

AGENDA DE PAZ Y REFORMAS: ¿QUÉ SE PUEDE Y QUÉ SE DEBE NEGOCIAR?

REFLEXIONES PARA UN DEBATE

Carlo Nasi*

Resumen

Este artículo explora qué elementos pueden y (probablemente) deben incluirse hacia el futuro en una agenda de negociaciones de paz entre el gobierno y los grupos guerrilleros en Colombia. A partir de un análisis de las tesis sobre el papel de la pobreza y la inequidad en la reproducción de la guerra colombiana, se argumenta que el conflicto armado colombiano no tiene causas económicas simples, ni soluciones económicas obvias. Por consiguiente, se proponen distintas alternativas de negociación a ser consideradas en materia de régimen político, en particular varios incentivos que pueden estimular a los grupos rebeldes para que dejen las armas y se incorporen a la democracia.

Abstract

This article explores various elements that could and (perhaps) should be included in a future peace negotiating agenda between the Colombian government and rebel groups. After analyzing the role of poverty and inequality in the reproduction of the armed conflict, it is argued that the Colombian war does not have clear-cut economic causes, or simple economic solutions. In consequence, the article establishes a series of distinct negotiating scenarios based upon changes to the political regime that might provide incentives to rebel groups to lay down their weapons and incorporate themselves into the democratic system.

Palabras clave:

Paz, negociaciones, agenda, guerra, Colombia

Keywords:

Peace, negotiations, agenda, war, Colombia

Toda vez que en un conflicto armado interno gobierno y guerrillas emprenden un proceso de paz, surge el problema de definir una agenda de negociación. Cada conflicto tiene sus peculiaridades, y de ahí que el contenido de la agenda varíe en función de factores tales como: los aspectos contenciosos en cuestión;¹ las creencias y valores de las partes en conflicto;² el balance de fuerza entre gobiernos y guerrillas;³ y los recursos disponibles en cada país, así como los que se obtienen a raíz de la ayuda internacional.⁴ Estos factores determinan el contenido y alcance de distintas negociaciones, y por eso se observan variaciones en las agendas de paz según el país de que se trate. Sin pretender llegar a un modelo único de agenda de negociación que haga caso omiso de las trayectorias históricas de cada país, es importante abordar dos preguntas que se relacionan entre sí: ¿Qué es negociable? y ¿qué se debe negociar para lograr una paz duradera?

Contestar la primera pregunta introduce una dosis de realismo en las negociaciones. En la medida en que haya claridad sobre qué asuntos pueden resolverse en una mesa de negociación, se evitan excesos retóricos y se avanza en un proceso de paz. Esta pregunta también ayuda a distinguir si una negociación va en serio, o apenas constituye un elemento táctico dentro de una estrategia de guerra. Hay indicios de que una parte no contempla una alternativa distinta de la vía armada cuando sus pretensiones son excesivas y se refieren a asuntos no negociables, o una de las dos cosas.⁵

- 1 Hay conflictos predominantemente ideológicos, étnicos, territoriales, o económicos.
- 2 Que incluyen visiones alternativas del quehacer para alcanzar la paz, unas radicales y otras pragmáticas.
- 3 En principio una guerrilla fuerte está en capacidad de extraer mayores concesiones.
- 4 Finalmente todo proceso de paz versa sobre la reubicación de tales recursos.
- 5 En la práctica es muy difícil distinguir cuándo una negociación va en serio y cuándo no. Al comienzo de toda negociación las partes formulan demandas que son superiores a sus metas, y estas metas, a su vez, son superiores a las condiciones mínimas por las cuales estarían dispuestas a firmar un acuerdo. Esta situación la ejemplifica un vendedor que inicialmente exige \$100 por un artículo, sabiendo que a punta de regateo tendrá que bajar el precio a \$70 (su verdadera meta), aunque en últimas esté dispuesto a contentarse con \$50 (su mínimo aceptable) en caso de no obtener una mejor oferta —siempre y cuando la última cifra sea preferible a no vender el artículo (esta situación se menciona en textos como Dean Pruitt y Peter Carnevale, *Negotiation in Social Conflict*, Pacific Grove, Brooks/Cole Publishing Company, 1993, págs. 50-56).

* Politólogo — Universidad de los Andes. Ph.D. en Ciencia Política — Universidad de Notre Dame. Director de Especializaciones del Departamento de Ciencia Política — Universidad de los Andes. Agradezco las críticas, sugerencias y comentarios a este escrito de Francisco Leal, Angelika Rettberg, Mónica Hurtado, Juan Carlos Garzón y Alejandro Valencia.

La segunda pregunta, en cambio, involucra una dimensión de largo plazo. Más allá de definir que 'x' temas son negociables, se puede argumentar que una paz duradera depende del factor 'y' que (al menos en una coyuntura dada) no es negociable. Bajo esta premisa, lo negociable no necesariamente conduce a la paz. Hay grandes discrepancias con respecto a qué factores conducen a una paz duradera. Para muy pocos la "paz" constituye un bien en sí mismo. Según la perspectiva, la paz es defendible mientras conlleve desarrollo económico, o equidad, o justicia social, o democracia, o integración social, u orden (o distintas combinaciones de estos factores). Para algunos no es aceptable (o posible) que haya paz bajo un régimen político autoritario, o sin crecimiento económico, mientras para otros lo inaceptable es que haya paz con injusticia social, o con pobreza, o con grandes desigualdades.⁶

Con la reciente experiencia fallida del Caguán hubo serios problemas relacionados con estas dos preguntas. Por un lado, en tres años de conversaciones no hubo claridad frente a qué era y qué no era negociable. Por otro lado, gobierno y FARC incorporaron el modelo económico a la agenda de negociación, como si eso ayudara al logro de una paz duradera. La discusión arrancó y finalmente no progresó más allá del tema del

desempleo. Todo esto ayudó a generar frustración y a deslegitimar al proceso de paz.⁷

El presente artículo argumenta que es problemático optar por una agenda de negociación primordialmente económica por cuanto los supuestos de esta posición son cuestionables y llevan fácilmente a callejones sin salida. De ahí que la agenda de negociación debe ser ante todo política, aunque puede incorporar un limitado componente económico. Para que un proceso de paz concluya exitosamente, las negociaciones se deben centrar en las características del régimen político y la forma en que éste determina quién accede a cargos públicos. Un acuerdo de paz de esta naturaleza permite abordar posteriormente problemas económicos de mayor envergadura.

La agenda económica de negociación

Para algunas aproximaciones, el problema de Colombia es económico (en singular) y la violencia constituye apenas una manifestación de ese problema. De ahí que acabar con el síntoma (la guerra) sin atacar sus causas profundas (la pobreza y la mala distribución del ingreso) no solucionaría nada, por cuanto ello equivaldría a aplazar un estallido social inevitable. Según esta aproximación, la guerra en Colombia es esperable dado que cerca del 20% de los habitantes viven en condiciones de pobreza absoluta,⁸ y el país padece una de las peores distribuciones de ingreso en el continente, medida por el índice de Gini. De ahí que la paz necesariamente pase por una serie de reformas estructurales de la economía que reviertan en más igualdad social, así como en un mayor bienestar para los sectores menos favorecidos.

Una lectura negativa de los procesos de paz recientes en América Latina ha servido para reforzar la idea de que la agenda de negociación debe incorporar lo económico. Durante el proceso de paz de la administración Pastrana, por ejemplo, el comandante guerrillero Raúl Reyes afirmó que las FARC no aceptarían un acuerdo de paz como el firmado por las guerrillas centroamericanas, dado que la tasa de homicidios en El Salvador resultó superior en la

Más aún, las pretensiones, metas y mínimos aceptables de las partes se expanden y contraen a lo largo de un conflicto: cuando una guerrilla se encuentra militarmente fuerte suele aumentar sus exigencias en la mesa de negociaciones; por el contrario, cuando un Estado se encuentra en una posición de fuerza, suele ser más reacio a hacer concesiones (Louis Kriesberg, *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, Lanham, Boulder, New York and Oxford, Rowman & Littlefield, 1998, pág. 257). Además es erróneo asumir que desde el comienzo de una negociación las partes tienen total claridad sobre sus propios intereses y mínimos aceptables. Los intereses de las partes se transforman a lo largo de un conflicto armado, bien sea mediante debates internos que generan nuevos consensos, bien sea mediante reacomodos de poder en los que líderes y posiciones moderados desplazan a los radicales (o viceversa). También cabe anotar que una estrategia de negociación para obtener mayores ganancias consiste en presentar como no negociables una serie de asuntos que sí lo son. De ahí que los procesos de paz se caractericen por un grado importante de incertidumbre, y solamente en la medida en que culminan exitosamente se deduce (mediante una evaluación retrospectiva) cuál era el mínimo aceptable para las partes.

6 Aunque las partes en conflicto estén de acuerdo en que desarrollo, equidad, justicia, bienestar, orden, democracia, e integración social son todas condiciones deseables, les dan distinta prioridad. Y si no se pueden lograr todas las condiciones deseables al tiempo, algunos están dispuestos a sacrificar, por ejemplo, la equidad económica con tal de tener democracia, mientras que otros dan primacía a la equidad así sea bajo el autoritarismo.

7 Aunque varias otras razones explican el fracaso del proceso de paz, la falta de credibilidad de unas negociaciones que no registraban avances fue un factor central de su deslegitimación.

8 World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office. Dept. III. Country Operations Division I., and World Bank, *Colombia: poverty assessment report*, Document of the World Bank, World Bank, 1994.

posguerra que durante el conflicto armado, mientras que Nicaragua es el segundo país más pobre del hemisferio.⁹ La apreciación de que en estos casos los grupos rebeldes dejaron las armas y se incorporaron a la democracia, pero “todo siguió igual o peor” puso en entredicho las bondades de un proceso de paz que no abordara lo económico. ¿Son estas razones suficientes para optar por una agenda económica de negociación? A pesar de su atractivo, las visiones economicistas de la guerra y de la paz encuentran varios problemas que se analizan a continuación.

