue probablemente uno de los primeros análisis que fijó el umbral de 1000 muertes al año relacionadas con el combate para la operacionalización de las guerras internacionales²². Recientemente este mismo umbral ha venido ganando aceptación para identificar casos de guerra civil. Esto significa que algunos autores están de acuerdo en definir a las guerras civiles como confrontaciones que involucren por lo menos 1000 muertes al año relacionadas con el combate²³. ¿Pero, por qué debe aceptarse este umbral?

Los umbrales siempre son arbitrarios: estos simplemente denotan acuerdos inter-subjetivos para fijar límites a los diferentes fenómenos²⁴. Aunque los umbrales sean arbitrarios y siempre propensos a ser cuestionados²⁵, estos son sin embargo útiles para la producción de conocimiento. Por lo menos nos permiten diferenciar una simple escaramuza de un asesinato en masa o genocidio. Mientras que 1000 muertes al año relacionadas con el combate no es un umbral mejor que el de 1053 o 1107, aún denota la presencia de la violencia en una escala lo suficientemente grande para afectar el funcionamiento de cualquier política democrática de un país. En la siguiente sección discutiré la forma específica en que esto ocurre. Ahora sólo dedicaré mi atención a los aspectos demográficos.

Los países varían mucho en términos de tamaño y población. Por esta razón, el impacto de 1000 muertes al año relacionadas con el combate sería presumiblemente mucho mayor en un país pequeño como el Salvador que en un país grande como China. ¿Por qué debería entonces fijar sólo un umbral numérico para definir las guerras civiles en vez de optar por un sistema de proporciones que tenga en cuenta la demografía de los distintos países?

²² David Singer, *The Correlates of War*, New York, The Free Press, 1978.

²³ Peter Wallensteen, y Karin Axell, "Conflict Resolution and the End of the Cold War, 1989-93", en *Journal of Peace Research* 31, no. 3, 1994, págs. 333-349; Peter Wallensteen y Margareta Sollenberg, "Armed Conflicts, Conflict Termination and Peace Agreements, 1989-96", en *Journal of Peace Research* 34, no. 3, 1997, págs. 339-358; Peter Wallensteen, y Margareta Sollenberg, "Armed Conflict and Regional Conflict Complexes, 1989-97", en *Journal of Peace Research* 35, no. 5, 1998, págs. 621-634.

²⁴ Tal vez sea al contrario: el proceso en sí de poner límites es lo que produce distinciones de lo que otro modo podrían ser una recopilación de eventos.

²⁵ Estos cambian tan pronto como otro límite gana aceptación y parece estar mejor justificado por razones empíricas y normativas.

Incluso si, teóricamente hablando, sea posible optar por un sistema de proporciones, éste tal vez llegaría a niveles inhumanos o irrelevantes. Si definiéramos guerra civil como cualquier conflicto armado en el que cada año al menos el 1% de la población de un país pereciera debido a razones relacionadas con el combate, China no calificaría como un país sufriendo una guerra civil a menos que al menos diez millones de personas murieran al año. Esto significa que las muertes tendrían que alcanzar proporciones de genocidio antes de que pudiera hablarse propiamente de una guerra civil. Igualmente, brotes menores de violencia en algunos de los países más pequeños darían erróneamente la impresión de ser guerras civiles a gran escala, siendo solamente escaramuzas menores para los ojos de la mayoría de observadores. Por otro lado, eliminar la noción de muertes relacionadas con el combate confundiría simples animosidades con guerras o confrontaciones militares reales que producen víctimas en masa. Por ende, el umbral de 1000 muertes proporciona un criterio mínimo calificativo que nos permite incluir todos los casos relevantes de violencia a gran escala dentro de la categoría de guerras civiles.

Existe otra razón demográfica que también es importante. Las guerras civiles tienden a involucrar a fracciones políticas (o grupos étnicos). Incluso si en el curso de una guerra civil muere gente inocente, la violencia tiende a estar dirigida hacia políticos importantes. Cualquier organización política (organizada bajo líneas ideológicas o étnicas) que pierda al año miles de líderes y/o afiliados, está condenada a perder relevancia política y/o voz en un corto periodo de tiempo²⁶. El umbral de 1000 muertes al año relacionadas con el combate, pues, sugiere un límite en el que la violencia es lo suficientemente intensa para destruir (o hacer que pierdan importancia política) muchos segmentos organizados de una sociedad. Esto definitivamente altera los razonamientos que funcionan en la política democrática de un país.