La tesis sobre las causas económicas de la guerra y sus problemas

Se justificaría adoptar una agenda económica de negociación en la medida en que existiera un vínculo causal claro y significativo entre variables económicas (en particular inequidad y pobreza) y conflicto armado. Aunque esta perspectiva cuenta con cierta evidencia a favor, la tesis sobre las causas económicas de la guerra es menos sólida de lo que parece.

Según Pécaut, entre 1978 y 1994 los grupos guerrilleros pasaron de 17 frentes que operaban en áreas rurales remotas, a 105 frentes establecidos en 569 municipios.¹⁰

¿Corresponde esto a un período de empobrecimiento significativo de los colombianos, o de un crecimiento marcado en los índices de desigualdad? Los estudios disponibles señalan todo lo contrario.

Entre 1971 y 1978 Colombia experimentó un período de crecimiento económico rápido, con niveles decrecientes de desigualdad, y salarios rurales que se incrementaron a una tasa superior al promedio nacional.¹¹ Más aún, a partir de 1976 el Estado canalizó importantes recursos que favorecieron al campesinado dedicado a la agricultura en

pequeña escala mediante el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI).¹²

Durante los ochenta, la “década perdida” de América Latina, Colombia mantuvo indicadores económicos positivos. Gracias a una tradición de políticas económicas semi-ortodoxas, Colombia no tuvo que adoptar medidas de ajuste dolorosas comparables a las de los países vecinos. De ahí que entre 1980 y 1992 la pobreza y la desigualdad se redujeron, al tiempo que el ingreso real de todas las clases sociales mejoró.¹³ Según Vargas¹⁴ el número de colombianos situados por la línea de pobreza bajó de 59.1% en 1978, a 57.7% en 1991, y a 55% en 1999. Bejarano menciona que en este período el porcentaje de familias rurales en condiciones de pobreza se redujo de 80% a 62%, así como hubo niveles decrecientes de desigualdad.¹⁵ En todo caso, un estudio del Banco Mundial señala que el 70% de los pobres de Colombia residen en el sector rural, lo que llama la atención sobre la precariedad de las condiciones de vida en el campo a pesar de las mejoras señaladas.¹⁶

Otro estudio observa que en materia de políticas públicas en los años ochenta el gasto social no fue procíclico, es decir, no sufrió recortes en períodos de recesión.¹⁷ Incluso *a posteriori* de las reformas neoliberales iniciadas en los noventa, se observa que los cambios en términos de desigualdad fueron prácticamente insignificantes según los índices Theil y Gini.¹⁸

Algunos estudios comparativos a nivel municipal corroboran que la pobreza no explica la expansión

9 Citado en Howard La Franchi, “Guerrilla Commander Says: ‘This is a Means’”, en *Christian Science Monitor*, julio 19 de 1999.

10 Daniel Pécaut, “Presente, pasado y futuro de la Violencia en Colombia”, en *Desarrollo Económico* No. 36, (144), 1997, pág. 896.

11 Oscar Altimir, “Inequality, Employment, and Poverty in Latin America: An Overview”, en V. Tokman y G. O’Donnell (eds.), *Poverty and Inequality in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1998, págs. 6-7; Samuel Moorley, *Poverty and Inequality in Latin America: the Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1995, págs. 118-119; Sebastian Edwards, *Crisis and reform in Latin America from Despair to Hope*, Oxford, World Bank, Oxford University Press, 1995, pág. 254.

12 Jesús A. Bejarano, *Economía de la agricultura*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo, Universidad Nacional, IICA y FONADE, 1998, pág. 81.

13 Altimir, 1998, *op. cit.*, págs. 9-11; Moorley, 1995, *op. cit.*, págs. 28-38; Joan Nelson, *Poverty, Inequality, and Conflict in Developing Countries*, New York, Rockefeller Brothers Fund Inc., 1998.

14 Alejandro Vargas, “La democracia colombiana tratando de salir de su laberinto”, en *Colombia: conflicto armado, perspectivas de paz y democracia*, Miami, Latin American and Caribbean Center, 2001, pág. 60.

15 Bejarano, 1998, *op. cit.*, pág. 62.

16 World Bank, 1994, *op. cit.*, pág. 2.

17 Barbara Stallings y Wilson Peres, *Growth, Employment, and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, Santiago de Chile, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2000, págs. 67 y 120.

18 *Ibid*, págs. 120-121, 123 y 131.

territorial de la guerrilla durante el período 1978-1995. Durante este tiempo los grupos rebeldes abrieron nuevos frentes en áreas estratégicas caracterizadas por un gran dinamismo económico, mientras que algunos de los municipios más pobres se mantuvieron relativamente pacíficos.¹⁹

Los estudios citados se refieren a datos agregados y demuestran lo problemático que es derivar mecánicamente la existencia de niveles crecientes de violencia política a partir de las condiciones de pobreza y desigualdad. En efecto, ¿cómo explicar que la violencia política haya crecido dramáticamente al tiempo que en términos absolutos se redujo la pobreza y se incrementó la igualdad?

Ahora bien, es tan errada la posición que explica la violencia política en función de lo económico, como las aproximaciones que descartan por completo la incidencia de la pobreza y la desigualdad en el conflicto armado. Al desagregar los datos territorialmente, un estudio de Planeación Nacional concluyó que los municipios de mayor desigualdad (medida por el índice de Gini) eran también los más violentos, independientemente de las tasas de crecimiento económico.²⁰ En este mismo sentido, Rangel²¹ sostiene que los grupos guerrilleros se han asentado especialmente en aquellos lugares donde los habitantes resienten la generación súbita de riqueza para beneficio de unos pocos, en medio de mares de pobreza. Esta evidencia indica que hay un claro vínculo entre desigualdades económicas y violencia política.

El problema de tierras ha sido otro factor central en la reproducción del conflicto armado en el país. Colombia tiene un historial de reformas agrarias frustradas que ha generado inconformidad en sectores campesinos, lo que en ocasiones se ha traducido en apoyo a los grupos rebeldes.²² A mediados de los años treinta y como

respuesta a crecientes movilizaciones populares rurales y urbanas, Alfonso López Pumarejo emprendió una reforma agraria, la *Ley de tierras* (Ley 200 de 1936), que no logró cambiar la estructura de propiedad en el campo debido a la fuerte oposición de los grandes terratenientes.²³ Una ley agraria posterior, la Ley 100 de 1944 sólo sirvió para incrementar el descontento campesino por cuanto benefició únicamente a los grandes propietarios.²⁴

Al cabo de poco más de veinte años, Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) emprendió una nueva reforma agraria (Ley 135 de 1961) en beneficio de los sectores deprimidos del campo al distribuir tierras a cultivadores no propietarios.²⁵ Aunque hubo redistribución de tierras en algunos focos selectos de radicalismo,²⁶ apenas un pequeño porcentaje de la población rural se benefició de esta reforma, que fue demasiado limitada como para tener efectos estructurales.²⁷ Además a esta iniciativa le siguió la contra-reforma del Pacto de Chicoral, durante la administración Pastrana (1970-1974) que reprodujo el problema de la tierra.

Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) hubo un nuevo intento de reforma agraria de carácter moderado, que sufrió un descalabro luego que los narcotraficantes compraron entre 3 y 5 millones de hectáreas en 400 municipios entre 1980 y 1995, especialmente en áreas caracterizadas por conflicto agrario y guerrillero.²⁸ Los narcotraficantes no solamente

19 Jesus A. Bejarano, Camilo Echandía, et. al., *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en la áreas rurales*, Santafé de Bogotá, Universidad Externado y FONADE, 1997, pág. 253; Camilo Echandía, "Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia", en M. Deas y M. V. Lorente (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Santa Fe de Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes y Ediciones Norma, 1999, pág. 101.

20 Departamento Nacional de Planeación, *La paz: el desafío para el desarrollo*, Bogotá, Tercer Mundo eds. y Departamento Nacional de Planeación, 1998, pág. 41.

21 Alfredo Rangel Suárez, *Colombia, guerra en el fin de siglo*, Santafé de Bogotá, TM Editores, Universidad de los Andes- Facultad de Ciencias Sociales, 1998, pág. 36.

22 Resalto que el apoyo ha sido ocasional y depende de muchas circunstancias. La respuesta frente a la pobreza, inequidad, o falta de tierras varía de caso en caso. La frustración puede generar desde una aceptación pasiva de las condiciones de privación, hasta un cambio de oficio, migraciones a otros lugares rurales y urbanos en busca de oportunidades, y sólo ocasionalmente apoyo a la insurgencia.

23 Gonzalo Sánchez, "La violencia y sus efectos en el sistema político colombiano", en *Once ensayos sobre la Violencia*, Bogotá, CEREC, Centro Gaitan, 1985, pág. 213.

24 *Ibid*, pág. 215.

25 León Zamosc, "Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: un balance retrospectivo", en L. Zamosc, M. Chiriboga Vega, E. Martínez Borrego (eds.), *Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)*, Madrid, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, 1997, págs. 106-107.

26 Timothy Wickham-Crowley, *Guerrillas & Revolution in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1992, pág. 123.

27 Menos de una veintea parte de los habitantes del sector rural recibieron tierra para 1967.

28 Alejandro Reyes, "Una propuesta de paz que toma en cuenta el cruce de conflictos en Colombia", en *Colombia Internacional*, No. 36, 1996, pág. 29; Bejarano et. al., 1997, *op. cit.*, pág. 52.

produjeron una concentración de la tierra al desplazar a muchos campesinos, sino que dedicaron las tierras adquiridas a la ganadería, actividad productiva que ha estado asociada al conflicto agrario en Colombia por más de tres décadas.²⁹ Aunque Barco volvió a repartir tierras en algunos lugares como el departamento del Cauca, donde en 1991 tituló más de 15.000 hectáreas a las comunidades indígenas,³⁰ los resultados en materia de distribución fueron marginales.