Habiendo justificado la parte demográfica de la ecuación, me dirigiré al impacto específico de las guerras civiles en las políticas democráticas.

Guerras civiles y elecciones

En sus respectivas clasificaciones de los regímenes políticos, tanto FH como Mainwaring utilizan lo que Collier y Levitsky han denominado una

definición "mínima relativa al procedimiento" de la democracia²⁷. Esto significa que evitan combinar la democracia con cualquier número de características convenientes en la esfera social, política y económica²⁸. Su definición de democracia es modesta, ya que incluye la convocación relativamente libre y justa a elecciones y la protección de las libertades civiles básicas. No estoy afirmando que FH y Mainwaring deberían haber asumido estándares más altos de democracia, o que de acuerdo a criterios más restrictivos, algunas instancias empíricas no lograrían cubrir los requerimientos mínimos de una democracia; más bien, mi crítica es que con su definición de democracia, FH y Mainwaring malentendieron varias instancias empíricas.

¿Por qué FH y Mainwaring no lograron reconocer el impacto de las guerras civiles cuando evaluaron el *status* democrático de los diferentes países? Si hubieran mirado más de cerca los reportes de derechos humanos, tal vez hubieran llegado a otras conclusiones²⁹. Pero creo que el problema va más allá de una simple omisión. Mi hipótesis es que, a los ojos de estos calificados observadores, las elecciones se veían relativamente libres y justas, a pesar de las guerras civiles. ¿Cómo ocurrió esto?

Los países que enfrentan guerras civiles han convocado a menudo a elecciones aparentemente "libres y justas". Esto es real en aquellos países que experimentaron aperturas democráticas (esto es, transiciones genuinas por las que existe rotación del poder a través de medios electorales) y en donde la violencia es considerable, pero no ha alcanzado proporciones capaces de afectar totalmente la economía y la vida en las ciudades más importantes³⁰.

Muchos países de América Latina representan un ejemplo apropiado. Para comenzar, el inicio del gobierno democrático trajo consigo elecciones competitivas en cada caso. Debería recordarse que periódicamente, varios dictadores en Nicaragua, El Salvador y Guatemala convocaron a elecciones

²⁷ David Collier y Steven Levitsky. "Democracy 'With Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research", en *Working Paper* 230, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1996.

²⁸ Esto algunas veces ha incluido características tales como la igualdad socioeconómica y altos niveles de participación popular en varias instituciones políticas, sociales y económicas.

²⁹ Debería añadirse que una de las críticas de Mainwaring a FH es que FH no clasificó apropiadamente los regímenes en los que hubo elecciones y gran cantidad de violencia durante la guerra fría.

³⁰ Esto es, una cosa es tener guerras civiles como tales, en las que los asesinatos son por miles, pero la mayoría de la gente puede ir a trabajar y desarrollar normalmente sus actividades - lo cual es típico de las guerras civiles la mayoría de veces. Y otra cosa es cuando la violencia ha afectado a cientos de miles y todo el país se encuentra desorganizado (como era el caso de Ruanda o la antigua Yugoslavia).

²⁶ Especialmente en el caso de organizaciones políticas pacíficas que son francas y abiertas, pero que nunca llegan a tomar armas.

descaradamente arregladas. Con dichas elecciones esperaban conseguir alguna medida de legitimidad (nacional o internacional), pero sin dejar que hubiera una rotación del poder. Después de que ocurrieron las aperturas democráticas, la situación mejoró en casi cada estándar concebible. Mientras que las prácticas clientelistas y la corrupción (algunas veces muy grandes) permanecieron, el fraude nunca fue tan dominante mientras existieron los regímenes autoritarios. La mayoría de observadores estarían de acuerdo en el hecho de que las elecciones fueron relativamente competitivas y abiertas en el periodo subsiguiente a las transiciones de los regímenes autoritarios.

La impresión de elecciones "libres y justas" está reforzada por el hecho de que después de que ocurrieron las aperturas democráticas, pero antes de que terminaran las guerras civiles, las organizaciones guerrilleras algunas veces (muy pocas) tuvieron éxito al sabotear el proceso electoral. Incluso si estas algunas vez amenazaron y exigieron a los votantes abstenerse de ir a las urnas, eventos tales como la intimidación masiva a los votantes, la quema de los puestos electorales y la destrucción de las papeletas, representan una excepción y no un hecho frecuente. ¿Basta esto para otorgar credenciales de total democracia a los países en cuestión? ¿Las elecciones son "libres y justas" en virtud de la ausencia del fraude y/o el sabotaje? Para responder estas preguntas es necesario presentar consideraciones relacionadas con la estrategia militar.