En síntesis, el conflicto armado se correlaciona con los municipios de mayor desigualdad, y además existe un problema agrario no resuelto. De manera adicional, uno podría argumentar que a nivel nacional la reducción de la pobreza ha sido de pocos puntos porcentuales, y las variaciones en materia de desigualdad han sido relativamente menores. Es decir, la mejoría en las condiciones de vida ha sido modesta y quizás poco significativa como para esperar que ello sirva para contener eficazmente al conflicto armado. Aún así, se observa una seria anomalía en el hecho que la confrontación armada creciera al tiempo que la pobreza y desigualdad disminuyeron en términos absolutos, lo mismo que en la corroboración de que la guerrilla se asentó en los municipios de mayor dinamismo económico. Con la evidencia disponible se puede concluir que la pobreza y desigualdad dan cuenta del conflicto armado en Colombia sólo de manera parcial, lo cual va en contra de la noción de que la guerra requiere remedios primordialmente económicos. A pesar de ello, puede haber otras razones para que lo económico ocupe un lugar prioritario en la agenda de negociaciones, lo cual nos lleva a analizar las tesis sobre las soluciones económicas a la guerra.

Las tesis sobre las soluciones económicas a la guerra y sus problemas

En ocasiones la solución a ciertos problemas no pasa por remediar sus causas. Por ejemplo, cuando alguien tiene dolor de cabeza y se toma una aspirina, la pastilla resuelve el problema (el dolor) pero no sus causas (es indiferente si el dolor de cabeza fue causado por un virus, un golpe o estrés). De manera similar, así la guerra no tenga causas claramente

económicas, se podría argumentar que lo económico constituye un remedio eficaz para contenerla. El supuesto de esta tesis es que ningún individuo con sus necesidades básicas satisfechas asumiría los costos y riesgos de la lucha armada.

De nuevo, se trata de una tesis a primera vista atractiva, pero que encuentra varias dificultades. El siguiente análisis hace una distinción entre medidas económicas que un gobierno toma para contener a un conflicto armado en ausencia de un proceso de paz, y medidas económicas adoptadas como producto de acuerdos de paz.

A. Medidas económicas a manera de contención del conflicto armado

En ocasiones los gobiernos emprenden políticas que buscan reactivar la economía, reducir la pobreza y promover cierta redistribución del ingreso como forma de contener a los grupos rebeldes y no negociar con ellos.³¹ En El Salvador hubo una reforma agraria de envergadura durante la junta de gobierno cívico-militar de 1979,³² y durante la administración Duarte, parte de la ayuda norteamericana en contra de la insurgencia se destinó a reactivar la economía.³³ En ambos casos, ni el gobierno

-
- 31 Esta es una estrategia estandarizada de contra-insurgencia, que parte de la constatación de que toda insurgencia es un fenómeno político-militar. De ahí que las reformas económicas se propongan como elemento esencial para reducir el apoyo a las guerrillas (Bard O'Neill, *Insurgency & Terrorism*, Dulles, Brassey's Inc, 1990, págs. 138ss.) Thompson, uno de los principales teóricos de la contra-insurgencia, menciona concretamente la importancia de mantener a un país económicamente viable, y que las iniciativas de desarrollo social y económico deben reforzar las operaciones militares para ganar o mantener apoyo de la población civil (Lewis Taylor, "Counter-Insurgency Strategy, the PCP-Sendero Luminoso and the Civil War in Peru, 1980-1996", en *Bulletin of Latin American Research* No. 17 Vol. 1, 1998, págs. 38-39).
- 32 Mitchell A. Selingson, "Thirty Years of Transformation in the Agrarian Structure of El Salvador, 1961-1991", en *Latin American Research Review* No. 30 Vol. 3, 1995, pág. 64; Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador: From Civil Strife to Civil Peace*, 2nd ed., Boulder, Westview Press, 1995, págs. 136-140; Michael Foley, George Vickers & Geoff Thale, "Tierra, Paz y Participación: El Desarrollo de una Política Agraria de Posguerra en El Salvador y el Papel del Banco Mundial", Paper Wola, (Julio) 1997, pág. 2.
- 33 Montgomery 1995, *op. cit.*, págs. 167-168, y 183; Cynthia McClintock, *Revolutionary Movements in Latin America. El Salvador's FMLN & Peru's Shining Path*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1998, pág. 9.

29 Departamento Nacional de Planeación, 1998, *op. cit.*, pág. 13.

30 Pablo Tattay, "La construcción de la paz en el nororiente caucano", en S. Bermúdez (ed.), *Culturas para la paz*, Santafé de Bogotá, Fundación Angel Escobar, 1995, págs. 401-410.

contempló negociar con el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), ni este grupo rebelde favorecía un proceso de paz al creer que podía tomarse el poder por las armas. De manera similar, en sus dos primeros años la administración Barco emprendió su lucha contra la pobreza absoluta y el Plan Nacional de Rehabilitación, cuando no había negociaciones en curso con los grupos guerrilleros.³⁴

En los dos casos la lógica de las reformas económicas fue la misma. Mediante una reducción de la desigualdad y la pobreza, los gobiernos buscaron recortar la capacidad de reclutamiento de los grupos armados ilegales y a su vez debilitar la credibilidad y acogida del discurso radical de la guerrilla entre los sectores sociales más deprimidos. Mientras la economía creciera y se generara empleo, se esperaba contener (o en el mejor de los casos derrotar) a los grupos armados ilegales.

Aunque en ocasiones se logra un crecimiento económico en medio de la guerra, la estrategia de buscar una mejoría en los indicadores económicos sin negociar con los grupos rebeldes encuentra varios problemas. Para empezar, no se han definido qué umbrales de pobreza o inequidad se correlacionen con la guerra o con la paz. Se sabe que la gran mayoría de conflictos armados internos tienen lugar en países en vías de desarrollo relativamente pobres y no en las naciones industrializadas.³⁵ También hay indicios de que a mayor desarrollo económico, menores las probabilidades de que un país padezca una guerra interna, aunque el desarrollo económico no garantiza que haya paz.³⁶

Por otro lado, algunos estudios del Banco Mundial argumentan que los indicadores de pobreza y desigualdad no son buenos predictores de los conflictos armados internos. Según ésta interpretación, si bien la pobreza y la desigualdad generan conflictos políticos intensos, esto es distinto de producir **conflictos armados internos**; otras variables económicas tienen un mayor peso explicativo

para estos últimos, como es el caso de la dependencia en la exportación de productos primarios, bajos niveles de ingreso promedio, bajos niveles de crecimiento económico, y la oportunidad de extorsionar al sector productivo de la economía.³⁷

Nada de lo anterior aclara qué tanto deben mejorar distintos indicadores económicos para que finalmente haya paz, con lo cual un gobierno anda a tientas en materia de políticas públicas. Es decir, independientemente de cuál tesis sea correcta, la parte prescriptiva de los análisis anteriores es bastante indeterminada frente al quehacer político, asumiendo que fuera posible producir cambios importantes en el corto plazo en materia de desarrollo económico, pobreza, nivel de ingreso, o dependencia de productos primarios de exportación.

Tampoco existen ejemplos históricos de conflictos armados que se hayan desvanecido en virtud de una simple mejoría en las condiciones de bienestar, o con una mayor igualdad económica. Es decir, la pobreza puede reducirse y la igualdad aumentar (lo cual en parte ocurrió en Colombia en los setenta y ochenta), pero ello no bastaría por cuanto ningún grupo armado ilegal ha depuesto sus armas en consideración a la simple existencia de indicadores económicos positivos. La razón de esto es simple, y es que en la guerra opera una lógica de poder. Las guerrillas gozan de un poder real, que ejercen a diario, y que por medio de la intimidación les reporta tanto beneficios económicos directos (producto de extorsiones, boleteo, secuestros), como beneficios quizás más intangibles pero no por ello menos reales, como es el caso del estatus político y el "respeto". Dada la disponibilidad de estimativos sobre las ganancias económicas de los grupos armados ilegales,³⁸ no voy a detenerme en este punto y más bien me referiré al estatus y al "respeto".

Un grupo armado ilegal adquiere un estatus político **colectivo de facto** cuando llama a rendir cuentas a funcionarios democráticamente elegidos (especialmente

34 Ana María Bejarano, "Estrategias de paz y apertura democrática", en F. Leal Buitrago y León Zamosc (eds.), *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo, IEPRI, 1990, págs. 75-80; Jesús A. Bejarano, *Una agenda para la paz*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo, 1995, pág. 89.

35 John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1997, pág. 10.

36 James K Boyce y Manuel Pastor, "Aid for Peace: Can International Institutions Help Prevent Conflict?", en *World Policy Journal*, No.15 V. 2, Summer 1998, págs. 42-43.

37 Paul Collier, *Economic causes of Civil conflict and their Implications for Policy*, World Bank, 2000; Paul Collier y Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, World Bank, 2002; Ibrahim Ebdawi y Nicholas Sambanis, *How Much War Will We See? Estimating the Incidence of Civil War in 161 Countries*, World Bank, 2001.

38 Véase Alfredo Rangel, *Guerra Insurgente: Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Santafé de Bogotá, Intermedio Editores, 2001, págs. 391-411.

alcaldes), a representantes de organizaciones sociales, o a pueblos enteros, y cuando produce cambios en el gasto público a través de presiones armadas.³⁹ En principio, los funcionarios democráticamente elegidos deberían rendirle cuentas únicamente a los órganos de control de la administración pública, así como a los electores que están en capacidad de presionarlos a través de movilizaciones, o castigarlos con el voto a la siguiente contienda electoral. Pero en situaciones de guerra los grupos armados ilegales a veces desplazan a los órganos de control del Estado y a los mismos electores, y se constituyen en una suerte de poder en la sombra que veta las acciones del sector público y de la población a nivel local. Esto es un ejercicio ilegítimo del poder que claramente distorsiona el principio de representación democrática,⁴⁰ pero a su vez es una práctica que confiere estatus político colectivo a los grupos armados ilegales.⁴¹

A nivel **individual** las armas también pueden generar un sentido de "respeto". La desigualdad no es sólo un asunto de distribución inequitativa de recursos, sino del trato social que la acompaña. Sin caer en afirmaciones simplistas de que "los ricos siempre humillan a los pobres", autores como Scott⁴² han observado que históricamente el trato deferente ha sido más de parte de las clases subordinadas hacia las clases altas que al contrario, y no por casualidad. En efecto, mientras que un propietario o terrateniente puede abusar verbalmente (y en ocasiones físicamente) de sus subalternos sin que ello le acarree graves consecuencias,⁴³ al subalterno que insulte a su superior usualmente lo despiden. De ahí que

las armas puedan invertir la relación entre clase social y trato social, al infundir un sentido de "respeto"⁴⁴ de parte de las clases altas hacia miembros de las clases subordinadas. Desde que un campesino pertenezca a una organización armada ilegal, el patrón no se atreverá a tratarlo de manera humillante por miedo a sufrir represalias.

A lo que apunta esto es a reiterar que es ilusorio esperar que en consideración a menores índices de desigualdad y pobreza, un grupo armado ilegal simplemente renuncie unilateralmente al poder de las armas, que le reporta beneficios económicos, estatus político y un sentido de "respeto" que sus miembros no tendrían de otra manera. Esto, por supuesto, no obsta para que a falta de negociaciones de paz, un gobierno tome medidas económicas tendientes a debilitar y eventualmente derrotar a los grupos rebeldes.⁴⁵ Pero si tales medidas económicas no tienen los efectos deseados y un gobierno no logra la victoria militar, entonces la única alternativa es sentarse a la mesa de negociaciones. En este último escenario, ¿qué sentido tiene optar por una agenda económica de negociaciones?

39 Sobre la operación de los grupos rebeldes a este respecto, véase Rangel, 1998, *op. cit.*, págs. 34-43.

40 Aunque los grupos armados ilegales se auto-confieran la vocería del "pueblo", finalmente las guerrillas difícilmente pueden argumentar que representan a otros: nadie eligió a los cabecillas de los grupos armados, quienes además no pueden ser destituidos cuando la voluntad popular se vuelve en su contra. A lo sumo, tales grupos armados pueden argumentar sus acciones son "en beneficio del pueblo", pero este es el mismo argumento que han empleado los dictadores de todo signo a lo largo de la historia.

41 Más allá que el Estado desconozca el estatus político de un grupo armado ilegal, este último lo adquiere de hecho cuando influye decisivamente en las políticas públicas, así como en el destino colectivo de una comunidad.

42 James C. Scott, *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven and London, Yale University Press, 1985; *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven and London, Yale University Press, 1990.

43 Muchos subalternos se aguantan los agravios calladamente, porque dependen del puesto o del favor del propietario.

44 Por supuesto, "respeto" en un sentido mínimo y precario, porque el trato "respetuoso" depende únicamente del poder de intimidación de las armas. Una cosa es que nadie se atreva a insultar a un matón por miedo a sufrir represalias, y algo muy distinto es, por ejemplo, el respeto por un trabajo de vida honorable y en beneficio de los semejantes. Nótese en todo caso que en 1999, en declaraciones a los reporteros desde San Vicente del Caguán, Jorge Briceño de las FARC utilizó precisamente este término al afirmar: "si no tenemos armas, no nos respetan. Ni siquiera ustedes vendrían aquí a escucharnos. (...) Ustedes vienen aquí porque nosotros tenemos armas, ¿o no?" (véase CNN, "Colombia's FARC Rebels Intimidating and Isolated", mayo 9 de 1999).

45 Algunas medidas económicas fueron instrumentales para que Fujimori derrotara a Sendero Luminoso, especialmente algunos proyectos económicos de pequeña escala. Con todo, muchas otras variables, especialmente la fragilidad de una organización basada en el terror aplicado a sus propios miembros y a representantes legítimos de las comunidades locales explican la derrota de este grupo rebelde. Véase Taylor, 1998, *op. cit.* y Steve Stern (ed.), *Shining and Other Paths: War and Society in Peru, 1980-1995*, Durham and London, Duke University Press, 1998.

B. Medidas económicas como producto de negociaciones de paz

Aunque la incorporación de medidas económicas a la agenda de negociaciones tiene cierta justificación, optar por una agenda fundamentalmente económica de negociación encuentra los siguientes obstáculos:

1. Insistir en que la guerra tiene una solución puramente económica puede llevar a un callejón sin salida. No hay que olvidar que los vínculos causales entre pobreza/ desigualdad y guerra (o violencia política) van en dos direcciones. El argumento de que la guerra tiene causas económicas objetivas, suele hacer caso omiso de que la guerra es un factor principal en la reproducción de dichas causas. Algunos cálculos recientes afirman que la guerra le cuesta a Colombia aproximadamente tres puntos del PIB.⁴⁶ A ciertos niveles de intensidad el conflicto armado produce desplazamientos masivos, lo cual genera mayor pobreza e inequidad.⁴⁷ El conflicto armado también deteriora el capital social, desestimula la inversión extranjera y nacional, y con frecuencia implica una fuga de capitales.⁴⁸ Además, la guerra implica un desvío de la inversión pública hacia el sector de seguridad, lo cual afecta negativamente el gasto

social.⁴⁹ Con los atentados de las guerrillas en contra de la infraestructura, muchos recursos se deben destinar a la reconstrucción de torres de energía, puentes, carreteras, represas, lo cual es una limitante enorme para el desarrollo económico.⁵⁰

En síntesis, luego de la firma de acuerdos de paz y al cabo de guerras prolongadas y destructivas, crear condiciones de prosperidad y bienestar económico constituye una labor ardua y que demanda mucho tiempo. Ningún país se ha vuelto próspero e igualitario apenas termina su guerra interna, y mucho menos como producto de un acuerdo de paz o de la ayuda internacional. En el corto y mediano plazo una parte sustancial del esfuerzo debe dedicarse a la reconstrucción de infraestructura, instituciones y capital social, y sólo muy lentamente se llegará a alcanzar niveles de bienestar anteriores al estallido del conflicto. De ahí que sea retórico el argumento de que el bienestar económico es una precondition para la paz. Un acuerdo de paz debe buscar acabar con la guerra. El ahorro en muerte y destrucción que ello implica da lugar a condiciones necesarias pero no suficientes para generar un mayor bienestar económico, el cual depende de otra serie de condiciones favorables en el mediano y largo plazo.

2. Centrarse en una agenda económica de negociación también corre el riesgo de incorporar temas que por naturaleza no son negociables. Tratar de resolver problemas de la magnitud del desempleo, por

46 Edgar Trujillo y Martha Elena Badel, *Informe Especial: los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia, 1991-1996*, Colección Archivos de Macroeconomía, Documento 76, Departamento Nacional de Planeación, 1998. Santiago Montenegro, ex-presidente de Anif calculó los costos de la guerra en 2,000 millones de dólares, lo que equivale a dos puntos del PIB, agregando "es mucha plata, esos son salarios que se dejan de pagar y son ganancias de las empresas que se han dejado de ganar" (véase Gonzalo Guillén, "Colombia entre la guerra, la corrupción y la honda crisis económica", en *El Nuevo Herald*, Mayo 23 de 2002).

47 Cálculos recientes se refieren a dos millones de desplazados por el conflicto armado en Colombia (Gil Loesher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pág. 3), la mayoría de los cuales acaba engrosando los cinturones de miseria de las ciudades.

48 Se calcula que más de un millón de colombianos ha abandonado el país desde mediados de los noventa, la mayoría de ellos con niveles de educación altos (Kirk Semple, "The Kidnapping Economy in Colombia", en *The New York Times*, Junio 3 de 2001). Es decir, Colombia tiende a perder a su gente mejor preparada y presuntamente en mejores condiciones de hacer aportes al desarrollo. La fuga de capitales se ha estimado en más de dos billones de dólares entre 1999 y 2001 (Juan Forero, "Prosperous Colombians Fleeing, Many to the U.S.", en *The New York Times*, Abril 10 de 2001).

49 Usualmente se observa que el gasto militar en Colombia ha sido muy bajo, correspondiendo a menos del 3% del PIB, y autores como Rangel (2001, *op. cit.*, pág. 429) argumentan que esto tiene poca justificación para un país en guerra. No obstante, si se mide dicho rubro como porcentaje del gasto público, entre 1989 y 1995 en promedio el 15.8 % de las erogaciones correspondieron al gasto militar. Aunque en casos extremos el gasto militar puede aproximarse al 40% del gasto público (caso de Burma o los Emiratos Árabes), lo ideal para un país en vías de desarrollo y con tantas necesidades básicas insatisfechas es aproximarse al caso costarricense, donde menos del 3% se dedica al rubro militar (véase U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1996, 1996*). Por supuesto, gastar tan poco en lo militar requiere que no haya guerra y/o amenazas graves en contra de la seguridad ciudadana.

50 Estimativos recientes mencionan más de 52 mil millones de pesos gastados entre 1999 y 2001 solamente en la reconstrucción de torres eléctricas averiadas por atentados (Cuerpo de Generales y Almirantes en Retiro de las Fuerzas Militares, *Informe Anual 2001 Sobre Defensa y Seguridad Nacional*, Panamericana Formas e Impresos S.A, 2001, pág. 13).

ejemplo, es imposible. No se cuestiona aquí lo grave del problema del desempleo, ni la importancia de introducir estímulos en la generación de empleo (con un proceso de paz o sin él). Simplemente se subraya a este respecto que el rango de opciones es muy limitado, porque Colombia (igual que cualquier país) poco puede hacer para alterar las condiciones estructurales de su economía y su propia inserción a la economía global, y mucho menos en el corto plazo.