Las organizaciones guerrilleras son pequeñas en número comparadas con las fuerzas armadas del Estado. Y durante las elecciones, las medidas de seguridad son excepcionalmente reforzadas. Desde el punto de vista de los insurgentes, preparar un desafío militar y atacar la mayoría de distritos electorales cuando un país lleva a cabo elecciones, sería algo descabellado desde el punto de vista estratégico. De hecho, esto significaría comenzar a atacar precisamente cuando las fuerzas de seguridad están en un estado de máxima alerta.

Mientras que pequeños niveles de interferencia con las elecciones dan la impresión de que fueron "libres y justas", la dinámica que se desarrolla en medio de las elecciones altera este cálculo. Muchas organizaciones guerrilleras latinoamericanas adoptaron la estrategia maoísta de guerra popular prolongada. Esta estrategia apela a la creación gradual de gobiernos fantasma con el objetivo de ejercer autoridad de *facto* sobre la población, especialmente en áreas remotas y

rurales. El establecimiento de dichas situaciones de poder compartido no requiere sabotear las elecciones. En medio de las elecciones, una vez que las fuerzas de seguridad vuelven a los cuarteles, las organizaciones guerrilleras están en una posición mucho mejor para usar amenazas y ejercer presión con las armas para intimidar a los representantes electos (tales como alcaldes, miembros de los concejos locales, gobernadores e incluso a algunos congresistas). A menos que las fuerzas armadas den un golpe decisivo a esos insurgentes y eviten que vuelvan a esas áreas³¹, los representantes electos pronto enfrentarán una decisión difícil. O cumplen las demandas de las organizaciones guerrilleras (dejar que la guerrilla determine la agenda política y salvar sus vidas), o simplemente renuncian a su puesto, lo cual crearía un vacío de poder. En cualquier caso, los insurgentes operan como el poder detrás del trono.

Alternativamente, las organizaciones guerrilleras podrían aprovechar los mecanismos democráticos que operan en el nivel local y promover sus propios candidatos³². Cuando una organización guerrillera triunfa al elegir un dirigente local en alguna zona fronteriza, esto le añade "legitimidad democrática" y fondos públicos a la causa guerrillera. Lo razonable es reducir el riesgo de sufrir ataques militares (gracias a la legitimidad democrática añadida), mientras que se demuestra a los habitantes del área cómo una organización guerrillera puede administrar los intereses comunes de forma "justa".

Pero no son sólo las organizaciones guerrilleras las que ponen en riesgo la operación de la democracia representativa. Las llamadas zonas rojas (aquellas en las que la guerrilla tiene bastante influencia) tienden a caer presas de una dinámica trágica provocada por el aparato militar del Estado. Si las organizaciones guerrilleras de hecho amenazan a los alcaldes locales, a los concejales o a los gobernadores, al punto en que estos deben huir, las fuerzas armadas toman algunas veces directamente el control del poder político en dichas áreas³³ con el fin de evitar un vacío de poder que beneficie a la insurgencia. En esta instancia se

³¹ Y un seguimiento histórico muestra que éste ha sido un evento poco usual debido a las tácticas *guerrilleras* de "atacar y retirarse".

³² La combinación de medios pacíficos-legales y armados-ilegales para la consecución del poder tiene una larga historia que se remonta a algunos regímenes fascistas y comunistas. Véase Juan Linz, *the Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

³³ En Colombia hubo gobiernos militares en la zona del Urabá durante algunos periodos.

suspende la operación de los mecanismos democráticos en partes del territorio que se han vuelto distritos militares. Incluso cuando formalmente esto no ocurre, los comandantes militares asignados a dichas zonas algunas veces asumen poderes *de facto* que a menudo atropellan los derechos democráticos de libre asociación, libre expresión, etc. Las fuerzas armadas terminan siendo el poder detrás del trono en estas regiones, mientras que a los asuntos militares/contrainsurgentes se les da prioridad, y al mismo tiempo se retiran de la agenda democrática.