3. En otro sentido puede resultar inconveniente incorporar a la política económica como tema en las negociaciones de paz. Para empezar, la distancia ideológica entre el gobierno y los grupos rebeldes en esta materia es de tal magnitud que es prácticamente imposible llegar a un acuerdo.⁵¹ Más importante aún, quizás no se trata de llegar a acuerdos de paz que deriven en una política económica mancomunada que elimine la diferencia entre el programa económico del gobierno y el de las guerrillas (asumiendo que eso fuera posible). Los grupos rebeldes podrían obtener dividendos políticos importantes si se incorporaran a la vida democrática con un programa económico propio. Finalmente, un porcentaje creciente del electorado cree que el neoliberalismo ha fracasado y estaría dispuesto a premiar a cualquier tercera fuerza (incluida la guerrilla) capaz de proponer alternativas no demagógicas de política económica. Es decir, la guerrilla podría capitalizar políticamente la propuesta de una agenda redistributiva, dada la inconformidad del electorado con las políticas económicas ortodoxas (lo que de hecho ha ocurrido con el ya legalizado FMLN, en El Salvador).
4. Lo que sí debería incorporar una agenda de negociación en materia económica es una reforma

agraria o quizás rural.⁵² No solamente la trayectoria de Colombia justifica su necesidad, sino que la distribución de tierras es algo posible y negociable. Como tantas iniciativas a este respecto han fracasado, habría que tomar medidas especiales para garantizar su éxito e indemnizar a los dueños expropiados. A su vez, hay que llamar la atención sobre las dificultades de emprender una reforma agraria en medio de la guerra, por cuanto no hay garantías para el derecho de propiedad en la parte rural: con el conflicto armado los propietarios de predios han sido víctimas de toda suerte de amenazas, extorsiones, secuestros, desplazamientos forzados y demás. De ahí que tenga más sentido incorporar la reforma agraria a las negociaciones de paz.

Lo anterior enfatiza que la guerra no tiene causas económicas obvias, ni una solución económica simple. No deben esperarse transformaciones económicas de mayor envergadura como producto de acuerdos de paz, dado que estados y guerrillas no pueden volver un país próspero e igualitario, mediante un acuerdo político. Algunos cambios económicos positivos pueden resultar como producto de ayuda internacional para el desarrollo, un mayor gasto social (facilitado por la reducción en el rubro militar), o una reforma agraria, pero las ganancias serían limitadas y graduales. Por eso es necesario considerar la conveniencia de una agenda de negociación primordialmente política.

La agenda política de negociación

En lo que las negociaciones de paz pueden introducir transformaciones sustanciales e inmediatas, es en las

51 Francisco Leal disiente de esta interpretación, al afirmar que las guerrillas colombianas han tenido intenciones reformistas y poco contenido ideológico (conversación personal). Aunque acepto que el elemento ideológico se ha debilitado, sospecho que la distancia entre gobierno y guerrillas sigue siendo muy grande en esta materia. Me baso en la apreciación de que, en casos como el salvadoreño, gobierno y guerrillas decidieron no incorporar el modelo económico a la agenda de negociación con el convencimiento de que sería imposible llegar a un acuerdo de paz, así el grupo rebelde hubiese aceptado jugar bajo las reglas de la democracia.

52 Absalón Machado ("¿Reforma Agraria o Reforma Rural?", en *Análisis Político*, No. 40, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional, 2000, págs. 81-95) argumenta que con la globalización, los avances tecnológicos, las tendencias en el sector productivo y rural, así como los conflictos en Colombia, ya no es viable ni deseable una reforma agraria en sentido tradicional. De ahí que proponga como alternativa el concepto de reforma rural, que involucra una mayor complejidad. Aunque este autor observa que las iniciativas de reforma agraria en sentido tradicional han fracasado y que no basta con cambiar la estructura de tenencia de la tierra por cuanto esto puede reproducir la pobreza, su argumento reconoce que en ciertas regiones es fundamental redistribuir la tierra. Aun cuando el argumento de Machado es convincente y debe abrir un debate sobre el significado de la cuestión agraria hoy, prefiero utilizar el término convencional de 'reforma agraria' dado que es más familiar que el de 'reforma rural' para el lector no especializado.

normas que regulan las relaciones entre el Estado y la sociedad, es decir, en el régimen político. ¿Es el carácter negociable del régimen político una razón suficiente para optar por una agenda política de negociación? Como se dijo anteriormente, lo negociable no necesariamente conduce a una paz duradera. De ahí que sea importante evaluar los argumentos a favor y en contra de esta alternativa.

En todos los casos de América Latina donde Estado y guerrillas han firmado acuerdos de paz (es decir, en Colombia, Nicaragua, El Salvador y Guatemala), la instalación de regímenes políticos civiles tuvo lugar antes de que los conflictos armados encontrarán una salida negociada. ¿Cuáles fueron las implicaciones de que la apertura democrática antecediera la terminación de los conflictos armados?

Para empezar, las transiciones desde el autoritarismo fueron hacia regímenes de democracia limitada, por cuanto existe una incompatibilidad fundamental entre guerra interna y democracia en sentido pleno.⁵³ A pesar de esta limitación, las transiciones del autoritarismo a regímenes civiles debilitaron tanto la razón de ser como los prospectos de victoria militar de los varios grupos guerrilleros. De un lado, si un propósito fundamental de la lucha revolucionaria era acabar con el autoritarismo y sus exclusiones, las transiciones hacia regímenes electorales en parte lograron ese fin, lo que erosionó la justificación de la insurgencia.⁵⁴ De otro lado, históricamente los grupos guerrilleros latinoamericanos solamente han derrocado a dictaduras neopatrimoniales de tipo sultanista (también llamadas mafiacracias) como fue el caso de Batista en Cuba y Somoza en Nicaragua.⁵⁵ Donde se han establecido gobiernos civiles y elecciones

regulares no excesivamente fraudulentas, los grupos guerrilleros han fracasado sistemáticamente en tomarse el poder por las armas.⁵⁶

¿Qué era negociable en Colombia, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, si ya se habían instalado gobiernos civiles y elecciones regulares? Aunque la democracia como tal no era negociable, muchas de sus reglas específicas sí. Los regímenes políticos no se diferencian entre sí únicamente en términos de categorías mutuamente excluyentes, como es el caso de democracia, fascismo o comunismo. El nombre genérico de democracia cubre toda una gama de posibilidades en materia de características institucionales y reglas del juego cuyos efectos políticos son distintos. De ahí que sea importante analizar bajo qué condiciones la democracia ofrece incentivos para la terminación de guerras internas.⁵⁷

Democracia e incertidumbre

La democracia liberal conlleva un grado importante de incertidumbre⁵⁸ para los aspirantes a ocupar cargos públicos, dado que otorga cuotas de poder únicamente a los candidatos o grupos que ganan elecciones.⁵⁹ Y la

53 No me detengo a desarrollar este argumento por cuanto le dedico todo un artículo; véase Carlo Nasi, "Violencia Política, Democratización y Acuerdos de Paz: Algunas Lecciones de América Latina", en *Revista de Estudios Sociales* No. 8, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes – Fundación Social, 2001, págs. 93-103.

54 No se argumenta aquí que las transiciones fueron de regímenes cerrados a regímenes totalmente incluyentes. La exclusión o inclusión es una cuestión de grados. Sin duda, el cambio de dictaduras a regímenes civiles elegidos mediante el voto fue de menor a mayor inclusión. Desde una perspectiva minimalista, los regímenes autoritarios se caracterizan por la presencia de una única élite en el poder que, a falta de elecciones, no puede ser destituida por los ciudadanos. Los regímenes democráticos, en cambio, se caracterizan por una rotación de distintas élites en el poder, que sólo acceden a éste si obtienen el favor de los votantes.

55 Wickham-Crowley, 1992, *op. cit.*

56 Esto se explica en parte porque con la rotación electoral, el enemigo de las guerrillas se transforma en un blanco móvil. En el caso de las dictaduras, en cambio, la permanencia del mismo líder en el poder por muchos años ha facilitado que los grupos rebeldes dirijan el odio hacia él, y ha sido más fácil obtener apoyo a la revolución por parte de las clases medias y la burguesía.

57 Mi argumento se aparta bastante del de Walter (Barbara, Walter, "The critical Barrier to Civil War Settlement", en *International Organization* No. 51 Vol. 3, 1997, págs. 335-364), quien considera que el principal dilema para la terminación de guerras internas se refiere a la seguridad. Para ella, acabar con una guerra interna es difícil principalmente porque los enemigos tienen que convivir lado a lado, sin fronteras que los separen, ni instituciones imparciales que garanticen la implementación de acuerdos de paz. Aunque el problema de seguridad es real, no creo que un grupo armado ilegal que ha hecho (y justificado) la guerra por décadas se conforme con simples garantías a su seguridad para dejar las armas. Paralelamente, mi argumento es que más que contar con instituciones imparciales, quizás se necesita de co-participación en el gobierno para que las distintas partes protejan sus intereses vitales.

58 Acerca de la incertidumbre democrática véase Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, especialmente págs. 10-14 y 40-50.

59 Por supuesto, hay que mantener una distinción entre los funcionarios elegidos popularmente y los que pertenecen al servicio civil (que son nombrados en vez de elegidos). Los más altos cargos en la democracia suelen corresponder a funcionarios elegidos popularmente, aunque la toma de decisiones en áreas claves como la política económica se esté desplazando cada vez más hacia tecnócratas no elegidos.

incertidumbre es una virtud democrática. En efecto, si los cargos públicos se asignaran sin consideración de las preferencias de los votantes, las elecciones serían un ritual vacío al impedir a los ciudadanos empoderar sus preferencias, o castigar (no elegir, o no re-elegir) a las opciones no deseadas.

La incertidumbre, sin embargo, no necesariamente coadyuva a la terminación de conflictos armados internos. En efecto, la democracia puede marginar por completo del poder (y además legítimamente) a un grupo rebelde, si este último se desmoviliza, participa en elecciones y no logra obtener el favor popular. En otras palabras, en su tránsito hacia la vida civil un grupo armado ilegal corre el riesgo de renunciar al poder de las armas, sin nunca llegar a conquistar el poder de los votos. Bajo estas condiciones, la democracia puede alejar las perspectivas de que un grupo guerrillero abandone la lucha armada.

Si esta discusión se llevara a un terreno ético, probablemente la conclusión sería que no hay razón para premiar con cuotas de poder a los grupos armados ilegales, dado que son responsables de muchos delitos atroces y merecen ir a la cárcel. Pero las consideraciones éticas deben dar paso a otras de índole política en el caso de que un conflicto armado no logre definirse por la vía militar. En la medida en que se produzca un consenso a nivel del gobierno y de la sociedad civil de que la guerra constituye un mal mayor y llegar a la paz tiene costos, hay que pensar en qué estímulos pueden facilitar un tránsito hacia la vida civil de los grupos armados ilegales. Para estos últimos, continuar en guerra seguirá siendo su opción preferida, si creen que no tienen opciones de acceder al poder por la vía electoral, o si perciben que las ganancias resultantes del juego democrático son irrisorias. A continuación se analizan tales problemas.

¿Qué se puede hacer frente a la incertidumbre democrática? Existen dos fórmulas de democracia (restringida) que garantizan cuotas de poder a determinados grupos, lo que reduce el grado de incertidumbre asociado con las contiendas electorales: el consociacionalismo y el federalismo.

Colombia experimentó con el consociacionalismo durante el Frente Nacional, que fue un acuerdo político de duración limitada, mediante el cual los partidos Liberal y Conservador rotaron en la presidencia y se repartieron cuotas de poder paritarias a nivel del Congreso, la

justicia, y otras corporaciones públicas.⁶⁰ El Frente Nacional (al igual que otros pactos consociacionales) ha sido criticado por una serie de vicios que se consideran en parte responsables de la exacerbación de la violencia reciente. El Frente Nacional marginó a terceras fuerzas políticas emergentes, propició ciertos niveles de corrupción al convertir al Estado en un botín burocrático para repartir entre los partidos tradicionales, y ocultó la responsabilidad de liberales y conservadores en el diseño y ejecución de políticas públicas fallidas, entre otras cosas.⁶¹ A pesar de tales defectos, el Frente Nacional tuvo un mérito importante, que fue prevenir nuevos brotes de violencia entre liberales y conservadores: recuérdese que el período de la violencia dejó más de 200.000 muertos entre los miembros de los partidos tradicionales.⁶² No en vano, pactos consociacionales semejantes al Frente Nacional se presentan como una alternativa democrática posible para sociedades profundamente escindidas que han sufrido conflictos violentos prolongados.⁶³

El federalismo, por su parte, es un fenómeno relativamente ajeno a Colombia. Es un tipo de régimen que otorga considerable autonomía a las divisiones políticas sub-nacionales en relación con el poder central.⁶⁴ El federalismo ha servido para evitar la

60 Robert H. Dix, "Consociational Democracy: The Case of Colombia", en *Comparative Politics* No. 12 Vol.3, 1980, págs. 303-321; Alexander Wilde, *La quiebra de la democracia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1982; Jonathan Hartlyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, New York, Cambridge University Press, 1988.

61 Marc Chernick, "Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia", en C. Arnsen (ed.), *Comparative peace processes in Latin America*, Washington and Stanford, Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press, 1999, pág. 169; Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia en Colombia 1875-1994*, Santafé de Bogotá, Norma, 1995, pág. 240.

62 Paul H. Oquist, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, Instituto de Estudios Colombianos, 1978; Gonzalo Sánchez, y Donny Meertens, *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*, Bogotá, El Ancora editores, 1983.

63 Arendt Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

64 Véase Arendt Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1984, págs.169-186; *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1999, págs.185-199.

opresión de minorías étnicas en estados multinacionales, y puede concebirse como opción para un eventual proceso de paz, en la medida en que un grupo armado con ascendencia política en ciertas regiones específicas y sin oportunidades de alcanzar el poder a nivel nacional, se conforme con el poder local. Cabe anotar que ciertos acuerdos de paz recientes, como el *Good Friday Agreement* de Irlanda del Norte, firmado en 1998, combinaron elementos de consociacionalismo y federalismo.

Dado que no han formado parte de la agenda de negociación en los procesos de paz recientes en América Latina, no se discutirá ni el consociacionalismo ni el federalismo. Sin entrar a debatir (pero tampoco descartar) estas dos opciones, a continuación se abordará el tema de la incertidumbre en regímenes democráticos donde no se otorgan cuotas de poder por la vía consociacional o federalista.

Incertidumbre democrática y representación proporcional

A falta de un pacto consociacional o de un régimen federalista, un grupo rebelde desmovilizado puede aspirar a obtener cuotas de poder en el sistema político a través de mecanismos de representación proporcional. La representación proporcional, sin embargo, introduce el riesgo de marginación política por la vía electoral. En efecto, no todos los partidos que compiten en elecciones acceden a cargos públicos. ¿Qué tanta incertidumbre hay en las democracias? y ¿qué se puede hacer frente a dicha incertidumbre para facilitar un proceso de paz? La incertidumbre en las democracias es limitada, por cuanto el juego no es completamente abierto. Frente a la pregunta “¿quién debe alcanzar el poder en un contexto democrático?” corresponde la respuesta “quien obtenga un porcentaje de votos suficiente para ganar las elecciones”. Y la obtención de votos es parcialmente una función de recursos materiales (dinero, acceso a los medios de comunicación), organizacionales (un partido político, seguidores), ideológicos (un programa político) y del carisma de los candidatos. Todo esto limita pero no elimina la incertidumbre, por cuanto contar con los recursos mencionados no garantiza que un partido dado gane las elecciones. En todo caso, para efectos de un proceso de paz, a un grupo rebelde en fase de desmovilización se le puede facilitar el acceso a dichos recursos (excepto el carisma) para aumentar la probabilidad de que sus candidatos sean elegidos a las corporaciones públicas.

Se puede incluso ofrecer alternativas pacíficas de acceso

al poder a un grupo rebelde desmovilizado que obtiene un porcentaje mínimo de votos, sin violar los cauces democráticos. Un presidente puede nombrar a líderes rebeldes desmovilizados en posiciones importantes dentro de la rama ejecutiva como producto de las negociaciones de paz. Usualmente, dichos nombramientos son a discreción del Presidente, lo que reduce la incertidumbre asociada con las votaciones y la representación proporcional. En la medida en que la rama ejecutiva sea más poderosa que la legislativa, dichos nombramientos no constituyen un incentivo despreciable.⁶⁵ El problema de esta opción es que un cambio de parecer de parte del Presidente puede marginar repentinamente del poder al grupo rebelde desmovilizado en cuestión.

Otra alternativa, mediante la cual un grupo rebelde desmovilizado sin mayores prospectos de obtener apoyo electoral podría ganar cuotas de poder, es mediante alianzas con otras fuerzas políticas. La dificultad de esta alternativa es que los resentimientos y heridas abiertas de una guerra reciente limitan la posibilidad de formar tales alianzas.

Algunos cambios en las reglas electorales también pueden dar incentivos a los grupos rebeldes para que se acojan a la paz. Hacer a la oposición⁶⁶ participe en la elaboración del código electoral para que las normas sean consensuales, ayuda a reducir las sospechas de que las reglas están hechas para favorecer a los que detentan el poder. Por ejemplo, para las elecciones de 1984 y 1990 en Nicaragua, el gobierno del FSLN incorporó a representantes de los partidos de oposición en el Consejo Supremo Electoral para definir las normas por seguir. También en 1989 el presidente Ortega presentó al Congreso 19 reformas a la ley electoral que habían sido solicitadas por la oposición, de las cuales fueron aprobadas 17, y otorgó igual tiempo de propaganda

65 Existe un antecedente de esto, que se refiere al nombramiento del líder del M-19 Antonio Navarro como ministro de salud por parte del Presidente César Gaviria. Sin embargo esto no fue parte de la agenda de negociación, sino un acto unilateral de Gaviria bastante posterior a la desmovilización del M-19 y como estímulo para que el grupo rebelde desmovilizado siguiera dentro de los cauces de la paz. Mediante este acto, probablemente Gaviria también trató de estimular a otros grupos rebeldes todavía en guerra (FARC y ELN) para que se acogieran al proceso de paz.

66 No necesariamente a la oposición armada, pero sí a partidos políticos con cierta afinidad con las posiciones de los grupos armados.

política en los medios de comunicación a los partidos de oposición.⁶⁷

Si un país tiene un notorio historial de fraude en las urnas, como fue el caso de El Salvador, se pueden adoptar medidas dirigidas a asegurar la limpieza del proceso electoral. En las negociaciones de paz salvadoreñas el FMLN puso particular énfasis en este tipo de medidas. Por consiguiente, en 1991 hubo una reforma a la ley electoral que creó el Tribunal Supremo Electoral (TSE) en sustitución del anterior, incompetente y corrupto Consejo Central de Elecciones, lo que ayudó a evitar el doble voto y el 'voto' de gente fallecida.⁶⁸ En 1993, se introdujo un nuevo código electoral que creó al Fiscal Electoral, la junta de Vigilancia de los Partidos Políticos y al Auditor General, todo esto con el fin de prevenir el fraude. Además, en 1993, el TSE emprendió un esfuerzo masivo para limpiar al registro electoral e incorporar a todos los potenciales votantes.⁶⁹

El monitoreo internacional también ayuda a prevenir el fraude en el período posterior a la firma de acuerdos de paz, cuando la polarización es alta y gobiernos y guerrillas desconfían el uno del otro. En Nicaragua, El Salvador y Guatemala, Naciones Unidas y el Centro Carter, así como otros entes internacionales actuaron de observadores, lo que garantizó que las elecciones fueran relativamente limpias y las denuncias de fraude no degeneraran en nuevos ciclos de guerra.