Por supuesto que también existen circunstancias en las que los dirigentes electos deciden quedarse en las "zonas rojas". En medio de la guerra civil, sin embargo, los dirigentes locales que se quedan en sus puestos son fácilmente acusados de ser simples guerrilleros (o de apoyar a la guerrilla), que se han infiltrado en el Estado. Esto puede venir seguido por amenazas encubiertas y asesinatos cometidos por las fuerzas armadas o por escuadrones de la muerte de extrema derecha, los cuales algunas veces son protegidos o promovidos por las fuerzas armadas. El Estado, por ende, termina siguiendo una lógica esquizofrénica: una en la que durante las elecciones las fuerzas armadas proveen garantías a los votantes con el fin de mantener al día sus credenciales democráticas internacionales. Pero después de las elecciones, son las mismas fuerzas armadas las que amenazan o asesinan selectivamente a cualquier dirigente que sea sospechoso de estar en el "equipo equivocado".

Los diferentes candidatos pueden postularse a algún cargo y competir por votos, y sin embargo surgen serios problemas con la implementación de los mandatos democráticos: muchos que están ocupando algún puesto terminan amenazados o asesinados, o renunciando a sus puestos. Debe tenerse en cuenta que el miedo puede hacer que mucha gente evite postularse, en primer lugar. El derecho a votar puede perjudicarse debido a las frecuentes masacres que llevan a desplazar miles o cientos de miles de personas³⁴.

Aparte de los asuntos estrictamente electorales, las guerras civiles perjudican otros procedimientos importantes de la democracia: la libertad de expresión, las fuentes alternas de información y la libertad de formar y pertenecer a organizaciones.

Respecto a la libertad de expresión y a las fuentes alternativas de información, una vez más

las apariencias pueden engañar. Tal vez no exista censura formal a los medios de comunicación por parte del Estado, y sin embargo, la violencia crea situaciones de censura *de facto*. Durante las guerras civiles, muchos periodistas saben bien que revelar algunos tipos de información que tengan que ver con las facciones armadas puede fácilmente traer amenazas o la muerte prematura. Reportar opiniones de los líderes guerrilleros fácilmente lleva a acusar a los periodistas de portavoces de propaganda guerrillera. Reportar atrocidades, algo muy común en las guerras civiles, es riesgoso porque esto afecta el prestigio de los autores responsables. Las guerras civiles, pues, tienden a hacer más severo el control de la información y afectan la diversidad de las fuentes de información.

Respecto a la libertad para formar y pertenecer a organizaciones, las asociaciones que son totalmente no políticas minimizan los riesgos. Pero si dichas organizaciones provocan sospechas en las facciones armadas, vendrán amenazas y muertes. Algunas organizaciones trabajarán frente al peligro y algunos periodistas hablarán a pesar de los grandes riesgos. Pero la democracia nunca se proyectó como un sistema en el que hablar se convirtiera en un equivalente al martirio.

Queda claro, entonces, que las guerras civiles debilitan sustancialmente los elementos principales que definen la democracia. Cada vez que la guerrilla es responsable de asesinatos y amenazas, el Estado es simplemente incapaz de garantizar resultados democráticos en partes de su territorio. Cada vez que el aparato de seguridad del Estado amenaza y asesina a los dirigentes electos, se previene la implementación de resultados democráticos.

El eslabón perdido: las sociedades pluralistas

Los elementos anteriores revelan que las guerras civiles impiden el surgimiento de sociedades pluralistas, las cuales son precondition de la democracia. Sartori³⁵ sostiene que existe una diferencia entre las sociedades "plurales" y "pluralistas". Las sociedades plurales son aquellas que se caracterizan por tener múltiples grupos y asociaciones, lo cual es un simple producto de la diferenciación social (o la tendencia de la complejidad de muchas de las sociedades modernas). El pluralismo pertenece a una clase

³⁴ El US *Comitee for Refugees* reportó que al menos 300.000 colombianos habían sido desplazados en 1993 debido a la confrontación armada. Un año más tarde esta cifra se modificó a 600.000. En 1997 el número de desplazados llegó a más de un millón (véase *Colombia Update* Vol. 9, Nos. 3 & 4, 1997).