De otro lado, aún en el caso de grupos rebeldes que gozan de un considerable apoyo popular, es esperable que se incorporen a la democracia como fuerzas políticas minoritarias en razón de su falta de experiencia con el juego electoral. De ahí que durante un proceso de paz los gobiernos puedan adoptar reglas electorales que sobre-representen a las minorías, como forma de estimular la incorporación de grupos armados a la

democracia.⁷⁰ A este respecto existen varias opciones. Una reforma electoral puede otorgar curules en el Congreso a candidatos presidenciales que obtengan un porcentaje mínimo de votos, lo que puede constituir un estímulo importante para los partidos minoritarios de oposición. Por ejemplo, para las elecciones de 1984 en Nicaragua, se estableció que cualquier candidato presidencial que obtuviera un 1.19% del voto nacional se le otorgaría una curul en el Congreso.⁷¹ En Guatemala, a todos los candidatos a la presidencia y vice-presidencia que obtengan al menos 10% de los votos, se les otorga una curul en el Congreso.⁷² Esto constituye un estímulo importante para los partidos pequeños.

La reducción de barreras para el registro de partidos políticos también puede estimular a la oposición para que tome parte en las elecciones. Por ejemplo, en 1988 y como preparación para las negociaciones de Sapoa con "la contra", el gobierno nicaragüense levantó la censura de prensa y redujo restricciones a las actividades de los partidos políticos.⁷³ En el caso de Guatemala, en 1984 se redujo el número de miembros requerido para registrar a un partido político de 50.000 a 4.000 y se instauró el voto obligatorio excepto para las mujeres analfabetas.⁷⁴

La financiación de las campañas políticas por parte del Estado, así como las limitaciones a las donaciones privadas también ayudan a nivelar el campo de juego y a evitar que los partidos que han estado en el poder gocen de ventajas comparativas desproporcionadas. En Nicaragua, por ejemplo, el Estado asumió la financiación

67 LASA Commission to Observe the 1990 Nicaraguan Election, *Electoral Democracy Under International Pressure*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1990, págs. 10-11.

68 Lilia Bermúdez-Torres, *Las Reformas al Sistema Electoral Posteriores a las Elecciones de 1994*, Documento de Trabajo, Serie Análisis de la Realidad Nacional, San Salvador, FUNDAUNGO y Fundación Friederich Ebert, 1996, págs. 1-3.

69 *Ibid*, págs. 5-7; Enrique Baloyra, "Elections, Civil War, and Transition in El Salvador, 1982-1994: A Preliminary Evaluation", en M. A. Selingson y J. A. Booth (eds.), *Elections and Democracy in Central America, Revisited*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1995, págs. 55-56.

70 Por supuesto, un gobierno también puede optar por reglas restrictivas en un esfuerzo por evitar que un grupo armado desmovilizado gane demasiado poder, lo que de hecho ha ocurrido en algunos casos. Pero como el enfoque del presente artículo se refiere a los posibles estímulos electorales para la incorporación de los grupos armados ilegales a la democracia, el énfasis es en las reglas que facilitan dicho tránsito.

71 LASA, 1990, *op. cit.*, pág. 8; David Close, "Nicaragua: The Legislature as Seedbed of Conflict", en *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1995, pág. 53; Michael Krennerich "Nicaragua", en D. Nohlen (ed.), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, pág. 458.

72 Petra Bendel y Michael Krennerich, "Guatemala", en *Ibid*, pág. 342.

73 LASA, 1990, *op. cit.*

74 Infopress Centroamericana, *Guatemala: Elections 1985*, Ciudad de Guatemala, Infopress Centroamericana, 1985, pág. 25.

de las campañas políticas de los partidos que tomaran parte en las elecciones de 1990, aunque esto involucró sumas modestas de dinero.⁷⁵ En Colombia también se da un financiamiento de las campañas políticas por parte del Estado, desde 1991.

Además se pueden tomar medidas dirigidas a mejorar la proporcionalidad en la representación. Como lo afirma Sartori,⁷⁶ entre más grande sea el constituyente, mayor la proporcionalidad. Por ejemplo, en El Salvador en 1990, antes de que el FMLN participara en elecciones, el número de congresistas aumentó de 60 a 84 (casi un tercio) lo que fue una medida esencial para asegurar la participación de la izquierda en la contienda electoral.⁷⁷ También se estableció que 20 de estos congresistas se elegirían por circunscripción nacional,⁷⁸ lo que mejoró la proporcionalidad en el sentido de que hay una representación más adecuada cuando todo el territorio nacional forma una sola circunscripción.⁷⁹ En Colombia, con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 hubo una disminución en el número de congresistas, ya que los senadores pasaron de 114 a 102 y los representantes de 199 a 161.⁸⁰ La pérdida de 50 curules en el Congreso afectó negativamente la proporcionalidad, pero este efecto se mitigó con la disposición de que 100 miembros del Senado se elegirían por circunscripción nacional, y dos curules restantes corresponderían a una circunscripción especial para los grupos indígenas. Todo esto ayudó a mejorar la proporcionalidad en el Congreso.

Finalmente, algunas fórmulas electorales que no han sido consideradas en los procesos de paz recientes, como la Saint League (en sus versiones pura o

modificada),⁸¹ así como el voto acumulativo, el voto por puntos, o el voto limitado⁸² pueden llevar a un mayor empoderamiento de los partidos minoritarios de oposición en las corporaciones públicas. De ahí que puedan considerarse como posibles alternativas para unas negociaciones de paz, aunque se deben sopesar los efectos de tener un poder dividido en materia de gobernabilidad.

Lo anterior revela que hay distintas formas de plantear el juego democrático, así como de sortear con el problema de la incertidumbre. Se presentaron varias opciones a manera de menú, para que en un eventual proceso de paz sean evaluadas y debatidas a la luz de las condiciones y experiencia colombianas. Por ahora, sólo se quiere resaltar que dichas alternativas pueden facilitar que un grupo rebelde se acoja a la democracia, al aumentar las probabilidades de que acceda al poder pacíficamente.

A manera de conclusión

En una primera parte, este artículo cuestionó la validez de las tesis sobre las causas económicas de la guerra, así como de los argumentos en favor de buscarle soluciones económicas. Los principales argumentos en contra de optar por una agenda predominantemente económica de negociación se refieren a: a) sólo de manera parcial el conflicto interno colombiano tiene causas económicas; b) muchas condiciones estructurales de la economía no pueden transformarse en una mesa de negociaciones ni en el corto ni en el mediano plazo; c) tampoco hay que esperar que la ayuda internacional produzca cambios significativos; d) no se sabe qué tanto bienestar económico o equidad son precondition de la paz; e) no hay antecedentes históricos de grupos armados ilegales que dejen las armas en virtud de una simple mejoría de las condiciones económicas de los sectores más desfavorecidos de un país; f) la misma guerra constituye un obstáculo sustancial para que se implementen políticas que ayuden a reducir la pobreza y la inequidad; g) tampoco tiene mucho sentido que los grupos armados ilegales renuncien a una agenda económica propia mediante un proceso de paz, especialmente dada la crisis del neoliberalismo. Lo que se rescató en materia de

75 Rose J. Spalding, "Nicaragua: Politics, Poverty, and Polarization", en J. I. Domínguez y A. F. Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1996; LASA, 1990, *op. cit.*, págs. 24-26.

76 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed., New York, New York University Press, 1997, pág. 8.

77 Jose Z. García, "The Salvadoran National Legislature", en D. Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1995, pág. 41.

78 Krennerich, 1993, *op. cit.*, pág. 310.

79 Andre Blais y Louis Massicotte, "Electoral Systems", en L. LeDuc, R. G. Niemi y P. Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, SAGE, 1996, pág. 57.

80 Juan Jaramillo y Beatriz Franco, "Colombia", en D. Nohlen (ed.), 1993, *op. cit.*, págs. 142-143.

81 Blais & Massicotte, 1996, *op. cit.*, págs. 58-60.

82 Sartori, 1997, *op. cit.*, págs. 20-22.

agenda económica, considerando la trayectoria particular de Colombia, es la necesidad de una reforma agraria o rural. La redistribución de tierras es posible y quizás necesaria para alcanzar la paz.

En la segunda parte de este artículo se argumentó que unas eventuales negociaciones de paz deben girar en torno al régimen político, es decir, a las reglas que regulan las relaciones entre el Estado y la sociedad. A este respecto se observó que solamente algunas de estas reglas facilitan la incorporación de los grupos armados ilegales a la democracia liberal, en particular aquellas que reducen el grado de incertidumbre democrática. De ahí que se haya hecho mención a pactos consociacionales, federalismo, nombramientos en la rama ejecutiva por parte del Presidente, curules en el Congreso a candidatos presidenciales que obtengan un mínimo de votos, medidas para prevenir el fraude electoral, así como distintos estímulos y fórmulas electorales que pueden incentivar a los grupos armados ilegales para que se incorporen a la democracia.

El mayor reto para la oposición armada es dejar de serlo y demostrar que constituye una alternativa de gobierno, no solamente viable sino superior a los partidos tradicionales. Con todos sus defectos, la democracia liberal ofrece una opción real y pacífica para que los partidos de oposición (legal) capaces de obtener el favor popular ejerzan el poder. En cualquier caso, no hay garantías de que un partido de oposición sea menos corrupto e incompetente que los que han detentado el poder. Por ello, es indispensable mantener la democracia electoral, que faculta a los ciudadanos para castigar con el voto a los malos gobernantes.

Bibliografía

- Altimir, Oscar, "Inequality, Employment, and Poverty in Latin America: An Overview", en V. Tokman y G. O'Donnell, (eds.), *Poverty and Inequality in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1998.
- Baloyra, Enrique, "Elections, Civil War, and Transition in El Salvador, 1982-1994: A Preliminary Evaluation", en M. A. Selingson y J. A. Booth (eds.), *Elections and Democracy in Central America, Revisited*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1995.
- Bejarano, Ana María, "Estrategias de paz y apertura democrática", en F. Leal Buitrago y León Zamosc (eds.), *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo, IEPRI, 1990.
- Bejarano, Jesús A., *Economía de la agricultura*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo, Universidad Nacional, IICA y FONADE, 1998.
- Bejarano, Jesús A., *Una agenda para la paz*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo, 1995.
- Bejarano, Jesús A., Camilo Echandía, et. al., *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en la áreas rurales*, Santafé de Bogotá, Universidad Externado y FONADE, 1997.
- Bendel, Petra, y Michael Krennerich, "Guatemala", en D. Nohlen (ed.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.
- Bermúdez-Torres, Lilia, *Las reformas al sistema electoral posteriores a las elecciones de 1994*, Documento de Trabajo, Serie Análisis de la Realidad Nacional, San Salvador, FUNDAUNGO y Fundacion Friederich Ebert, 1996.
- Blais, Andre, y Louis Massicotte, "Electoral Systems", en L. LeDuc, R. G. Niemi y P. Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, SAGE, 1996.
- Boyce, James K. y Manuel Pastor, "Aid for Peace: Can International Institutions Help Prevent Conflict?", en *World Policy Journal*, No.15 V. 2, Summer 1998, págs. 42-49.

- Chernick, Marc, "Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia", en C. Arnson (ed.), *Comparative peace processes in Latin America*, Washington and Stanford, Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press, 1999.
- Close, David, "Nicaragua: The Legislature as Seedbed of Conflict", en *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1995.
- CNN, "Colombia's FARC Rebels Intimidating and Isolated", mayo 9 de 1999.
- Collier, Paul, *Economic causes of Civil conflict and their Implications for Policy*, World Bank, 2000.
- Collier, Paul, y Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, World Bank, 2002.
- Consejo Supremo Electoral, *Elecciones 1984*, Managua, Consejo Supremo Electoral, 1989.
- Cuerpo de Generales y Almirantes en Retiro de las Fuerzas Militares, *Informe anual 2001 sobre defensa y seguridad nacional*, Panamericana Formas e Impresos S.A., 2001.
- Departamento Nacional de Planeación, *La paz: el desafío para el desarrollo*, Bogotá, Tercer Mundo eds. y Departamento Nacional de Planeación, 1998.
- Dix, Robert H., "Consociational Democracy: The Case of Colombia", en *Comparative Politics* No. 12 Vol.3, 1980, págs. 303-321.
- Ebaldawi, Ibrahim, y Nicholas Sambanis, *How Much War Will We See? Estimating the Incidence of Civil War in 161 Countries*, World Bank, 2001.
- Echandia, Camilo, "Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia", en M. Deas y M. V. Llorente (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Santa Fe de Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes y Ediciones Norma, 1999.
- Edwards, Sebastian, *Crisis and reform in Latin America from Despair to Hope*, Oxford, World Bank, Oxford University Press, 1995.
- Foley, Michael, George Vickers & Geoff Thale, "Tierra, paz y participación: el desarrollo de una política agraria de posguerra en El Salvador y el papel del Banco Mundial", Paper Wola, (Julio) 1997.
- Forero, Juan, "Prosperous Colombians Fleeing, Many to the U.S.", en *The New York Times*, Abril 10 de 2001.
- García, Jose Z., "The Salvadoran National Legislature", en D. Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1995.
- Guillén, Gonzalo, "Colombia entre la guerra, la corrupción y la honda crisis económica", en *El Nuevo Herald*, Mayo 23 de 2002.
- Hartlyn, Jonathan, *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, New York, Cambridge University Press, 1988.
- Infopress Centroamericana, *Guatemala: Elections 1985*, Ciudad de Guatemala, Infopress Centroamericana, 1985.
- Jaramillo, Juan, y Beatriz Franco, "Colombia", en D. Nohlen (ed.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.
- Krennerich, Michael, "El Salvador", en D. Nohlen (ed.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.
- Krennerich, Michael, "Nicaragua", en D. Nohlen (ed.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.
- Kriesberg, Louis, *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, Lanham, Boulder, New York and Oxford, Rowman & Littlefield, 1998.
- LaFranchi, Howard, "Guerrilla Commander Says: 'This is a Means'", en *Christian Science Monitor*, julio 19 de 1999.
- LASA Commission to Observe the 1990 Nicaraguan Election, *Electoral Democracy Under International Pressure*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1990.
- Lederach, John Paul, *Buiding Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1997.

- Lijphart, Arendt, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- Lijphart, Arendt, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1984.
- Lijphart, Arendt, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1999.
- Loesher, Gil, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Machado, Absalón, "¿Reforma agraria o reforma rural?", en *Análisis Político* No. 40, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional, 2000, págs. 81-95.
- McClintock, Cynthia, *Revolutionary Movements in Latin America El Salvador's FMLN & Peru's Shining Path*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1998.
- Montgomery, Tommie Sue, *Revolution in El Salvador: From Civil Strife to Civil Peace*, 2nd ed., Boulder, Westview Press, 1995.
- Moorley, Samuel, *Poverty and Inequality in Latin America: the Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Nasi, Carlo, "Violencia política, democratización y acuerdos de paz: algunas lecciones de América Latina", en *Revista de Estudios Sociales* No. 8, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes – Fundación Social, 2001, págs. 93-103.
- Nelson, Joan, *Poverty, Inequality, and Conflict in Developing Countries*, New York, Rockefeller Brothers Fund Inc., 1998.
- O'Neill, Bard, *Insurgency & Terrorism*, Dulles, Brassey's Inc, 1990.
- Oquist, Paul H., *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, Instituto de Estudios Colombianos, 1978.
- Palacios, Marco, *Entre la legitimidad y la violencia en Colombia 1875-1994*, Santafé de Bogotá, Norma, 1995.
- Pécaut, Daniel, "Presente, pasado y futuro de la Violencia en Colombia", en *Desarrollo Económico* No. 36, (144), 1997, págs. 891-929.
- Pruitt, Dean y Peter Carnevale, *Negotiation in Social Conflict*, Pacific Grove, Brooks/Cole Publishing Company, 1993.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Rangel Suárez, Alfredo, *Colombia, guerra en el fin de siglo*, Santafé de Bogotá, TM Editores, Universidad de los Andes-Facultad de Ciencias Sociales, 1998.
- Rangel Suárez, Alfredo, *Guerra insurgente: conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Santafé de Bogotá, Intermedio Editores, 2001.
- Reyes, Alejandro, "Una propuesta de paz que toma en cuenta el cruce de conflictos en Colombia", en *Colombia Internacional* No. 36, 1996.
- Sánchez, Gonzalo, "La violencia y sus efectos en el sistema político colombiano", en *Once ensayos sobre la Violencia*, Bogotá, CEREC, Centro Gaitán, 1985.
- Sánchez, Gonzalo y Donny Meertens, *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*, Bogotá, El Ancora editores, 1983.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed., New York, New York University Press, 1997.
- Scott, James C., *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven and London, Yale University Press, 1985.
- Scott, James C., *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven and London, Yale University Press, 1990.
- Selingson, Mitchell A., "Thirty Years of Transformation in the Agrarian Structure of El Salvador, 1961-1991", en *Latin American Research Review* No. 30 Vol.3, 1995, págs. 43-74.
- Semple, Kirk, "The Kidnapping Economy in Colombia", en *The New York Times*, Junio 3 de 2001.

- Spalding, Rose J., "Nicaragua: Politics, Poverty, and Polarization", en J. I. Dominguez y A. F. Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Stallings, Barbara, y Wilson Peres, *Growth, Employment, and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, Santiago de Chile, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2000.
- Stern, Steve (ed.), *Shining and Other Paths: War and Society in Peru, 1980-1995*, Durham and London, Duke University Press, 1998.
- Tattay, Pablo, "La construcción de la paz en el nororiente caucano", en S. Bermudez (ed.), *Culturas para la paz*, Santa Fe de Bogotá, Fundación Angel Escobar, 1995.
- Taylor, Lewis, "Counter-Insurgency Strategy, the PCP-Sendero Luminoso and the Civil War in Peru, 1980-1996", en *Bulletin of Latin American Research* No. 17 -Vol.1, 1998, págs. 35-58.
- Trujillo, Edgar, y Martha Elena Badel, *Informe especial: los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia, 1991-1996*, Colección Archivos de Macroeconomía, Documento 76, Departamento Nacional de Planeación, 1998.
- U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1996*, 1996.
- Vargas, Alejandro, "La democracia colombiana tratando de salir de su laberinto", en *Colombia: conflicto armado, perspectivas de paz y democracia*, Miami, Latin American and Caribbean Center, 2001.
- Vargas, Alejandro, "La insurgencia colombiana y el proceso de paz", en Jesús A. Bejarano et. al., *El proceso de paz en Colombia y la política exterior de Estados Unidos*, Working Paper Series, Washington, Woodrow Wilson, 2000.
- Wickham-Crowley, Timothy, *Guerrillas & Revolution in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Walter, Barbara, "The critical Barrier to Civil War Settlement", en *International Organization* No. 51 Vol. 3, 1997, págs. 335-364.
- Wilde, Alexander, *La quiebra de la democracia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1982.
- World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office. Dept. III. Country Operations Division I., and World Bank, *Colombia : poverty assessment report. Document of the World Bank*, World Bank, 1994.
- Zamosc, León, "Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: un balance retrospectivo", en L. Zamosc, M. Chiriboga Vega, E. Martínez Borrego (eds.), *Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)*, Madrid, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, 1997.