³⁵ Giovanni Sartori, *Parties and Party System*, New York, Cambridge University Press, 1976 (hay versión en español) y "Understanding Pluralism", *Journal of Democracy* 8, n°4, págs. 58- 69, 1997.

diferente, ya que involucra un elemento normativo, por medio del cual "la diferencia y no la semejanza, la discrepancia y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad, constituyen el buen vivir",

No toda sociedad plural es una sociedad pluralista. En efecto, las sociedades plurales pueden caracterizarse por un conflicto inexorable a través del cual los diferentes grupos tratan de eliminarse unos a otros, lo que corresponde en últimas al estado de naturaleza al que le temía Hobbes. Por el contrario, siguiendo a Sartori, la democracia propiamente dicha no se caracteriza por el conflicto, sino por el disenso: un término que "surge tanto del consenso como del conflicto, pero que no coincide con ninguno de los dos", El disenso evoca un consenso básico al nivel de lo fundamental por medio del cual el acuerdo en las reglas para la resolución de conflictos "provee las limitaciones para hacer del conflicto *algo menos que un conflicto*". El consenso sobre lo fundamental tiene poco que ver con la unanimidad, En cambio, evoca

el proceso interminable de adaptar muchas mentes (e intereses) que discrepan a las "coaliciones" cambiantes de la persuasión recíproca. Es decir, mientras que el "desacuerdo" es el estado entrópico de la naturaleza social, el consenso no se halla sino que se produce³⁶.

Sartori concibe el pluralismo como un resultado de las guerras religiosas cuando los reinos de Dios y de César fueron separados. En efecto, el pluralismo "conlleva a que ninguna afirmación absoluta sea legítima"³⁷

No obstante, las guerras civiles producen una situación profundamente adversa para el disenso. Si la guerra operara en los márgenes del sistema, aún sería posible permitir que la democracia continuara su camino a pesar del conflicto armado. Esto difícilmente ocurre debido a que la polarización y el terror producidos por las guerras civiles suprimen la posibilidad de discrepar. De hecho, cualquier expresión de disenso tiene un alto riesgo de enviar el "mensaje equivocado" a facciones armadas intolerantes. Tanto el Estado como las organizaciones guerrilleras muestran poco aprecio por la neutralidad, los matices y la sutileza: lo que hacen simplemente es comprimir todas las identidades sociales en términos exclusivos de "nosotros o ellos", y a menudo tienden a eliminar a cualquiera que esté bajo el

rótulo de "ellos". En consecuencia, dos verdades absolutas (una por el Estado y otra por las organizaciones guerrilleras), chocan entre sí y reemplazan la dinámica democrática de producir consenso a través de la persuasión.

Incluso si hay elecciones durante las guerras civiles, muchos actores sociales deben escoger entre mostrar lealtad hacia una supuesta "fe verdadera" (el credo de cualquiera de los actores armados) o someterse a la posibilidad de enfrentar la muerte o el exilio. Cualquier disenso no se asume como un llamado a la discusión racional o persuasión, sino como un indicio de corrupción y traición que justifica el asesinato, dado que discrepar puede ser útil para los objetivos del "enemigo". En medio de este ambiente de reclamos absolutos, los hitos son demasiado altos para el compromiso democrático.

Sartori posiblemente exagera el grado de consensualidad de las democracias, así como una discusión ilustrada sólo ocasionalmente reduce las diferencias entre los contendores. El voto a menudo funciona como un mecanismo para excluir las minorías. Pero incluso cuando se construyen consensos parciales, la democracia provee una salida para las presiones y contradicciones sociales que van en ascenso. Las garantías liberales (es decir, los derechos colectivos e individuales) ponen límites que impiden que las mayorías eliminen a la minorías, Además, como lo sostiene Linz, la naturaleza *pro tēmpore* del gobierno democrático³⁸ constituye un incentivo estructural que ayuda a que las discrepancias políticas degeneren en un conflicto armado. Los perdedores siempre pueden capitalizar los errores de los ganadores y llegar al gobierno (o al menos obtener una influencia importante) en la subsecuente contienda electoral.

Los estudiosos de la democracia podrían hacer un mejor trabajo cuando se aproximan a aquellos casos en los que el pluralismo es escaso, como lo indican los altos niveles de violencia política doméstica. Debido a los múltiples indicadores (y no sólo los bajos niveles de violencia política interna) que definen a la democracia, no es fácil establecer una aproximación teórica a este problema. Sin embargo, a los casos de guerras civiles presentados en los libros de texto no se les debe dar el *status* de democracia plena, a menos que se desee borrar la línea divisoria que existe entre los esfuerzos académicos y la propaganda.

³⁶ Todas las citas entre comillas corresponden a Sartori, *Parties....* págs. 15 y 16.

³⁷ *Ibid.*, pág. 17.

³⁸ Citado por Adam Przeworski, *Democracy...*, págs. 10-1